

Helse- og omsorgsdepartementet,  
17. mars 2015

# **Høringsnotat om forslag til standardiserte tobakkspaknigner og gjennomføring av Tobakkskonvensjonen artikkel 5.3**

**Høringsfrist: 9. juni 2015**

## Innhold

1. INNLEDNING .....	4
1.1 Bakgrunn .....	4
1.2 Nærmere om hovedinnholdet i departementets forslag.....	7
2. FAKTAGRUNNLAG .....	8
2.1 Tobakksbruk i Norge .....	8
2.2 Helseskader av tobakksbruk .....	9
3. STANDARDISERTE TOBAKKSPAKNINGER OG -VARER.....	11
3.1 Gjeldende rett .....	11
3.1.1 EU-lovgivning.....	13
3.1.2 Tobakkskonvensjonen.....	14
3.2 Formål og begrunnelse .....	15
3.3 Reguleringer i andre land .....	18
3.3.1 Australia .....	18
3.3.2 Storbritannia .....	19
3.3.3 Irland .....	19
3.3.4 New Zealand .....	20
3.3.5 Frankrike .....	20
3.3.6 Sverige.....	20
3.3.7 Finland.....	21
3.4 Nærmere om forskning på effekten av standardiserte tobakkspakninger.....	21
3.4.1 Særlig om fargevalg .....	24
3.5 Regulering av røykfri tobakk.....	24
3.6 Befolkningens holdninger til tiltaket .....	26
3.7 Forholdet til Norges folkerettslige forpliktelser på handelsområdet, varemerke- og designretten, Grunnloven og menneskerettighetene .....	27
3.7.1 EØS-retten .....	27
3.7.2 WTO-retten .....	28
3.7.3 Varemerke- og designretten .....	29
3.7.4 Grunnloven og EMK.....	30
3.8 Departementets forslag og vurderinger .....	31
3.9 Tilsyn og sanksjoner.....	35
3.10 Hjemmel for beslag og destruksjon .....	35
4. TOBAKKSKONVENSJONEN ARTIKKEL 5.3 OM FORHOLDET TIL TOBAKKSINDUSTRIEN .....	36

4.1	Bakgrunn .....	36
4.2	Tobakksindustriens metoder.....	37
4.3	Gjeldende rett .....	44
4.4	Retningslinjer til artikkel 5.3 .....	45
4.4.1	Formål og virkeområde .....	46
4.4.2	Overordnede prinsipper.....	46
4.4.3	Retningslinjenes hovedanbefalinger.....	47
4.4.4	Håndheving og overvåkning .....	49
4.5	WHOs evaluering av norsk tobakksforebygging.....	49
4.6	Status på implementering av artikkel 5.3 i Norge .....	50
4.7	Helsedirektoratets forslag .....	51
4.8	Departementets forslag og vurderinger .....	53
5.	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER .....	54
5.1	Standardiserte tobakkspakninger .....	54
6.	UTKAST TIL ENDRINGER I TOBAKKSKADELOVEN.....	57
7.	UTKAST TIL ENDRINGER I MERKEFORSKRIFTEN.....	59
8.	UTKAST TIL ENDRINGER I REKLAMEFORSKRIFTEN .....	66

# 1. INNLEDNING

Helse- og omsorgsdepartementet sender med dette på høring et forslag om å innføre et påbud om standardiserte tobakkspakninger i lov 9. mars 1973 nr 14 om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven). I tilknytning til dette foreslås det enkelte andre endringer og presiseringer i tobakksskadeloven, forskrift 6. februar 2003 nr. 141 om innhold i og merking av tobakksvarer (heretter merkeforskriften) og forskrift 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame mv. (heretter reklameforskriften), bl.a. for å gjennomføre visse deler av det nye tobakksproduktdirektivet 2014/40/EU knyttet til utformingen av tobakkspakninger og -varer.

Norge er som en av 180 parter bundet av WHO's tobakkskonvensjon, som i artikkel 5.3 forplikter partene til å iverksette tiltak for å hindre at tobakksindustrien får påvirkning på tobakkspolitikken. Det er vedtatt retningslinjer til bestemmelsen med anbefalinger av tiltak for å implementere forpliktelsen. Nedenfor drøftes flere mulige slike tiltak og det bes om høringsinstansenes innspill på hvilke som kan egne seg i en norsk kontekst.

I forlengelsen av dette ber departementet om at alle høringsinstanser oppgir ev. direkte eller indirekte bindinger til, samarbeid med eller finansiering fra tobakksindustrien. Videre ber vi om at alle påstander dokumenteres med kildehenvisning og lenke til denne, og spesielt at det oppgis om påberopte studier og rapporter er helt eller delvis finansiert av tobakksindustrien, jf. omtale i punkt 4 nedenfor. Dersom opplysningene ikke er publisert på internett ber vi om at dokumentet vedlegges høringsuttalelsen.

## 1.1 Bakgrunn

Til tross for stor fremgang i det tobakksforebyggende arbeidet i Norge, er røyking fortsatt den viktigste risikofaktoren for både tidlig død og tap av friske leveår, som kan forebygges. Bruk av snus er også helseskadelig og har økt de seneste årene, særlig blant ungdom. En kraftig reduksjon av andelen tobakksbrukere er derfor det viktigste enkelttiltaket for å bedre folkehelsen.

Helsefarene ved røyking er godt kjent. I Norge er det beregnet at røyking fører til rundt 6 600 dødsfall hvert år. Hver av disse har i gjennomsnitt tapt 11 leveår og nær halvparten av storrøykerne dør før de fyller 70 år. Hjerte og karsykdom er den klart hyppigste dødsårsaken.

De siste årene har andelen røykere gått jevnt nedover, men fortsatt røyker over en femtedel av unge i alderen 16–24 år. I tillegg har andelen unge som bruker snus økt kraftig siden tusenårsskiftet. En tredjedel av unge menn bruker nå snus, mens andelen blant unge kvinner har økt fra tilnærmet ingen i 2000 til 18 % i 2014.

Ifølge Folkehelseinstituttet er tobakksrøyking antagelig den enkeltfaktoren som har skapt størst helseskade i befolkningen de siste tiårene. Instituttet uttaler i Folkehelse rapport 2010 at vi nå forhåpentligvis ser «begynnelsen på slutten av tobakksepidemien», men at det ennå trengs stor innsats før epoken med tobakksykdommer er slutt. Klarer vi å drive

tobakksbruken ned til et minimum i løpet av de nærmeste årene, kan epidemien av tobakkssykdommene være borte når vi nærmer oss år 2050.

Den overordnede visjonen i den nasjonale tobakksstrategien for perioden 2013–2016 er at Norge på lang sikt skal bli tobakksfritt. Dette er også inntatt i tobaksskadelovens formålsbestemmelse, jf. § 1. Mer konkret er et av målene i strategien at andelen barn og unge som røyker skal halveres til under 6 % i 2016, samt at økningen i daglig snusbruk blant unge skal stanses.

I første del av strategiperioden har restriksjoner på salg og bruk av tobakk vært vektlagt. Dette har vært viktige tiltak, men dagens lovgivning inneholder i mindre grad regulering av selve tobakksproduktet. Som neste «fase» i strategien vil departementet derfor legge vekt på å gjøre tobakk mindre tiltrekkende for barn og unge. Å hindre at barn og unge begynner å bruke tobakk er hovedfokus i departementets arbeid med tobakksforebygging. De aller fleste som begynner med tobakk er mindreårige, og forskning viser at de undervurderer risikoen for å bli avhengige. Tobakkspakningen er en av de siste formene for tobakksreklame i Norge. Tobakksindustrien har investert betydelige ressurser i utvikling av pakkedesign rettet mot spesifikke grupper, herunder kvinner og unge, og på få år har snus blitt et nytt trendprodukt for ungdomsgenerasjonen.

På grunn av økningen i snusbruk blant unge har tiltak for å begrense bruk av snus fått en større plass i det tobakksforebyggende arbeidet. Folkehelseinstituttet gjennomførte i 2014 en kunnskapsoppsummering om helserisiko ved bruk av snus.<sup>1</sup> Rapporten konkluderer bl.a. med at snus er kreftfremkallende, gir dårligere prognose ved kreftsykdom, økt dødelighet etter hjerteinfarkt og hjerneslag, økt risiko for diabetes 2 og at snusbruk i svangerskapet er svært skadelig for fosteret. Folkehelseinstituttet viser i rapporten til at økningen i snusbruk i Norge er tredoblet de siste fem år og at økningen er størst blant de yngste. Instituttet uttaler videre at den kraftige økningen i snusbruk blant unge kan karakteriseres som en epidemi og at det ikke er noe som tyder på at økningen vil stanse. Instituttet mener at det er grunn til bekymring for antallet krefttilfeller som følge av snusbruk, tatt i betraktning dagens mange unge snusbrukere, og for antallet gravide som snuser under svangerskapet, et område der man kan forvente en økning i de kommende år.

Norge har sluttet seg til Verdens helseorganisasjons globale mål om en 25 % reduksjon i prematur dødelighet av ikke-smittsomme sykdommer (NCD) innen 2025. For å kunne nå dette målet viser nyere internasjonal forskning at reduksjon i tobakksbruken er helt avgjørende. To effektive virkemidler Norge fortsatt ikke har tatt i bruk på tobakksområdet er standardisert innpakning og forbud mot smakstilsetninger. Sistnevnte inngår som ledd i gjennomføringen av EUs nye tobakksproduktdirektiv og omtales ikke nærmere her.

---

<sup>1</sup> Folkehelseinstituttet, *Helserisiko ved bruk av snus*, 2014: <http://www.fhi.no/dokumenter/35f7c1d9e4.pdf>

Påbud om standardiserte tobakkspakninger ble vurdert i Norge som et tiltak for å forebygge ungdoms tobakksbruk allerede i 2002. I en kunnskapsoppsummering fra Statens institutt for rusmiddelforskning (Sirus) om tiltak for å redusere røyking blant unge het det:

«Tobakkspakkene er designet på attraktive måter og signaliserer et slags symbol. Det er uvisst hvilken effekt det kan ha å fjerne dette symbolinnholdet, men trolig kan man redusere ungdoms interesse for å benytte seg av tobakkspakkene som en måte å kommunisere på.»<sup>2</sup>

Våren 2010 gjennomførte Verdens helseorganisasjon en evaluering av tobakksarbeidet i Norge. Verdens helseorganisasjon anbefalte i evalueringsrapporten bl.a. at Norge bør vurdere å innføre standardiserte tobakkspakninger.<sup>3</sup>

Nasjonalt tobakksskaderåd uttalte følgende i sin høringsuttalelse til forslag til endringer i tobakksskadeloven i 2012:

«Plain packaging: Vi savner oppmerksomhet rettet mot plain packaging eller merkefrie varer. Det burde vært en del av strategi og langtidsplaner at dagens produktmerking forbyes. Vurdert etter industriens motstand er dette et særdeles viktig tiltak.»<sup>4</sup>

Forslagene i dette høringsnotatet vil bidra til å oppfylle Norges forpliktelser som part til Tobakkskonvensjonen. Forslaget gjennomfører videre deler av EUs tobakksdirektiv 2014/40/EU. Departementet vil komme tilbake med en egen hørings sak om implementering av de øvrige bestemmelsene i direktivet.

Tobakksvarer er lovlige varer, men skiller seg vesentlig fra andre forbruksvarer fordi de er sterkt helsefarlige, uansett bruk. Det finnes ikke noen nedre sikker grense for tobakksbruk annet enn totalavhold. Departementet legger vekt på at helseskadene av tobakksbruk gjør at det er tungtveiende legitimitetsgrunner for myndighetenes rett til ytterligere regulering av utformingen av tobakkspakkene og -varene for å gjøre tobakksvarer mindre tiltrekkende på unge. Andre grunner som legitimerer regulering av tobakksvarer er at valget om å begynne med tobakk tas av umyndige personer med misoppfatninger om risiko, friheten til å slutte er begrenset av avhengighet og det forhold at passiv røyking rammer tredjepersoner.

I tillegg til ovennevnte argumenter medfører røyking store kostnader for samfunnet. I en rapport fra 2010 utarbeidet av Helsedirektoratet, er det anslått at de samfunnsøkonomiske kostnadene av røyking i Norge utgjør mellom 8 og 80 mrd. kroner per år.<sup>5</sup> Dette er et vidt

---

<sup>2</sup> Lund og Rise (2002), *En gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å redusere røyking blant ungdom*

<sup>3</sup> WHO (2010), *Evaluering av arbeidet med tobakksforebygging i Norge*: <http://www.regjeringen.no/upload/HOD/CapacityAssessmReportNORWAY.pdf>, se punkt V.1.3.2 på side 27.

<sup>4</sup> Høringsuttalelse fra Nasjonalt råd for tobakksforebygging, 23. mars 2012: [https://www.regjeringen.no/contentassets/c09165b697834c56a8ae4b0415f9ad10/nasjonaltraad\\_tobakksforebygging.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c09165b697834c56a8ae4b0415f9ad10/nasjonaltraad_tobakksforebygging.pdf)

<sup>5</sup> Helsedirektoratet (2010), *Samfunnsøkonomiske kostnader av røyking*, IS-1825: [http://www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00312/IS-1825\\_Samfunns\\_ko\\_312409a.pdf](http://www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00312/IS-1825_Samfunns_ko_312409a.pdf)

anslag der det i det laveste beløpet bare inngår kostnader for helsevesenet og produksjonstap på grunn av økt sykkelighet og tidlig død, mens det i det høyeste beløpet også inngår en økonomisk verdsetting av 150-180 000 tapte leveår. Anslaget er basert på det røykeomfanget vi har hatt de siste 10 til 30 årene.

I rapporten anslås videre den potensielle samfunnsøkonomiske gevinsten ved nedgangen vi har hatt i andelen dagligrøykere de siste 20 årene til rundt 26 mrd. kroner per år, og at den potensielle gevinsten ved en ytterligere nedgang i andelen dagligrøykere kan ha en årlig samfunnsverdi på ca. 2–3 mrd. kroner per prosentpoeng. Det er imidlertid viktig å være klar over at det kan ta tid før en ser effekter av tiltak på røykepopulasjonen og at de mest utbredte røykerelaterte sykdommene først inntreffer etter flere tiår.

## **1.2 Nærmere om hovedinnholdet i departementets forslag**

Departementet foreslår å innføre standardiserte tobakkspakninger i Norge. Forslaget gjelder alle typer tobakksvarer. Med standardisert tobakkspakning menes lik utforming og design av alle tobakkspakninger, slik at det ikke er tillatt med bruk av produsentenes egne logoer, varemerker, symboler, bilder, farger eller annen form for reklame. Emballasjen skal være ensfarget og for enkelte produkter i påbudt materiale. Merke- og variantnavnet og informasjon om produsent skal ha standardisert farge, plassering, font og størrelse. Det foreslås også regulering av andre elementer slik som strekkode, innpakkingsmateriale mv. Pakningene skal fortsatt påføres helseadvarsler og ev. annen informasjon i samsvar med gjeldende lovgivning.

Når det gjelder selve tobakksvarene og røykeutstyr foreslås det at utformingen til en viss grad standardiseres, herunder farge på sigarettpapir og snusposjoner samt angivelse av merke- og variantnavn. Det foreslås videre en lovhjemmel for at tobakksurrogater kan standardiseres, men det foreslås ikke slike forskriftsbestemmelser på nåværende tidspunkt. Tobakksurrogater omfatter bl.a. urtesigaretter og urtesnus.

EU-direktiv 2014/40/EU inneholder videre enkelte bestemmelser om forbud mot villedende merking (artikkel 13), utforming og innhold i tobakkspakninger (artikkel 14) og størrelse på sideflatene på klappesker (artikkel 9 nr. 3 tredje avsnitt). Da denne reguleringen henger tett sammen med reguleringen av standardiserte tobakkspakninger, anser departementet det som hensiktsmessig å fremme forslag til implementering av disse bestemmelsene i dette høringsnotatet.

Videre foreslås det at enkelte bestemmelser i merkeforskriften og reklameforskriften oppheves som følge av de nye bestemmelsene om standardiserte tobakkspakninger.

Tobakkskonvensjonen artikkel 5.3 om forholdet til tobakksindustrien slår fast at det må iverksettes effektive tiltak for å beskytte tobakkspolitikken fra tobakksindustriens innflytelse. Departementet redegjør for mulige virkemidler for å beskytte tobakkspolitikken, og ber om høringsinstansenes innspill på videre arbeid.

## 2. FAKTAGRUNNLAG

### 2.1 Tobakksbruk i Norge

Det har vært en markant nedgang i andelen dagligrøykere i perioden 1973–2013. I 1973 oppga 51 % av mennene og 32 % av kvinnene at de røykte daglig. I 2014 røykte 13 % av befolkningen daglig, i tillegg røykte 9 % av og til. Dette tilsvarer om lag 920 000 personer. Gruppen av personer som røyker av og til har holdt seg stabil de siste tretti årene til tross for at andelen dagligrøykere har gått kraftig ned i samme periode. Videre er røyking svært sosialt skjevfordelt og en hovedårsak til sosiale helseforskjeller. Blant dem med kort utdanning røykte 27 % daglig i 2014, blant dem med lang utdanning røykte 8 %.

Ifølge tall fra OECD er Norge det landet som har hatt størst nedgang i andelen røykere av samtlige OECD-land i perioden 2000–2010.<sup>6</sup> De siste ti årene har prosentandelen som røyker daglig blitt halvert – fra 26 % til 13 %. Det tilsvarer en nedgang på over 400 000 personer.

Andelen dagligrøykere blant unge (16–24 år) var 5 % i 2014. I tillegg røykte 12 % av og til. Dette betyr at det fortsatt er litt i overkant av 100 000 ungdommer som røyker.

Over halvparten av dagens røykere og eks-røykere begynte å røyke før de fylte 18 år, og over 70 % begynte før fylte 20 år.<sup>7</sup> Debutalderen har sunket for hver alderskohort, slik at de som begynner å røyke i dag er langt yngre enn deres foreldre var da de begynte å røyke.<sup>8</sup> Gjennomsnittlig alder for å begynne å røyke daglig er rundt 16 år. De med kortere utdanning begynner å røyke tidligere enn de med lengre utdanning.

Samtidig som stadig færre røyker, bruker flere snus. I 2014 brukte 9 % av befolkningen snus daglig. Snus er imidlertid mest utbredt blant unge. I aldersgruppen 16–24 år brukte 18 % snus daglig, og 8 % av og til. Dette tilsvarer i overkant av 150 000 unge. Snusbruk er vanligere blant unge menn (totalt 33 % av aldersgruppen i 2014), men de siste årene har økningen vært markant også blant unge kvinner (totalt 18 % av aldersgruppen i 2014). For 15 år siden var det under 10 % unge menn som snuste daglig og tilnærmet ingen kvinner som brukte snus. Folkehelseinstituttet har karakterisert økningen i snusbruk blant unge som en epidemi.<sup>9</sup>

Tall fra Norge viser at 34 % av de som snuser daglig eller av og til, aldri har røykt.<sup>10</sup> Data fra Sverige viser at nærmere 40 % av mannlige snusbrukere aldri har røykt, og at 10 % av ungdom som røyker, først begynte med snus.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> OECD (2014), *Health at a Glance: Europe 2014*: [http://dx.doi.org/10.1787/health\\_glance\\_eur-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/health_glance_eur-2014-en)

<sup>7</sup> SSB/Helsedirektoratet (statistikk 2013)

<sup>8</sup> Helsedirektoratet (2013), *Tal om tobakk 1973-2012*, IS-2064

<sup>9</sup> Folkehelseinstituttet (2014), *Helserisiko ved bruk av snus*: <http://www.fhi.no/dokumenter/35f7c1d9e4.pdf>

<sup>10</sup> Notat av 18.3.2011 fra Helsedirektoratet til Helse- og omsorgsdepartementet

<sup>11</sup> Statens folkhälsoinstitut, nettsak 23.11.2010: <http://www.fhi.se/Aktuellt/Nyheter/Snus-bidrar-till-att-fler-ar-tobaksberoende/>



## 2.2 Helsekader av tobakksbruk

### *Helsekader av røyking*

Røyking er fortsatt den viktigste risikofaktoren både for tidlig død og tap av friske leveår i Norge.<sup>12</sup> Tall fra Global Burden of Disease-prosjektet viser at røyking hvert år fører til om lag 6600 dødsfall i Norge, noe som tilsvarer 16 % av alle dødsfall. I rapporten *Hvor dødelig er røyking?* fra 2006 viser Folkehelseinstituttet at de som dør i gjennomsnitt har tapt 11 leveår.<sup>13</sup> Blant kvinner i alderen 40–70 år er røyking skyld i 26 % av alle dødsfall i aldersgruppen, det tilsvarende tallet for menn er 40 %. Menn i denne aldersgruppen som dør av røyking, taper i gjennomsnitt 14 leveår, mens kvinner taper 20 leveår. Ny forskning fra Australia har påvist at to tredjedeler av dem som røyker over lang tid, vil dø av røykerelaterte sykdommer og at disse har tre ganger så stor risiko for å dø enn dem som aldri har røykt eller som har sluttet.<sup>14</sup>

Over 40 sykdommer, hvorav omtrent 20 dødelige, har direkte sammenheng med røyking.<sup>15</sup> De viktigste sykdommene er ulike former for kreft, luftveissykdommer og hjerte- og karsykdommer. Verdens helseorganisasjon har anslått at rundt 20 % av hjerte- og karsykdommer skyldes røyking, og hjerteinfarkt og hjerneslag er de vanligste av disse sykdommene. Risikoen for hjerteinfarkt hos røykere anses generelt sett å være to til tre ganger høyere enn hos ikke-røykere, men det har blitt observert risikoøkninger på opptil sju ganger hos både menn og kvinner, avhengig av alder (jo yngre, jo høyere relativ risiko) og antallet sigaretter man røyker per dag. Røyking øker risiko for kreft i en rekke organer. Lungekreft er den kreftformen som har sterkest sammenheng med røyking, 80–90 % av alle tilfeller skyldes røyking.

I tillegg til kreft i lungene forårsaker røyking flere andre sykdommer i luftveiene. En av de mest alvorlige er kols (kronisk obstruktiv lungesykdom). Rundt 370 000 personer i Norge har kols, noe som hovedsakelig skyldes røyking. Røyking forårsaker og forverrer også andre lungesykdommer, som f.eks. astma og kronisk bronkitt.

Generelt kan man si at det er en klar sammenheng mellom forbruk og nivå av dødelighet. Risikoen for å dø av røyking er større, jo større det daglige forbruket er. Selv om risikoen for å dø av røyking er størst blant storrøykere, er det en betydelig overdødelighet allerede ved et forbruk på 1–4 sigaretter daglig.<sup>16</sup> Det er også påvist helserisiko ved røyking sjeldnere enn daglig. Ifølge en rapport fra 2010 fra U.S. Surgeon General kan røyking – selv av og til-

---

<sup>12</sup> WHO (2009), *Global health risks: mortality and burden of disease attributable to selected major risks*: [http://www.who.int/healthinfo/global\\_burden\\_disease/GlobalHealthRisks\\_report\\_full.pdf](http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/GlobalHealthRisks_report_full.pdf)

<sup>13</sup> Vollset SE m.fl., *Hvor dødelig er røyking? Rapport om dødsfall og tapte leveår som skyldes røyking*, Rapport 2006:4, Nasjonalt folkehelseinstitutt: <http://www.fhi.no/dokumenter/F96A862E2C.pdf>

<sup>14</sup> Banks E et al, *Tobacco smoking and all-cause mortality in a large Australian cohort study: findings from a mature epidemic with current low smoking prevalence*, BMC Medicine 2015,13:38: <http://www.biomedcentral.com/1741-7015/13/38>

<sup>15</sup> U.S. Department of Health and Human Services (2004), *The health consequences of smoking: A report of the Surgeon General*: <http://www.surgeongeneral.gov/library/smokingconsequences/index.html>, Storvoll E m.fl., *Skader og problemer forbundet med bruk av alkohol, narkotika og tobakk*, Sirius-rapport nr. 3/2010: [http://www.sirus.no/filestore/Automatisk\\_opprettede\\_filer/sirusrap.3.10.pdf](http://www.sirus.no/filestore/Automatisk_opprettede_filer/sirusrap.3.10.pdf)

<sup>16</sup> BjartveitTverdal, *Health consequences of smoking 1–4 cigarettes per day*, Tobacco Control 2005;14:315–320.

røyking og passiv røyking – forårsake umiddelbar skade i kroppen som kan føre til alvorlig sykdom eller død.<sup>17</sup> Det å inhalere selv små mengder tobakksrøyk kan skade DNA, som igjen kan føre til kreft.

I 2014-rapporten fra US Surgeon General uttales innledningsvis at tobakksepidemien er initiert og opprettholdt av tobakksindustriens aggressive strategier, som med vilje har villedet befolkningen om helseskader knyttet til røyking.<sup>18</sup> Rapporten påpeker at forskning nå kan påvise årsakssammenheng mellom røyking og sykdom i nærmest alle organer i kroppen. Nyere forskning viser videre at røyking øker behandlingssvikt for alle krefttyper, at røyking fører til leddgikt og svekket immunsystem, samt øker risiko for tuberkulose og død av tuberkulose, svangerskap utenfor livmoren og nedsatt fruktbarhet, og leppe- og ganespaltemisdannelser hos fostre ved røyking tidlig i svangerskapet.

En stor amerikansk studie fra februar 2015 påviser at listen over sykdommer som forårsakes og forverres av røyking er enda lenger enn tidligere antatt, og at antall dødsfall som skyldes røyking antagelig er langt høyere enn dagens estimater.<sup>19</sup>

Det fremkommer videre i 2014-rapporten fra US Surgeon General at selv om dagens røykere røyker færre sigaretter enn for 50 år siden, har de en høyere risiko for å utvikle lungekreft. Dette har dels sammenheng med endringer i design og innhold i sigaretter siden 1950-tallet. Studier tyder på at ventilerte filtre kan ha bidratt til høyere risiko for lungekreft ved at røykerne inhalerer hardere, og dermed trekker de kreftfremkallende stoffene dypere inn i lungevevet. Minst 70 av kjemikaliene i sigaretttrøyk er kreftfremkallende. Nivåene av noen av disse kjemikaliene har økt ettersom produksjonsprosessen har endret seg.

#### *Helseskader av snusbruk*

Selv om bruk av snus er langt mindre helseskadelig enn røyking, kan også bruk av snus innebære risiko for alvorlig sykdom. Folkehelseinstituttet utga i november 2014 en rapport om helserisiko ved snusbruk.<sup>20</sup> Rapporten konkluderer med at snus er kreftfremkallende og at det er gode holdepunkter for at snus øker risikoen for kreft i bukspyttkjertelen, spiserøret og munnhulen. Det er noen holdepunkter for at bruk av snus øker risikoen for kreft i magesekk, lunge, tykktarm og endetarm. Det er imidlertid ikke mulig å fastslå hvor stor risikoøkningen ved bruk av snus vil være for å få kreft. Graden av økt kreftrisiko vil sannsynligvis være avhengig av hvor tidlig man begynner å bruke snus, hvor hyppig og mye snus som brukes, hvor mange år man bruker snus og innholdet av skadelige stoffer i snusproduktet. Det er noen holdepunkter for at bruk av snus gir dårligere prognose ved kreftsykdom.

---

<sup>17</sup> U.S. Department of Health and Human Services (2010), *How Tobacco Smoke Causes Disease: The Biology and Behavioral Basis for Smoking-Attributable Disease: A Report of the Surgeon General*: <http://www.surgeongeneral.gov/library/tobaccosmoke/index.html>

<sup>18</sup> U.S. Department of Health and Human Services (2014), *The Health Consequences of Smoking: 50 Years of Progress. A Report of the Surgeon General*: <http://www.surgeongeneral.gov/library/reports/50-years-of-progress/index.html>

<sup>19</sup> Carter B et al., *Smoking and Mortality — Beyond Established Causes*, N Engl J Med 2015; 372:631-640, 12.2.2015: <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMs1407211>

<sup>20</sup> Folkehelseinstituttet (2014), *Helserisiko ved snusbruk*: <http://www.fhi.no/dokumenter/35f7c1d9e4.pdf>

Det er overbevisende holdepunkter for at snusbruk kan føre til økt risiko for å dø etter hjerteinfarkt eller hjerneslag. Å slutte med snus etter gjennomgått hjerteinfarkt kan halvere dødeligheten.

Rapporten viser videre at det er gode holdepunkter for at snusbruk i svangerskapet kan føre til redusert fødselsvekt, økt risiko for prematur fødsel og dødfødsel. Det er indikasjoner på at snusbruk i svangerskapet kan bidra til svangerskapsforgiftning, økt risiko for pustestans hos de nyfødte, leppe-/ganemisdannelser og på lenger sikt atferdsendringer og andre forstyrrelser. Hjernen er særlig følsom for påvirkning av nikotin når den er under utvikling. Vi har begrenset kunnskap om omfanget av snusbruk i svangerskapet, men det er indikasjoner på at bruk av snus blant gravide øker. Tall fra før 2009 viste at omkring 20 % av brukerne så ut til å fortsette med snus i svangerskapet. Den sterkt økende bruken blant unge kvinner de siste årene øker risikoen for at flere gravide vil bruke snus i årene som kommer.

Det er få eller ingen holdepunkter for at bruk av snus gir økt risiko for å få hjerte- og karsykdom, hjerteinfarkt eller hjerneslag. Det er derimot gode holdepunkter for at snusbruk kan føre til økt risiko for å dø etter hjerteinfarkt eller hjerneslag. Å slutte med snus etter gjennomgått hjerteinfarkt kan halvere dødeligheten. Akutte effekter av snusbruk er økt hjerterytme og økt blodtrykk, og hjertets funksjon kan påvirkes. Det er indikasjoner på at bruk av snus kan være forbundet med økt risiko for hjertesvikt.

Det er også holdepunkter for at et høyt forbruk av snus er forbundet med en økt risiko for diabetes type 2, samt noen holdepunkter for at snusbruk kan være forbundet med økt risiko for vektøkning og fedme. Det er også indikasjoner på at snusbruk kan redusere fertiliteten.

Bruk av snus gir forandringer i munnhulen, hvorav de fleste sees som hvite og/eller røde slimhinneskader. Disse kalles snusinduserte skader. Noen av disse skadene har blitt klassifisert som mulige forstadier til kreft, men de fleste av disse skadene går tilbake når man slutter å snuse. Det kan forekomme lokal varig tilbaketrekking av tannkjøttet i området der snusen plasseres. Dette kan føre til blottlegging av tannhalser og ising i tennene, og etter hvert lokalt tannfestetap.

Et viktig spørsmål er om snusbruk blant unge øker risiko for senere røyking. Det foreligger flere studier, men disse viser motstridende resultater. Det er overvekt av holdepunkter for at snusbruk øker risiko for senere røyking.

Helserisikoen ved snusbruk blant unge bør etter departementets syn ikke primært sammenlignes med helserisiko ved røyking, men med det å ikke bruke noen form for tobakk.

### **3. STANDARDISERTE TOBAKKSPAKNINGER OG -VARER**

#### **3.1 Gjeldende rett**

Tobakksskadeloven inneholder i dag i hovedsak følgende restriksjoner: forbud mot tobakksreklame og sponning, forbud mot gratis utdeling av og spesielle rabatter på

tobakksvarer, forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer på salgssteder, forbud mot selvbetjening, aldersgrense på 18 år, påbud om helseadvarsler på tobakkspakningene, forbud mot salg av 10-pakninger sigaretter, tobakksforbud på skoler og i skoletiden for elevene, en normativ bestemmelse om barns rett til røykfrie omgivelser og røykeforbud i lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang, arbeidslokaler og inngangspartier til helseinstitusjoner og offentlige virksomheter.

Loven utfylles av tre forskrifter; forskrift 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame mv. (heretter reklameforskriften), forskrift 6. februar 2003 nr. 141 om innhold i og merking av tobakksvarer (heretter merkeforskriften) og forskrift 13. oktober 1989 nr. 1044 om forbud mot nye tobakks- og nikotinprodukter.

Både tobakkskadeloven, reklameforskriften og merkeforskriften inneholder enkelte bestemmelser om merking av tobakkspakninger. Disse er i stor grad en implementering av dagens tobakksproduktdirektiv 2001/37/EF.

Tobakkskadeloven § 30 lyder:

«§ 30. Krav til merking av tobakksvarer

Det er forbudt å føre inn i Norge, selge eller utdele tobakksvarer som ikke er merket med advarsel som peker på farene for helseskade ved bruk av slike. Tilsvarende skal sigarettpakker være merket med en innholdsdeklarasjon.

Det er forbudt å føre inn i Norge, selge eller utdele tobakksvarer som ved tekst, navn, varemerke, illustrasjoner eller andre tegn antyder at et spesielt tobakksprodukt er mindre helseskadelig enn andre.

Den som produserer eller selger tobakksvarer, kan ikke ved symbol eller tekst på pakninger gi egne opplysninger om de helsemessige konsekvenser ved å røyke.

Departementet gir nærmere forskrifter om merkingen etter denne paragraf.»

Merkeforskriften § 17 lyder:

«§ 17. Forbud mot villedende produktbetegnelser.

For at forbrukere ikke skal villedes med hensyn til helseskader ved tobakksbruk, er det forbudt å føre inn i Norge, tilvirke, selge eller overdra tobakksvarer som ved tekst, navn, varemerke, illustrasjoner eller andre tegn antyder at et spesielt tobakksprodukt er mindre helseskadelig enn andre.»

Reklameforskriften § 6 lyder:

«§ 6. Forbud mot utradisjonell utforming eller utseende av tobakksvarepakninger

Det er forbudt å omsette tobakksvarepakninger som på grunn av utradisjonell utforming eller utseende kan føre til økt omsetning.

Det er forbudt å utforme tobakksvarepakninger med den hensikt å øke salget blant ungdom. Dette omfatter blant annet utradisjonell utforming av tobakkspakninger med hensyn til logo, farger, pakningsform eller stadig vekslende utforming som kan gi samleincitament.»

### 3.1.1 EU-lovgivning

Norge er bundet av to EU-direktiv på tobakksområdet; direktiv 2001/37/EF om fremstilling, presentasjon og salg av tobakksvarer og direktiv 2003/33/EF om tobakksreklame og sponning. Det nye direktivet 2014/40/EU av 3. april 2014 om fremstilling, presentasjon og salg av tobakks- og relaterte produkter erstatter direktiv 2001/37/EF, og skal implementeres i medlemsstatene innen 20. mai 2016.<sup>21</sup> Direktivet er EØS-relevant og prosessen med å innlemme direktivet i EØS-avtalen er påbegynt.

Direktiv 2014/40/EU inneholder en rekke nye krav som vil gjelde for alle tobakks- og tobakksrelaterte produkter i EØS, herunder større helseadvarsler og regulering av tilsetningsstoffer. Departementet vil komme tilbake med en egen høringssak om implementering av direktivet i løpet av 2015.

Direktivet regulerer ikke standardiserte tobakkspakninger direkte, men det presiseres i artikkel 24 (2) at direktivet ikke er til hinder for at medlemsstatene innfører slik lovgivning, gitt at visse vilkår er oppfylt. Artikkel 24 (2) lyder i dansk oversettelse:

«Dette direktiv berører ikke en medlemsstats ret til at opretholde eller indføre yderligere krav, som finder anvendelse på alle produkter, der markedsføres i medlemsstaten, i forbindelse med standardiseringen af tobakksvarers emballage, når det er berettiget af hensyn til folkesundheden, idet der tages hensyn til det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med dette direktiv. Sådanne foranstaltninger skal stå i rimeligt forhold til målet og må ikke udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Disse foranstaltninger meddeles til Kommissionen sammen med begrundelsen for at opretholde eller indføre dem.»

Adgangen til å innføre lovgivning utover direktivets eksplisitte bestemmelser er videre omtalt i fortalens punkt 53:

«Tobak og relaterte produkter, der er i overensstemmelse med dette direktiv, bør være omfattet af fri bevægelighed for varer. På baggrund af de forskellige grader af harmonisering, der opnås med dette direktiv, bør medlemsstaterne dog under visse omstændigheder bevare beføjelsen til at pålægge yderligere krav i visse henseender for at beskytte folkesundheden. Dette gælder i forhold til andre aspekter end sundhedsadvarsler i forbindelse med præsentationen og emballeringen af tobakksvarer, bl.a. farver, for hvilke dette direktiv indeholder et første sæt grundlæggende fælles regler. Medlemsstaterne ville derfor f.eks. kunne indføre bestemmelser om yderligere standardisering af tobakksvarers emballage, forudsat at bestemmelserne er forenelige med TEUF og WTO-forpligtelserne og ikke indskrænker anvendelsen af dette direktiv.»

---

<sup>21</sup> Europa-parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterte produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0040&qid=1413455761491&from=EN>

### 3.1.2 Tobakkskonvensjonen

Verdens helseorganisasjons tobakkskonvensjon er en kunnskapsbasert internasjonal juridisk bindende avtale.<sup>22</sup> Konvensjonens formål fremkommer i artikkel 3:

«Formålet med denne konvensjon og dens protokoller er å beskytte nålevende og framtidige generasjoner mot de ødeleggende helsemessige, sosiale, miljømessige og økonomiske følgene av tobakksbruk og eksponering for tobakksrøyk, ved å stille til rådighet et rammeverk for tiltak til forebygging av tobakksskader som skal iverksettes av partene på nasjonalt, regionalt og internasjonalt plan for å oppnå en vedvarende og betydelig reduksjon i utbredelsen av tobakksbruk og eksponering for tobakksrøyk.»

Konvensjonen har nå 180 parter, og Norge var det første landet som signerte og ratifiserte den. Det pågår et løpende arbeid med å implementere og utdype konvensjonens forpliktelser, bl.a. gjennom utarbeidelse av retningslinjer. Konvensjonens bestemmelser gir et stort spillerom for partslandene til å utforme egne lovbestemmelser og tiltak i lys av nasjonale forhold. Konvensjonsbestemmelsene fastsetter hva partene skal regulere og hvilke mål som skal etterstribes, men det overlates ofte til partene å vurdere hvordan reguleringene nærmere skal utformes. Retningslinjene er mer detaljerte, og noen gir anvisning på hvordan partene har blitt enige om at konvensjonsbestemmelser bør fortolkes og implementeres. Andre gir kun forslag til ulike tiltak og eksempler på beste praksis.

Både retningslinjene til konvensjonens artikkel 11 om merking og emballasje av tobakksprodukter og til artikkel 13 om reklameforbud, anbefaler at partene vurderer innføring av standardiserte tobakkspakker. Retningslinjene til artikkel 11 omtaler «plain packaging» i punkt 46:

«46. Parties should consider adopting measures to restrict or prohibit the use of logos, colours, brand images or promotional information on packing other than brand names and product names displayed in a standard colour and font style (plain packaging). This may increase the noticability and effectiveness of health warnings and messages, prevent the package from detracting attention from them, and address industry package design techniques that may suggest that some products are less harmful than others.»

Retningslinjene til artikkel 13 omtaler «plain packaging» i punktene 15–17:

#### **«Packaging and product features**

15. Packaging is an important element of advertising and promotion. Tobacco pack or product features are used in various ways to attract consumers, to promote products and to cultivate and promote brand identity, for example by using logos, colours,

---

<sup>22</sup> WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC): <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241591013.pdf>, norsk oversettelse: [http://www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00000/Rammekonvensjonen\\_om\\_f\\_603a.pdf](http://www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00000/Rammekonvensjonen_om_f_603a.pdf)

fonts, pictures, shapes and materials on or in packs or on individual cigarettes or other tobacco products.

16. The effect of advertising or promotion on packaging can be eliminated by requiring plain packaging: black and white or two other contrasting colours, as prescribed by national authorities; nothing other than a brand name, a product name and/or manufacturer's name, contact details and the quantity of product in the packaging, without any logos or other features apart from health warnings, tax stamps and other government-mandated information or markings; prescribed font style and size; and standardized shape, size and materials. There should be no advertising or promotion inside or attached to the package or on individual cigarettes or other tobacco products.

17. If plain packaging is not yet mandated, the restriction should cover as many as possible of the design features that make tobacco products more attractive to consumers such as animal or other figures, "fun" phrases, coloured cigarette papers, attractive smells, novelty or seasonal packs.

### **Recommendation**

Packaging and product design are important elements of advertising and promotion. Parties should consider adopting plain packaging requirements to eliminate the effects of advertising or promotion on packaging. Packaging, individual cigarettes or other tobacco products should carry no advertising or promotion, including design features that make products attractive.»

Forslagene i dette høringsnotatet vil bidra til at Norge innfrir sine forpliktelser etter konvensjonen.

### **3.2 Formål og begrunnelse**

Det overordnede formålet med forslaget om standardiserte tobakkspakninger er å redusere andelen barn og unge som begynner med røyk og snus, for å beskytte dem fra de helseskadelige virkningene av tobakksbruk. Mer konkret er formålet å gjøre tobakksvarer mindre attraktive ved å begrense emballasjens reklameeffekt, øke effekten av de obligatoriske helseadvarslene samt minimere risikoen som pakkedesign kan ha til å gi villedende informasjon om helseskader ved tobakksbruk. Det antas også at tiltaket vil bidra til en moderat reduksjon i tobakksbruk blant voksne, både ved å bidra til røyke- og snusslutt og hindre tilbakefall blant dem som har sluttet, samt til å denormalisere tobakksprodukter og tobakksbruk i samfunnet.

Departementet mener at tiltaket vil kunne bidra til å forebygge at dagens barn og unge blir neste generasjon av voksne som er avhengige av tobakk. Tiltaket vil således bidra til oppfyllelsen av den langsiktige visjonen om et tobakksfritt samfunn.

Forskning viser at pakkedesign bidrar til å gi et feil inntrykk av at tobakksprodukter er mindre helseskadelige enn de faktisk er, særlig overfor ungdom. Fortalen til det nye EU-direktivet viser i punkt 27 til at visse former for tobakksemballasje kan gi inntrykk av at produktet kan gi fordeler i form av vekttap, seksuell appell, sosial status eller kvaliteter som femininitet, maskulinitet eller eleganse. Dette bidrar til å gjøre tobakksbruk mer attraktivt, særlig blant ungdom, og reduserer helseadvarslenes effekt. Videre er det kjent at ulike varemerkers utforming kan ha betydning som identitetsskapende markører. Departementet mener derfor at standardiserte regler om tobakkspakningers utforming og utseende vil kunne være et hensiktsmessig og effektivt tobakksforebyggende tiltak, særlig overfor ungdom.

De aller fleste som begynner med tobakk er mindreårige, og forskning viser at de undervurderer risikoen for å bli avhengige av tobakken.<sup>23</sup> Tobakspakkens utseende er en viktig faktor for å tiltrekke seg unge brukere. En rekke tobakksprodukter med utradisjonell design har kommet på markedet de siste årene. Tobakspakkenes utforming fungerer som reklame og har størst effekt på unge – etablerte tobakksbrukere skifter svært sjelden merke.

Over halvparten av røykerne begynner å røyke før de fyller 18 år. Til tross for omfattende tobakksforebyggende tiltak i Norge siden begynnelsen av 1970-tallet, er totalandelen røykere og snusbrukere i aldersgruppen 16–24 år fortsatt høy. Det er derfor nødvendig å iverksette ytterligere tiltak dersom målsetningen om en tobakksfri ungdomsgenerasjon skal kunne oppnås.

Forslaget om standardiserte tobakkspakninger vil i all hovedsak kun få konsekvenser for tobakksindustrien gjennom begrensninger i muligheten til å anvende sin merkevare på produktene. Tiltaket berører ikke voksnes mulighet til å kjøpe og bruke tobakk.

Det er godt dokumentert at reklame for tobakk har betydning for forbruket. Dette er fundamentet for Tobakkskonvensjonen, der det i fortalen framgår at partene er «alvorlig bekymret over virkningen av alle former for reklame, salgsfremmende tiltak og sponing som har som formål å oppmuntre til bruk av tobakksprodukter.» Videre framgår det av artikkel 13 nr. 1 at partene «erkjenner at et omfattende forbud mot reklame, salgsfremmende tiltak og sponing ville redusere forbruket av tobakksprodukter.»

Norge har, i likhet med flere andre land, innført mange restriksjoner på markedsføring og sponing av tobakksvarer, og har et nærmest totalt reklameforbud, herunder et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgssteder. På grunn av den strenge reguleringen fremstår markedsføring gjennom produktets emballasje som den eneste gjenstående lovlige måten en produsent kan reklamere for produktet sitt. Derfor har tobakksindustrien investert store beløp i utvikling av pakkedesign og merkeimage. Tobakksindustrien har selv uttalt at tobakspakken utgjør selskapets reklameplakat.<sup>24</sup> En studie fra Storbritannia viser at det i det britiske markedet var stor produktinnovasjon etter innføring av reklame- og sponsingsforbud

---

<sup>23</sup> Lund og Rise (2002), *Gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å redusere røyking blant ungdom*, Sosial- og helsedirektoratet, IS-1037, s. 22-23.

<sup>24</sup> Artikkel i WIPO Magazine, februar 2013, *Cigarettes will kill you: The High Court of Australia & plain packaging of tobacco products*: [http://www.wipo.int/wipo\\_magazine/en/2013/01/article\\_0005.html](http://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2013/01/article_0005.html)



for tobakk.<sup>25</sup> Det ble i denne perioden utviklet stadig mer innovativ pakkedesign med flere avanserte design- og pakningselementer.

At tobakkspakken fungerer som reklame, ble også lagt til grunn av daværende Sosial- og helsedirektoratet i en utredning om forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer fra 1. november 2006. I den nevnte utredningen viser direktoratet til forskning som ved hjelp av tidligere interne dokumenter fra amerikansk tobakksindustri, har avdekket at tobakkspakkens utforming er en integrert del av industriens markedsføringsstrategi og skal tjene to formål: De skal være et blikkfang i butikkens utstilling av tobakk og de skal kommunisere et budskap om image. I en påfølgende utredning fra Sirius ble det videre påpekt at emballasjen er et kommunikasjonsmedium som har økt sin viktighet fordi stadig flere land legger restriksjoner på ordinær tobakksreklame.<sup>26</sup> Dette er også konklusjonen i flere internasjonale studier. I retningslinjene til Tobakkskonvensjonen artikkel 13 om tobakksreklame er det presisert at «emballasje og produktdesign er viktige elementer av reklame og markedsføring». Kort oppsummert fremstår det som en samlet oppfatning i forskningsmiljøet at selve tobakks-pakningen merket med logo og produsentens eget design, utgjør en av de siste påvirkningskanalene som tobakksprodusentene har ut mot forbrukerne.<sup>27</sup>

Med innføringen av oppstillingsforbudet forsvant tobakkspakningenes reklameeffekt på utsalgssteder. Etter salg er imidlertid tobakkspakninger fremdeles synlige og har en fortsatt reklameeffekt i den tiden produktet brukes. En undersøkelse fra Australia har vist at 81 % av ordinære sigarettpakker var plassert slik at varemerket var synlig etter kjøpsituasjon (på kaféer, restauranter mv.), slik at reklameeffekten var betydelig også etter at pakken var solgt.<sup>28</sup> En som røyker en 20-pakning om dagen, er eksponert for pakken over 7000 ganger per år.<sup>29</sup> Snusbokser er også svært synlige i sosiale settinger.

Barn lærer gjentatte ganger hvor farlig og avhengighetsskapende tobakksprodukter er, at tobakk aldri bør brukes og at det er ulovlig å selge tobakksvarer til barn og unge under 18 år.

---

<sup>25</sup> Cancer Research UK (2012), *The packaging of tobacco products*: [http://www.cancerresearchuk.org/—prod\\_consump/groups/cr\\_common/@nre/@new/@pre/documents/generalcontent/cr\\_086687.pdf](http://www.cancerresearchuk.org/—prod_consump/groups/cr_common/@nre/@new/@pre/documents/generalcontent/cr_086687.pdf)

<sup>26</sup> Lund og Rise, *Kunnskapsgrunnlag for forslaget om et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer*, Sirius-Skrifter 1/2008 (heretter Lund & Rise 2008): [http://www.sirus.no/filestore/Import\\_vedlegg/sirusskrifter1.08.pdf](http://www.sirus.no/filestore/Import_vedlegg/sirusskrifter1.08.pdf)

<sup>27</sup> Se eksempelvis Lavik og Scheffels, *Evaluering av forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer*, Fagrapport nr. 2-2011, Sirius (heretter Lavik & Scheffels, 2011); Cancer Council Victoria, Australia, *Plain packaging of cigarettes: a review of the evidence*, 2011, s. 6-10; Moodie og Hastings (2010), *Tobacco Packaging as promotion*: <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/19/2/168.full>; Scollo og Freeman (2012), *Packaging as Promotion*: <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/19/2/168.full>; Moodie et al, *Plain Tobacco Packaging: A Systematic Review* (heretter Moodie 1): [http://phrc.lshtm.ac.uk/papers/PHRC\\_006\\_Final\\_Report.pdf](http://phrc.lshtm.ac.uk/papers/PHRC_006_Final_Report.pdf); samt oppdatering (heretter Moodie 2): <http://www.stir.ac.uk/media/schools/management/documents/Plain%20Packaging%20Studies%20Update.pdf>; Chantler, *Standardised packaging of tobacco*, UK (heretter Chantler): [http://www.kcl.ac.uk/health/10035-TSO-2901853-Chantler-Review-ACCESSIBLE.PDF?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=standardised-packaging-of-tobacco-report-of-the-independent-review-undertaken-by-sir-cyril-chantler-pdf](http://www.kcl.ac.uk/health/10035-TSO-2901853-Chantler-Review-ACCESSIBLE.PDF?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=standardised-packaging-of-tobacco-report-of-the-independent-review-undertaken-by-sir-cyril-chantler-pdf); Hammond, *Standardized packaging of tobacco products, Evidence Review*, Ireland: <http://health.gov.ie/wp-content/uploads/2013/12/2014-Ireland-Plain-Pack-Main-Report-Final-Report-Ireland-26.pdf>

<sup>28</sup> Wakefield et al, *The silent salesman: an observational study of personal tobacco pack display at outdoor café strips in Australia*, *Tob Control*. 2014 Jul;23(4):339-44: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23427292>

<sup>29</sup> Department of Health, England, *Impact Assesment*, 5.3.2012: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/170569/dh\\_133576.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/170569/dh_133576.pdf), se side 10.

Likevel ser barn tobakksprodukter med innbydende innpakninger, farger og design. Voksne kan håndtere denne dobbeltkommunikasjonen ved hjelp av myndighetenes omfattende helseadvarsler, mens barn ikke på samme måte er i stand til å sammenholde slike blandede budskap. Departementet mener at tiltaket klart har et potensial for å redusere oppstart av tobakksbruk.

### **3.3 Reguleringer i andre land**

Tiltaket standardiserte tobakkspakninger er i dag gjennomført i Australia, vedtatt i Irland og Storbritannia, og under innføring i Frankrike og New Zealand. Sverige har startet utredning av tiltaket og Finland har det til vurdering.

#### *3.3.1 Australia*

Som første land i verden innførte Australia påbud om standardiserte tobakkspakninger med virkning fra 1. desember 2012. Australia har som målsetning å redusere røykeprevalensen til 10 % innen 2018, og tiltaket er et virkemiddel som sammen med flere andre skal bidra til å nå dette målet. Tiltaket skal bidra til røykeslutt og redusert tobakksbruk i befolkningen, gjøre det enklere for personer som forsøker å slutte eller har sluttet med tobakk, samt redusere eksponering for tobakksrøyk. Det spesifikke formålet med regulering av tobakkspakningers utforming og utseende er å redusere tobakksvarers tiltrekning, særlig overfor barn og unge, øke effekten av helseadvarslene, redusere mulighetene for at tobakkspakninger gir villedende informasjon om helseskader knyttet til tobakksbruk og på sikt, sammen med andre tobakksforebyggende tiltak, bidra til å redusere andelen tobakksbrukere. Lovens formålsbestemmelse viser også til at tiltaket skal bidra til å oppfylle Australias forpliktelser som part til Tobakkskonvensjonen.

Australia har lenge hatt en restriktiv tobakkspolitikk med blant annet reklameforbud, oppstillingsforbud, forbud mot røyking på alle offentlige steder, samt omfattende røykesluttkampanjer.

Standardiserte tobakkspakninger er et kunnskapsbasert tiltak og australske myndigheter la omfattende studier til grunn for innføringen.<sup>30</sup> Oppsummeringsvis fant Australia at forskning viste at standardiserte pakninger førte til mer effektive helseadvarsler, minimerte misoppfatninger om risiko knyttet til ulike merker og reduserte den samlede attraktiviteten knyttet til tobakksbruk. For nærmere omtale av studier om effekt av tiltaket, se punkt 3.4 nedenfor.

Australia ble straks etter innføringen av tiltaket saksøkt av flere tobakkselskaper for nasjonale domstoler. Hovedproblemstillingen i saken var om tiltaket var lovlig i forhold til grunnlovens bestemmelser om ekspropriasjon. Helsemyndighetene vant. Philip Morris Asia brakte i tillegg Australia inn for en tvistedomstol 21. november 2011 med bakgrunn i en bilateral investeringsavtale med Hong Kong. Saken er ennå ikke avsluttet. Fem land har videre igangsatt tvistesaker mot Australia i WTO-systemet. Flere av disse får dekket sine

---

<sup>30</sup> Quit, Cancer Council Victoria, *Plain packaging of cigarettes: a review of the evidence*, April 2011: <http://www.cancervic.org.au/plainfacts/browse.asp?ContainerID=plainfacts-evidence>

juridiske kostnader av tobakksindustrien. Det er forventet at sakene mot Australia vil avgjøres i 2016–2017. Norge har meldt seg som tredjepart i sakene.

### 3.3.2 *Storbritannia*

Storbritannia vedtok en lovhjemmel for påbud om standardiserte tobakkspakninger 13. mars 2014. Utfyllende forskrifter ble vedtatt i Underhuset 11. mars 2015.

Formålet med tiltaket er å forebygge tobakksbruk, bidra til røykeslutt, hindre tilbakefall, redusere tobakksvarers tiltrekning, øke oppmerksomheten og effekten av helseadvarslene, minimere muligheten for at tobakkspakninger bidrar til misoppfatninger av risiko knyttet til tobakksbruk, samt bidra til å påvirke holdninger, intensjoner og adferd knyttet til reduksjon i tobakksbruk. Tiltaket vil også bidra til å endre sosiale normer om tobakksbruk. Forslaget omfatter kun sigaretter og rulletobakk, da det er disse produktene som er mest utbredt blant unge i England.

Det er gjennomført to kunnskapsoppsummeringer og en uavhengig gjennomgang av tiltakets effekter, og alle har konkludert med at tiltaket antas å få en effekt på befolkningens helse, og da særlig overfor barn og unge.<sup>31</sup> I konklusjonen til den siste rapporten uttales det bl.a. følgende:

«In conclusion, research cannot prove conclusively that a single intervention such as standardised packaging of tobacco products will reduce smoking prevalence. For various reasons, as cited, it is not possible to carry out a randomised, controlled trial. Even if it was possible, it would be extremely difficult to control for all the various confounding factors which are known to affect smoking. However, after a careful review of all of the relevant evidence before me, I am satisfied *there is sufficient evidence derived from independent sources that the introduction of standardised packaging, as part of a comprehensive policy of tobacco control measures, would be very likely, over time, to contribute to a modest but important reduction in smoking prevalence, especially in children and young adults.* Given the dangers of smoking, the suffering that it causes, the highly addictive nature of nicotine, the fact that most smokers become addicted when they are children or young adults and the overall cost to society, the importance of such a reduction should not be underestimated.» (vår utheving)

### 3.3.3 *Irland*

I 2013 vedtok Irland å redusere tobakksbruken til under 5 % innen 2025. Et tiltak for å oppnå målet er innføring av standardiserte tobakkspakninger, og lovforslaget ble vedtatt 3. mars 2015. Irske myndigheter presiserer at tiltaket er et av flere som til sammen skal bidra til å redusere tobakksbruken i befolkningen. Formålet med forslaget er å redusere tobakksvarers

---

<sup>31</sup> Første kunnskapsoppsummering, Moodie 1: [http://phrc.lshtm.ac.uk/papers/PHRC\\_006\\_Final\\_Report.pdf](http://phrc.lshtm.ac.uk/papers/PHRC_006_Final_Report.pdf); Oppdatering av første kunnskapsoppsummering, Moodie 2: <http://www.stir.ac.uk/media/schools/management/documents/Plain%20Packaging%20Studies%20Update.pdf>; Chantler-review: [http://www.kcl.ac.uk/health/10035-TSO-2901853-Chantler-Review-ACCESSIBLE.PDF?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=standardised-packaging-of-tobacco-report-of-the-independent-review-undertaken-by-sir-cyril-chantler-pdf](http://www.kcl.ac.uk/health/10035-TSO-2901853-Chantler-Review-ACCESSIBLE.PDF?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=standardised-packaging-of-tobacco-report-of-the-independent-review-undertaken-by-sir-cyril-chantler-pdf)

tiltrekning, øke oppmerksomheten og effekten av helseadvarsler, og redusere misoppfatninger av risiko knyttet til tobakksbruk. Det vises også til at forslaget vil bidra til å oppfylle Irlands forpliktelser som part til Tobakkskonvensjonen. Reguleringen omfatter alle tobakksprodukter.

Kunnskapsoppsummeringen som ble lagt til grunn for forslaget konkluderer med at tiltaket er egnet til å oppnå formålene.<sup>32</sup> Kunnskapsoppsummeringen inneholder en analyse av studier innen flere disipliner slik som markedsføring rettet mot ungdom og årsakssammenhengen mellom markedsføring og tobakksbruk, helseadvarsler, oppfatninger av risiko, forbruker-atferd, fargevalg og studier om effekten av tiltaket i Australia.

I rapporten er det også vist til at vestlige land er svært like når det gjelder forhold som påvirker oppstart av røyking, bruksmønstre og røykeslutt. Industripraksis knyttet til utforming og bruk av tobakksemballasje er også lik. Det er derfor rimelig å generalisere forskningsresultater på emballasje fra andre vestlige land til Irland. Det påpekes at funnene på tvers av ulike land er konsistente, og at dette underbygger slutningen om at studier og resultater fra andre land kan overføres og brukes som grunnlag for innføring av standardiserte tobakkspakninger i Irland. Tiltaket har stor støtte i befolkningen, ifølge en europeisk undersøkelse i 2012 støttet 81 % av den irske befolkningen forslaget.<sup>33</sup>

#### 3.3.4 *New Zealand*

I 2011 vedtok regjeringen et mål om at New Zealand skal bli et tobakksfritt samfunn innen 2025. De sendte i 2012 på høring et forslag om å innføre standardiserte tobakkspakninger. Det heter i forslaget at New Zealand tar sikte på en regulering som er mest mulig lik den australske lovgivningen. Et lovforslag i saken ble lagt frem for parlamentet 17. desember 2013. Formålet med forslaget er å redusere tobakksvarers attraktivitet, særlig overfor barn og unge, denormalisere tobakksvarers sosiale aksept i befolkningen, øke oppmerksomheten og effekten av helseadvarsler og redusere tobakksvarepakningenes villedende informasjon om helseskader.

#### 3.3.5 *Frankrike*

Frankrike sendte et lovforslag om standardiserte tobakkspakninger til parlamentet 27. oktober 2014. Formålet med tiltaket er å forebygge tobakksbruk blant barn og unge.

#### 3.3.6 *Sverige*

Et svensk offentlig utvalg har fått i oppdrag å utrede bl.a. innføring av standardiserte tobakkspakninger i Sverige. Utvalgsrapporten vil fremlegges senest 1. mars 2016.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Hammond (2014), *Standardized packaging of tobacco products – Evidence Review*: <http://health.gov.ie/wp-content/uploads/2013/12/2014-Ireland-Plain-Pack-Main-Report-Final-Report-July-26.pdf>

<sup>33</sup> [http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro\\_attitudes\\_towards\\_tobacco\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf)

<sup>34</sup> Socialdepartementet, Kommittédirektiv 2015:16, Tilläggsdirektiv till Utredningen om genomförande av EU:s tobaksprodukt direktiv (S 2014:16): [https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utredningar/Kommittedirektiv/Tillaggsdirektiv-till-Utrednin\\_H3B116/](https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utredningar/Kommittedirektiv/Tillaggsdirektiv-till-Utrednin_H3B116/)

### 3.3.7 Finland

Finland vedtok en ny tobakksstrategi i 2014, der den langsiktige målsetningen er at tobakksbruken skal være under 2 % innen 2040. Et av tiltakene i planen er innføring av standardiserte tobakkspakninger. Formålet er å redusere tobakksbruk, særlig blant barn og unge, ved å gjøre tobakksprodukter mindre attraktive.

### 3.4 Nærmere om forskning på effekten av standardiserte tobakkspakninger

Foreløpige erfaringer fra Australia viser at tiltaket har god effekt og på sikt vil kunne bidra til at tobakksbruk fases ut i ungdomsgenerasjonen. Samtlige land som har innført eller påbegynt innføring av standardiserte tobakkspakninger har gjennomført kunnskapsoppsummeringer. De sentrale kunnskapsoppsummeringene og rapportene gjennomført i Europa er:

- Storbritannia:
  - Moodie m.fl (2011), *Plain Tobacco Packaging: A systematic Review*, University of Stirling.<sup>35</sup>
  - Moodie m.fl (2013), *Plain Tobacco Packaging Research: An Update*, University of Stirling.<sup>36</sup>
  - Chantler (2014), *Standardised packaging of tobacco products. Report of the independent review undertaken by Sir Cyril Chantler*.<sup>37</sup>
- Irland: Hammond (2014), *Standardised Packaging of Tobacco Products. Evidence Review*, University of Waterloo.<sup>38</sup>
- Norge: Sirius (2015), *Oppdatering av kunnskapsgrunnlaget om standardiserte tobakkspakninger*.<sup>39</sup>

New Zealand og Australia har også gjennomført studier og kunnskapsoppsummeringer.<sup>40,41</sup>

Sirius leverte 11. februar 2015 en oppdatert kunnskapsoppsummering om standardiserte tobakkspakninger. Sirius skriver at omfanget av eksperimentelle studier av tiltaket har økt betydelig siden forrige kunnskapsoppsummering i 2012. Sirius-rapporten bekrefter at den totale mengden av studier er tilstrekkelig til å kunne trekke konklusjoner om at tiltaket vil kunne ha effekt på rekruttering av unge til tobakksbruk.

Kunnskapsoppsummeringene inneholder omtale og analyse av studier som gjelder flere forhold knyttet til standardiserte tobakkspakninger, og har særlig fokus på de tre hovedmålene med tiltaket. Studiene har også sett på tiltakets effekt på holdninger og adferd knyttet til tobakksbruk og ulovlig handel med tobakksvarer.

---

<sup>35</sup> [http://phrc.lshtm.ac.uk/papers/PHRC\\_006\\_Final\\_Report.pdf](http://phrc.lshtm.ac.uk/papers/PHRC_006_Final_Report.pdf)

<sup>36</sup> <http://www.stir.ac.uk/media/schools/management/documents/Plain%20Packaging%20Studies%20Update.pdf>

<sup>37</sup> [http://www.kcl.ac.uk/health/10035-TSO-2901853-Chantler-Review-ACCESSIBLE.PDF?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=standardised-packaging-of-tobacco-report-of-the-independent-review-undertaken-by-sir-cyril-chantler-pdf](http://www.kcl.ac.uk/health/10035-TSO-2901853-Chantler-Review-ACCESSIBLE.PDF?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=standardised-packaging-of-tobacco-report-of-the-independent-review-undertaken-by-sir-cyril-chantler-pdf)

<sup>38</sup> <http://health.gov.ie/wp-content/uploads/2014/06/2014-Ireland-Plain-Pack-Main-Report-Final-Report-July-26.pdf>

<sup>39</sup> <http://www.sirius.no/kunnskapsoppsummering-om-standardiserte-tobakkspakninger/> (oppdatering av kunnskapsoppsummering fra 2012)

<sup>40</sup> <http://www.health.govt.nz/publication/proposal-introduce-plain-packaging-tobacco-products-new-zealand>

<sup>41</sup> <http://www.health.gov.au/internet/preventativehealth/publishing.nsf/Content/home-1>

### *Mindre attraktive tobakkspakninger*

Et hovedfunn er at standardiserte pakninger i alle studiene som undersøkte appell/attraktivitet ble rangert som mindre attraktive enn tilsvarende pakninger med logo/merkevaredesign (ordinære pakker). Standardiserte pakninger ble også vurdert å inneholde et produkt med dårligere kvalitet og med dårligere smak. Positive inntrykk av røykeridentitet og personlighetstrekk som ble knyttet til spesifikke tobakksmerker ble svekket eller forsvant helt med standardisert innpakning. Et annet gjennomgående funn var at ikke-røykere og yngre personer reagerte mer negativt på standardiserte pakker enn røykere og eldre personer.

### *Mer synlige helseadvarsler*

Flere av studiene har sett på sammenhengen mellom standardisert innpakning og oppfatninger om hvor fremtredende helseadvarslene på pakkene var. En klar overvekt av studiene konkluderte med at helseadvarslene ble mer synlige eller fremtredende på standardiserte sammenlignet med på ordinære pakker, og at deltakere husket advarsler oftere når de ble observert på standardiserte pakker. Resultater fra kvalitative studier om temaet, indikerer at standardiserte pakker framhever helseadvarsler mer fordi det er mindre 'kluss' på pakkene som forstyrrer synsinntrykket, samt at de kjedelige pakkene framhever alvor og troverdigheten i helseadvarselen.

### *Reduserte misoppfatninger om skadelighet*

Andre studier undersøkte oppfatninger om skadelighet. Gjennomgangen av disse viste at standardisert innpakning kan redusere misoppfatninger om den relative skadeligheten av ulike tobakksmerker. Studiene fant også at bruk av betegnelser som «gold» eller «smooth» på standardiserte sigarettpakker, har potensial til å gi forbrukere feil inntrykk av relativ skadelighet, på samme måte som på ordinære pakker.

### *Mer negative holdninger til tobakksbruk*

Det er også gjennomført studier om hvordan standardisert innpakning kan tenkes å virke inn på røykerelaterte holdninger og på røykeatferd. Hovedfunnene i disse er at standardisert innpakning ser ut til å øke negative følelser knyttet til røyking, og at en generell oppfatning hos publikum ofte var at standardiserte pakker kan bidra til å forebygge at unge begynner å røyke og at etablerte røykere slutter. Slike oppfatninger var mest vanlige blant ikke-røykere, røykere med et lavt forbruk av sigaretter og yngre personer.

### *Undersøkelser i Norge – særlig om snus*

Sirus har også gjennomført studier i Norge.<sup>42</sup> Hovedkonklusjonene også her var at standardiserte tobakkspakker virket mindre attraktive, spesielt på ungdom. Videre fikk

---

<sup>42</sup> Scheffels & Sæbø (2013), [Perceptions of Plain and Branded Cigarette Packaging Among Norwegian Youth and Adults: A Focus Group Study](#), *Nicotine & Tobacco Research* 15(2): 450-456; Lund & Scheffels (2013), [Young smokers and non-smokers perceptions of typical users of plain vs. branded cigarette packs: a between-subjects experimental survey](#), *BMC Public Health* 13(1): 1005; Scheffels & Lund (2013), [The impact of cigarette branding and plain packaging on perceptions of product appeal and risk among young adults in Norway: A between-subjects experimental survey.](#), *BMJ Open* 3(12).



helseadvarslene større effekt og oppmerksomhet. De fleste røykerne mente at standardiserte tobakks pakker i seg selv ikke ville få dem til å slutte å røyke, men de trodde at standardiserte pakker kunne føre til at andre ikke begynte. En studie fra Norge viser også standardiserte snus pakninger blir oppfattet som mindre attraktive av unge.<sup>43</sup> Studien viser at snuspakkens design har betydning for produktets appell overfor unge i alderen 14–18 år. Pakkedesign og snusmerker kommuniserer sosial identitet og design, farge og materialbruk har betydning for unges oppfatning av snusproduktene. Merkene hadde sosial betydning for ungdommene både på en direkte måte i samhandling med andre, og på en mer symbolsk måte som noe de brukte for å kommunisere sosial identitet og tilhørighet. Deltakerne beskrev snusproduktene på markedet som identitetsmarkører, og begrunnet det med at pakkene var så forskjellige. Pakkedesignen hadde også betydning for ungdommens oppfatning av helserisiko. Lyse pakker med smakstilsetninger ble oppfattet som mindre helseskadelige enn andre. Mange pakker ble oppfattet som om de inneholdt noe annet enn tobakk, særlig lyse eller fargerike pakker med smak – disse ga assosiasjoner til godteri, kosmetikk og tyggegummi. Flere snakket om at nye produkter med mindre og tynnere snusporasjoner var spesielt attraktivt for unge. Oppsummeringsvis viser studien at pakkedesign på snus, i likhet med på sigaretter, er viktig for unge, kan fungere som identitetsmarkører og ha konkret sosial betydning når unge møtes. Videre at pakkedesign og produktutvikling har betydning for rekruttering av unge og nye snusbrukere.

#### *Erfaringer etter innføring i Australia*

Det er gjennomført flere studier i Australia etter innføring av tiltaket. Disse viser bl.a. at:

- Standardisert innpakning kan ha effekt på holdninger til røyking.
- Tiltaket ser ikke ut til å ha hatt negative konsekvenser for transaksjonstiden i butikkene, for preferansen for henholdsvis store og små utsalgssteder eller for omfanget av ulovlig handel.
- Røykere oppfatter standardiserte pakninger som mindre tiltrekkende.
- Røykpakker har blitt mindre synlige i offentlige settinger – nedgang på 15 % sammenlignet med før innføring av standardiserte pakker. Nedgangen er størst på steder hvor unge oppholder seg.
- Økning i antall innringere til røyketelefonen, og økning i intensjoner om å slutte
- Støtten til standardisert innpakning blant røykere økte fra 28 % før innføringen av tiltaket til 49 % etter.
- Etter at tiltaket ble innført har det også skjedd en reduksjon i røykeandel i Australia, fra 15,1 % i 2010 til 12,8 % i 2013.<sup>44</sup> Nedgangen er den største som er målt siden målingene startet i 1991. Andelen av unge i aldersgruppen 18–24 år som oppgir å aldri ha røykt, økte fra 72 % i 2010 til 77 % i 2013.

---

<sup>43</sup> Sirus (2015), [Oppdatering av kunnskapsgrunnlaget om standardiserte tobakks pakninger](#)

<sup>44</sup> Australian Department of Health sin nettside, Key facts and figures on tobacco sales, consumption and prevalence: <http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/Content/tobacco-kff>

Departementet understreker at effektene av tiltaket først og fremst vil vise seg på lenger sikt, særlig når det gjelder nedgang i tobakksbruk. Samlet sett indikerer likevel studiene at tiltaket har hatt ønsket effekt i Australia.<sup>45</sup>

### 3.4.1 Særlig om fargevalg

Flere studier har sett på hvilken effekt selve pakningsfargen har på relevante utfall/formål. Resultatet av disse studiene viser gjennomgående at mørkere farger oppfattes som betydelig mindre attraktive.<sup>46</sup> En studie i Storbritannia viste f.eks. at vanlige brune pakninger ble oppfattet som mindre tiltalende enn vanlige hvite pakker, og førstnevnte var også forbundet med oppfatning om høyere helserisiko.<sup>47</sup> En annen studie fra Storbritannia viste at matte brune pakker ble opplevd som produkter med høyere tjæreinhold, høyere risiko for helseskader samt at denne fargen gjorde helseadvarslene mer synlige.<sup>48</sup> Kvalitative undersøkelser blant unge røykere i Skottland viste at mørke brune pakninger ble oppfattet som mindre attraktive enn lyse brune og lyse grå pakker i samtlige fokusgrupper.<sup>49</sup> I Australia ble det gjennomført mange studier der konklusjonen var at mørkere farger ble forbundet med høyere risiko, mindre appell og vurdert som mer effektive for å forebygge tobakksbruk.<sup>50</sup> Disse studiene er konsistente med resultater fra annen forskning, inkludert forskning fra tobakksindustrien som viser at hvite og lysere farger oppfattes som «sunnere» og «renere».<sup>51</sup> Siden formålet med tiltaket er å redusere misoppfatninger om risiko og gjøre tobakksvarer mindre attraktive, mener departementet at en mørk farge på tobakkspakningene vil kunne bidra til dette.

## 3.5 Regulering av røykfri tobakk

Departementet foreslår at reguleringene i høringsnotatet skal omfatte alle tobakksprodukter. Selv om røykfri tobakk, og da særlig snus, ikke er like helseskadelig som røyketobakk vil departementet understreke at også bruk av røykfri tobakk innebærer risiko for alvorlige helseskader, jf. nærmere omtale i punkt 2.2 ovenfor. For å forebygge skadevirkningene av tobakksbruk som sådan for nye generasjoner, mener departementet derfor at forslagene som omtales i høringsnotatet bør omfatte tobakksvarer generelt.

---

<sup>45</sup> Sirus (2015), [Oppdatering av kunnskapsgrunnlaget om standardiserte tobakkspakninger](#)

<sup>46</sup> Centre for Health Promotion (1993). *Effects of plain packaging on the image of tobacco products among youth*. Centre for Health Promotion, University of Toronto.

<sup>47</sup> Hammond et al (2009), *Cigarette pack design and perceptions of risk among UK adults and youth*. Eur J Public Health 2009; 6:631-637.

<sup>48</sup> Hammond et al (2013), *The perceptions of UK youth of branded and standardized, 'plain' cigarette packaging*. Eur J Public Health 2013; 1-7.

<sup>49</sup> Moodie og Ford (2011), *Young adult smokers' perceptions of cigarette pack innovation, pack colour and plain packaging*. Australasian Marketing Journal. 2011; 3:174-180.

<sup>50</sup> Parr et al, *Market research on determine effective plain packaging of tobacco products – Study 2: Consumer perceptions of plain pack colour*, Australian Government Department of Health and Ageing, 2011; Parr et al, *Market research on determine effective plain packaging of tobacco products – Study 4: Consumer perceptions of plain pack colour with brand elements*, Australian Government Department of Health and Ageing, 2011; Parr et al, *Market research on determine effective plain packaging of tobacco products – Study 5: Face-to-face: consumer appraisal of plain packs with new health warnings using prototype packs*, Australian Government Department of Health and Ageing, 2011.

<sup>51</sup> U.S. Department of Health and Human Services (2012), *Preventing tobacco use among youth and young adults: A report of the Surgeon General*, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, Atlanta, GA;



Dersom helsemyndighetene skulle gå inn for at kun røyketobakk skulle omfattes, ville dette kunne oppfattes som et signal om at det ikke er knyttet helserisiko til bruk av røykfri tobakk. Et slikt signal vil være særlig uheldig overfor barn og ungdom.

Departementet er spesielt bekymret over økningen av bruk av snus blant ungdom og det er et uttalt mål å stanse denne. En rekke tobakksprodukter med utradisjonell design har kommet på markedet de siste årene. Dette gjelder særlig innen snusmarkedet. Helsedirektoratet har i 2014 innhentet informasjon om tobakksmarkedet i Norge fra tobakksimportørene. Oversikten omfatter hvilke tobakksmerker som selges i Norge, herunder utforming, vekt, størrelse og en beskrivelse av salgsvolum for de enkelte produkttypene. Undersøkelsen viser at det er 97 snusmerker på det norske markedet. Til sammenligning er det rapportert inn 42 ulike sigarettmerker. 11 av snusmerkene er løssnus, 86 merker er porsjonssnus, hvorav 77 inneholder vanlige porsjoner og 9 inneholder miniporsjoner. Mange av boksene har design og farge som bidrar til å gjøre produktet attraktivt. Norsk Designråd kåret en snusboks rettet mot yngre brukere til beste design i kategorien «emballasje» for 2013. EU-kommisjonen viser i sin konsekvensanalyse av nytt tobakksproduktdirektiv at det har skjedd en betydelig produktutvikling i snussegmentet.<sup>52</sup> Swedish Match hadde 22 typer snus i 2002, mens tallet var økt til 180 i 2008.

Et av formålene med forslaget om standardiserte tobakkspakninger er å bidra til denormalisering av tobakksprodukter og tobakksbruk i samfunnet. Sirius publiserte i november 2014 en rapport om norske avisers dekning av snus i perioden 2002–2011.<sup>53</sup> Rapporten påpeker bl.a. følgende: «Innholdet i oppslagene peker mot at avisene skildrer en utvikling henimot normalisering av snus i det norske samfunnet. Selv om flere av oppslagene har nøytral eller negativ valør, kan de likevel tenkes å spille en rolle i markedsføringen av snus i et land som Norge, som har forbud mot tobakksreklame.» Departementet mener at dette underbygger behovet for at den foreslåtte reguleringen også skal omfatte snus.

Økningen i snusbruk blant unge kvinner har også medført et økende problem med snusbruk under svangerskap. Uheldige helsekonsekvenser av snusbruk blant denne gruppen er blant de funnene som Folkehelseinstituttet trekker frem i sin helserisikovurdering fra 2014.

Selv om snus er mindre helsefarlig enn røyketobakk, mener departementet at helserisikoen ved snusbruk når det gjelder unge ikke primært bør sammenlignes med helserisiko ved røyking, men med det å ikke bruke noen form for tobakk. Formidling av informasjon om tobakksvarer og ulik risiko for helseskader bør skje gjennom andre kanaler enn innføring av differensiert regulering når det gjelder standardiserte tobakkspakninger.

Siden de foreslåtte reguleringene ikke forbyr adgangen til å selge tobakksvarer, vil de ulike tobakksproduktene fortsatt være tilgjengelige i markedet. Tobakkskundene har følgelig mulighet til å velge det tobakksprodukt de måtte ønske, og står fritt til å ta hensyn til

---

<sup>52</sup> [http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com\\_2012\\_788\\_ia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_ia_en.pdf), se side 10 og 11

<sup>53</sup> Sæbø og Tokle (2014), *Norske avisers dekning av snus 2002–2011 – En innholdsanalyse*, Sirius-rapport nr. 2/2014: <http://www.sirus.no/wp-content/uploads/2014/12/sirusrap.2.14.pdf>

produktenes risikoprofil ved sitt valg. Departementet mener at argumentene for differensiering ikke er sterke nok, og foreslår at de ulike reglene skal gjelde tobakksvarer generelt. Dette er også i tråd med Tobakkskonvensjonen, som fastsetter at partene skal iverksette tiltak for å hindre oppstart, oppmuntre til og hjelpe med avvenning, samt redusere forbruket av alle typer tobakksvarer.

Det er videre viktig for effektiv implementering og tilsyn med den foreslåtte reguleringen at den gjelder alle tobakksprodukter. En uniform regulering vil blant annet lette tilsynet ved å unngå at det oppstår problemer med tolkning av hva som for eksempel er forskjellen mellom sigaretter, sigarer og sigarillos eller andre tobakksprodukttyper.

### **3.6 Befolkningens holdninger til tiltaket**

Sirus gjennomførte i desember 2014 og januar 2015 på oppdrag fra departementet en holdningsundersøkelse om befolkningens støtte til ulike tobakksreguleringer.<sup>54</sup> Det fremgår av undersøkelsen at rundt en tredjedel uttrykker støtte til standardiserte tobakkspakninger (37 % for røyk og 33 % for snus). Motstanden er størst blant tobakksbrukerne. Det er viktig å huske på at undersøkelsen ble foretatt på et tidspunkt hvor tiltaket ennå ikke var foreslått og begrunnelsen for det derfor var lite kjent og diskutert i offentligheten.

Undersøkelsen viser videre at mange også er enige i at designet på tobakkspakningene er utviklet for å appellere til ungdom. Dette gjelder i enda større grad for snusbokser enn for sigarettpakker (hhv. 37 % for røyk og 49 % for snus). Dessuten er det stor oppslutning om en påstand om at tobakksindustrien forsøker å omgå reklameforbudet gjennom produktplassering. Nesten halve befolkningen tror at dette er tilfellet (49 %).

Tidligere erfaring har vist at støtte til tobakkspolitiske reguleringer generelt øker over tid. I 2003, før røykeloven ble innført, var det 23 % støtte til tiltaket blant dagligrøykere. Støtten hadde økt til 69 % i 2010. I befolkningen generelt er støtten til røykeloven nå på 90 %. Når det gjelder oppstillingsforbudet var det i 2010, like etter at forbudet trådte i kraft, 50 % støtte i befolkningen og 22 % blant dagligrøykere. I 2014 hadde støtten økt til 67 % i befolkningen og 36 % blant dagligrøykere.

Holdningsundersøkelser fra England viser at støtten til standardiserte tobakkspakninger har økt fra 42 % i 2008 til 72 % i 2015.<sup>55,56</sup>

---

<sup>54</sup> Sirus, *Befolkningens oppslutning om eksisterende og potensielle tobakkspolitiske reguleringer, med særlig vekt på tiltak for nøytral innpakking*, notat til Helse- og omsorgsdepartementet 3. februar 2015. Undersøkelsen ble utført av IPSOS MMI, utvalgsstørrelse 5543 personer i alderen 15–90 år.

<sup>55</sup> ICM-undersøkelse bestilt av det engelske helsedepartementet, utført oktober 2008. Utvalgsstørrelsen var 2606 personer over 18 år i England. Disse ble spurt; *'if there is evidence that each of the following will discourage young people from starting to smoke, to what extent would you support or oppose each of the following: Selling cigarettes in plain packets with no logos or colours'*.

<sup>56</sup> YouGov-undersøkelse, bestilt av Cancer Research UK, utført januar 2015. Utvalgsstørrelse 1834 personer over 18 år; [https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/w3wqzsegsk/CancerResearchResults\\_150114\\_smoking\\_Website.pdf](https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/w3wqzsegsk/CancerResearchResults_150114_smoking_Website.pdf)

I Australia var det 28 % røykere som støttet tiltaket før loven ble innført, to år etter hadde støtten økt til 49 %.<sup>57</sup>

### **3.7 Forholdet til Norges folkerettslige forpliktelser på handelsområdet, varemerke- og designretten, Grunnloven og menneskerettighetene**

#### *3.7.1 EØS-retten*

EUs tobakksdirektiv 2014/40/EU regulerer ikke standardiserte tobakkspakninger direkte, men det presiseres i artikkel 24 (2), jf. fortalen pkt. 53, at direktivet ikke er til hinder for at medlemsstatene innfører krav om standardiserte tobakkspakninger dersom dette er begrunnet i hensynet til folkehelsen, står i et rimelig forhold til målet og ikke innebærer vilkårlig forskjellsbehandling eller skjult handelshindring. Det har vært reist spørsmål ved forståelsen av artikkel 24 (2) i direktivet, men departementets vurdering er at direktivet ikke stenger for nasjonale regler om standardiserte tobakkspakninger. Lovligheten beror på helseeffekten av tiltaket, nærmere bestemt om det kan begrunnes i hensynet til folkehelsen og står i et rimelig forhold til dette målet.

Disse vilkårene nevnt i direktivet artikkel 24 (2) må forstås i lys av prinsippet om frie varebevegelser og hvilke begrensninger i vareflyten som som egnede og nødvendige av folkehelsehensyn etter EØS-avtalen artikkel 11 og 13.

EØS-avtalen oppstiller forbud mot tiltak som hindrer eller begrenser den frie utveksling av varer. Påbudet om standardiserte tobakkspakninger og -varer utgjør produktkrav, og departementet legger til grunn at forslaget omfattes av EØS-avtalen art. 11 som forbyr kvantitative importrestriksjoner og andre tiltak med tilsvarende virkning.

Spørsmålet blir deretter om tiltaket likevel er et lovlig tiltak etter EØS-avtalens artikkel 13. Standardiserte tobakkspakninger har til formål å gjøre alle tobakksvarer mindre attraktive for unge, øke effekten av helseadvarslene og denormalisere tobakksbruk, og er således begrunnet i hensynet til folkehelsen. Dette er et lovlig hensyn etter artikkel 13. Tiltaket må videre være både egnet og nødvendig for å nå de fastsatte formålene.

Departementet har vurdert at tiltaket er egnet til å redusere helseskader forårsaket av tobakksbruk, særlig ved å bidra til redusert rekruttering blant unge. Formålet med standardiserte tobakkspakker er å gjøre tobakksvarer mindre attraktive ved å begrense pakningens reklameeffekt, øke effekten av helseadvarslene, samt minimere risikoen som pakkedesign kan ha ved å gi villedende informasjon om helseskade. Det antas at tiltaket vil ha en moderat effekt på røyking blant voksne, og videre at tiltaket vil bidra til å denormalisere tobakksbruk og tobakksprodukter i samfunnet. Departementet viser til omtale av kunnskapsgrunnlaget for forslaget i punkt 3.4 ovenfor. På denne bakgrunn legger departementet til grunn at tiltaket er egnet til å oppfylle forslagets formål.

---

<sup>57</sup> Swift et al, *Australian smokers' support for plain or standardised packs before and after implementation: findings from the ITC Four Country Survey*, Tob Control doi:10.1136/tobaccocontrol-2014-051880: <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2014/10/27/tobaccocontrol-2014-051880>

Det neste spørsmålet er om standardiserte tobakkspakninger er nødvendig for å nå målsetningene, eller om de kan nås like effektivt med mindre inngripende midler. Det avgjørende er om alle målsetningene kan nås like effektivt med alternative virkemidler.

I vurderingen må det tillegges vekt at Norge i flere tiår har lagt til grunn et særlig høyt beskyttelsesnivå på tobakksområdet med omfattende tobakksforebyggende lovgivning samt andre tiltak, men har fram til nå i liten grad regulert selve tobakkspakkene eller tobakksproduktene. Det er i formålsparagrafen til tobakkskadeloven vist til at det langsiktige målet for norsk tobakkspolitikk er å oppnå et tobakksfritt samfunn, jf. lovens § 1.

Departementet legger til grunn at forslaget om standardiserte tobakkspakker er et viktig element i en større pakke med tiltak som har til formål å redusere og forebygge skadevirkninger av tobakksbruk. Forslaget må ikke betraktes som alternativ til øvrige tiltak i det tobakksforebyggende arbeidet, men som et supplement til disse. Tiltakene virker sammen og over tid.

Det er en sentral målsetting for myndighetene at færrest mulig unge starter å røyke eller snuse, for dermed å hindre at de i framtiden blir avhengig av tobakk. Tiltaket er spesifikt rettet mot tobakkspakken som reklamekanal etter at pakken er kjøpt, jf. omtale av hvor ofte sigarettpakninger er synlige etter salg i nest siste avsnitt i punkt 3.2 ovenfor. Å redusere reklameeffekten som tobakkspakker utgjør vil være sentralt både som fravær av reklame og som ledd i denormaliseringen. Det vil også øke oppmerksomheten og effekten av helseadvarslene. Departementet har vurdert at det ikke finnes andre tiltak som vil ha tilsvarende effekt overfor alle de formål som begrunner standardiserte tobakkspakninger.

### 3.7.2 WTO-retten

Verdens handelsorganisasjon (WTO) er den eneste globale organisasjon som regulerer handel mellom stater. Norge har vært medlem siden organisasjonen ble opprettet i 1995 og medlemskapet innebærer plikt å følge kontraktsfestede regler om handel over landegrensene, og kommer således i tillegg til forpliktelsen om fri bevegelse av varer innenfor EØS. Brudd på reglene kan medføre mottiltak fra andre medlemmer gjennom en egen mekanisme for tvisteløsning.

WTO-avtalene dekker blant annet varer, tjenester og immaterielle rettigheter. Når det gjelder påbud om standardiserte tobakkspakker, er det særlig bestemmelser i avtalen om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS)<sup>58</sup> og avtalen om tekniske handelshindringer (Agreement in Technical Barriers to Trade, TBT)<sup>59</sup> som må vurderes. Fem land (Cuba, Den dominikanske republikk, Indonesia, Honduras og Ukraina) har klaget den australske lovgivningen om standardiserte tobakkspakninger inn for WTOs tvisteløsningssystem med anførsler om brudd på ulike bestemmelser i WTO-avtalene. Norge har meldt seg som tredjepart i saken.

---

<sup>58</sup> Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS): [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/27-trips\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm).

<sup>59</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT): [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/17-tbt\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm).

Etter en vurdering av de relevante bestemmelsene, har departementet kommet til at forslaget ikke er i strid med WTO-retten.

### 3.7.3 Varemerke- og designretten

Forslaget om standardiserte tobakkspakninger vil påvirke tobakksprodusenters mulighet til å bruke individuelle varemerker, logoer, symboler, andre bilder eller farger på sine produkters emballasje. Dette har en side til produsentenes immaterielle rettigheter, og forslaget må derfor vurderes opp mot Norges forpliktelser på varemerke- og designområdet.

En av hovedinnvendingene mot innføring av standardiserte tobakkspakninger har vært at dette griper inn i tobakksprodusentenes rett til å bruke sine varemerker eller design på tobakksproduktene emballasje. En slik argumentasjon forutsetter at varemerke- og designretten gir rettighetshavere en positiv rett til å bruke varemerket eller designen.

En annen innvending har vært at standardiserte tobakkspakninger kan svekke hovedformålet ved bruk av varemerker om å garantere produktene kommersielle opprinnelse (den såkalte garantifunksjonen).

I Norge reguleres varemerkeretten av lov 26. mars 2010 nr. 8 om beskyttelse av varemerker (varemerkeloven). Etter § 1 er en varemerkerett en «enerett til å bruke et varemerke som kjennetegn for varer eller tjenester i næringsvirksomhet». Varemerkeloven gjennomfører EUs varemerkedirektiv 2008/95/EF. Direktivets artikkel 5, som er gjennomført i varemerkeloven § 4, gir merkehaveren en eksklusiv rett til på visse vilkår å nekte andre å benytte tegn som er identiske eller som kan forveksles med varemerket. Bestemmelsen gir merkehaveren en såkalt negativ rettighet i form av at han kan forby andre å utføre enkelte handlinger som krenker varemerkeretten. Departementet anser det klart at merkehaveren således gis en privatrettslig rett til å være den *eneste* som kan bruke varemerket, og ikke en positiv bruksrett i ethvert ønsket tilfelle.

Varemerkedirektivet artikkel 5 nr. 1 og varemerkeloven § 4 har en parallell i TRIPS (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) artikkel 16 nr. 1. Også etter denne bestemmelsen er merkehavers rett begrenset til en negativ rettighet. På denne bakgrunn legger departementet til grunn at verken varemerkedirektivet eller TRIPS gir merkehaveren en positiv bruksrett som vil krenkes ved innføring av nasjonale krav om standardiserte tobakkspakker.

Når det gjelder designretten, reguleres den i Norge av lov 14. mars 2003 nr. 15 om beskyttelse av design (designloven), som bl.a. gjennomfører EUs designdirektiv 98/71/EF. Artikkel 12 i direktivet, som er gjennomført i designloven § 10, sier at designretten «innebærer at ingen kan utnytte designen uten samtykke» fra designhaveren. Designretten er i likhet med varemerkeretten, en privatrettslig forbudsrett: designeren kan nekte andre å utnytte designen på bestemte måter. Den rettighet en designhaver kan oppnå etter TRIPS artikkel 26 er også begrenset til en rett til å forhindre andre i å utnytte designen, det vil si en negativ rett.

Selv om et nasjonalt krav om standardiserte tobakkspakninger ikke får innvirkning på merkehaveres direkte rettigheter som følge av varemerkeregistreringen, kan tiltaket være egnet til å svekke hovedformålet ved bruk av varemerker; å garantere produktenes kommersielle opprinnelse overfor forbrukeren.

Svekkelsen vil i så fall bestå av at kravet om standardiserte tobakkspakninger medfører en risiko for forveksling fordi standardisering av både emballasjen og angivelse av merke- og produktnavnet vil gjøre det vanskeligere å skille ulike produkter fra hverandre, noe som igjen kan medføre inngrep i garantifunksjonen, jf. også varemerkedirektivet artikkel 5 nr. 1 b og varemerkeloven § 4 første ledd bokstav b, hvoretter en merkehaver har rett til å forby bruk av tegn som er identiske med eller ligner varemerket for varer eller tjenester av samme slag, hvis det foreligger risiko for forveksling.

Standardiserte tobakkspakninger vil føre til at opprinnelsen ikke lenger kan oppgis ved bruk av varemerke, men forbrukeren vil like fullt bli informert om produktopprinnelsen ved at informasjon om dette settes på pakken. Så lenge produsentens og produktets navn er skrevet på emballasjen, er det ikke vanskelig å lese seg til hvor de ulike produktene kommer fra.

Pariskonvensjonen artikkel I 10bis har en lignende regel, hvor formålet er å forhindre urettferdig konkurranse mellom næringsdrivende. De foreslåtte reglene vil gjelde likt for alle og skaper dermed ingen ubalanse i tobakksprodusenters konkurransemuligheter eller i forholdet dem i mellom.

Det er etter dette departementets mening at den potensielle risikoen for forveksling som følge av at produsenter ikke kan sette sitt varemerke på tobakkspakninger, ikke er av en slik natur at reglene reiser spørsmål opp mot varemerkerettens formål eller garantifunksjon eller mot forbudet mot urettferdig konkurranse mellom næringsdrivende.

#### *3.7.4 Grunnloven og EMK*

Departementet har også vurdert forslaget om standardiserte tobakkspakninger opp mot Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK).

Grunnloven § 97 gir et visst vern mot at ny lovgivning griper inn i etablerte rettigheter med virkning for fremtiden. Det kan hevdes at standardiserte tobakkspakninger griper inn i tobakksprodusentenes etablerte varemerkerettigheter. Utgangspunktet er imidlertid at innehaver av rettigheter må finne seg i inngrep fra lovgivers side. Høyesterett har lagt til grunn at det bare er der inngrep i etablerte rettigheter innebærer «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning at inngrepet rammes av Grunnloven § 97, jf. Rt. 1996 s. 1415 *Borthen*. Grunnlovsvernet beror på en avveining mellom hensynet til de som rammes av inngrepet og de samfunnsmessige hensyn som ligger til grunn for tiltaket. Det legges også vekt på hvorvidt tiltaket er nødvendig og forsvarlig for beskyttelse av de aktuelle samfunnsinteressene. Forslaget om standardiserte tobakkspakninger er begrunnet i ønsket om å verne særlig sterke og legitime samfunnsinteresser i form av beskyttelse av folkehelsen.

Reglene gis på et område med omfattende reguleringer hvor ytterligere forebyggingstiltak må kunne forventes og hvor rettighetshavernes forventning og innrettelseshensyn således har et mer begrenset vern. Departementet finner det klart at tilbakevirkningen ikke er «klart urimelig eller urettferdig» og derfor ikke i strid med Grunnloven § 97.

Grunnloven § 105 fastsetter at den som må avstå sin «eiendom» ved tvang, har krav på «full erstatning» for det økonomiske tapet han lider som følge av avståelsen. Det må være klart at et påbud om standardiserte tobakkspakninger ikke er en avståelse av eiendom som omfattes av Grl. § 105, da det kun medfører en offentligrettslig *begrensning* i bruken av varemerker.

Det kan være en problemstilling hvorvidt immaterialrettigheter faller inn under eiendomsbegrepet i EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1, som gir beskyttelse mot alle typer inngrep i eiendomsretten. Departementet har vurdert at den aktuelle begrensningen i varemerkebruken vil kunne anses å være et inngrep etter bestemmelsen, men at det likevel er et lovlig tiltak fordi det har et legitimt formål og oppfyller kravet til proporsjonalitet da det ikke innebærer et uforholdsmessig inngrep.

Retten til frie ytringer er slått fast i Grunnloven § 100. Departementet har vurdert om standardiserte tobakkspakninger vil være i strid med bestemmelsen, fordi dette legger begrensninger på tobakksprodusentenes rett til kommersielle ytringer.

Kommersielle ytringer befinner seg utenfor ytringsfrihetens kjerneområde. I praksis har lovgiver ut fra tungtveiende samfunnsmessige hensyn begrenset den kommersielle ytringsfriheten, blant annet ved forbudene mot tobakks- og alkoholreklame. En forutsetning for dette har bl.a. vært at ytringer i form av kommersiell reklame for varer og tjenester som har blitt ansett å ha en samfunnsmessig skadelig virkning, ikke har samme grunnlovsværn som politiske, religiøse, moralske og kulturelle ytringer.

Grunnloven § 100 annet og tredje ledd angir at det skal finne sted en avveining av de ulike interessene; hensynene bak inngrepet må kunne «forsvare» et slikt inngrep. Tobakksindustriens interesser i å reklamere for sine produkter må anses å ikke stå særlig sterkt i forholdet til tiltakets formål om å redusere tobakksbruk blant ungdom, og dermed forebygge helseskader av tobakksbruk. I den konkrete avveiningen må hensynet til folkehelse veie tyngre enn hensynet til industriens interesse i å øke sin omsetning av et sterkt helseskadelig produkt. Departementet anser derfor at standardiserte tobakkspakninger er et forsvarlig og nødvendig tiltak og dermed ikke er i strid med Grl § 100. Tilsvarende vurdering må gjøres gjeldende etter EMK artikkel 10 nr. 2.

### **3.8 Departementets forslag og vurderinger**

Departementet foreslår at det innføres et påbud om standardiserte tobakkspakninger, samt enkelte andre endringer om merking og utforming av tobakkspakninger, tobakksvarer, tobakkssurrogater og røykeutstyr. Forslagene er begrunnet med behovet for å forebygge tobakksbruk, først og fremst blant unge, ved å gjøre tobakksvarer mindre attraktive.

Departementet finner det uakseptabelt at det fortsatt er så mange barn og unge som begynner å bruke tobakk. Dersom vi skal nå målet om en tobakksfri ungdomsgenerasjon og på sikt et tobakksfritt samfunn, er det helt nødvendig å hindre at tobakksvarer appellerer til barn og unge.

Departementet finner det hensiktsmessig at lov- og forskriftsreguleringen, så langt det passer, har en tilnærmet lik utforming som reguleringen i Storbritannia og Irland. Departementet ber om innspill på utformingen av bestemmelsene. Departementet har vurdert de omfattende forbrukerundersøkelsene som lå til grunn for blant annet fargevalget for pakningene i Australia (Pantone 448 C), og finner at det er godt dokumentert at den aktuelle fargen vil bidra til å oppnå de fastsatte målene. Vi foreslår derfor samme farge også i Norge. England og Irland har også valgt denne fargen.

Det foreslås inntatt en ny bestemmelse i tobakksskadeloven § 30 første ledd med påbud om standardiserte tobakkspakninger, mens detaljreguleringen inntas som bestemmelser i merkeforskriften. Lovhjemmelsen åpner for at tobakkspakninger og -varer kan standardiseres når det gjelder farge, form, størrelse, materiale, merking, åpningsmekanismer og andre designelementer. Departementet foreslår at den nye bestemmelsen skal gjelde alle tobakksprodukter. Det er tungtveiende tobakkspolitiske grunner for dette, og helt nødvendig dersom det langsiktige målet om en tobakksfri befolkning skal oppnås. Anbefalingene om standardiserte tobakkspakninger i retningslinjene til Tobakkskonvensjonen artikkel 11 og 13 gjelder også for alle tobakksvarer. Forslaget skal videre gjelde for tobakksvarer på alle utsalgssteder, inkludert tax-free utsalg og spesialforretninger for tobakk.

Det foreslås også hjemmel i § 30 første ledd siste setning for departementet til å gi forskrifter om standardisering av merking og pakningsutforming for tobakksurrogater og røykeutstyr, som for eksempel urtesigaretter, sigarettpapir, filter og hylser til bruk sammen med rulletobakk. Det foreslås ikke forskriftsbestemmelser for tobakksurrogater på nåværende tidspunkt, da det er behov for mer utredning før det tas stilling til ev. slik regulering.

Det foreslås at nåværende § 30 annet og tredje ledd oppheves. Disse bestemmelsene inneholder forbud mot merking av tobakksvarer som antyder at et produkt er mindre helseskadelig enn andre og forbud mot egen informasjon fra produsent om helserisiko. Departementet anser at disse bestemmelsene blir overflødige som følge av de nye standardiseringskravene. Nåværende annet ledd erstattes av forslaget til merkeforskriften § 24 første ledd bokstav b.

Videre foreslås det at merkeforskriften § 9 annet og tredje punktum vedrørende unntak for merke- og standardiseringsplikten for avgiftsfri innførselskvote, reisegods og gavesendinger flyttes til tobakksskadeloven § 30 nytt tredje ledd. Dette er en rent teknisk endring.

De foreslåtte forskriftsbestemmelsene inneholder detaljerte regler om tillatt farge på emballasje for alle tobakksvarer, samt regulering av flater, foring, innpakkingsmateriale, innlegg og forsegling, strekkode og kalibreringsmerke og pakningselementer som kan endres etter salg i forslag til merkeforskriften kapittel IV. Det foreslås videre visse krav til



materialbruk, størrelse, form og åpningsmekanismer for enkelte tobakkspakninger i forslag til merkeforskriften kapittel V, og regler om tillatt utforming av merkenavn og variantnavn og merking av informasjon om produsent i merkeforskriften kapittel VI.

Det foreslås videre regulering av merking av innhold og vekt i tobakkspakninger i forslag til merkeforskriften kapittel VII, og at enkelte av tobakksproduktene til en viss grad standardiseres når det gjelder papir, farge og merking av merke- og variantnavn, jf. forslag til merkeforskriften kapittel VIII. Merking av merke- og variantnavn på sigarettene er tillatt i England, men ikke i Australia. Departementet har foreslått samme regulering som i England, men ber om innspill på behovet for dette.

Departementet foreslår videre implementering av to av bestemmelsene i det nye tobakksdirektivet 2014/40/EU, da disse henger tett sammen med reguleringen av standardiserte tobakkspakninger. Direktivets artikkel 13 inneholder forbud mot villedende merking og foreslås implementert i forslag til § 24 i merkeforskriften. Begrunnelsen for forbudet er at forskning viser at tobakksmerker og pakkedesign bidrar til å gi et misvisende inntrykk av at produktene er mindre helseskadelige enn de faktisk er, særlig overfor ungdom. Dette er f.eks. tilfellet ved bruk av visse ord eller elementer som «lavt tjæreinnhold», «light» eller «mild» (disse er per i dag forbudt i Norge), «økologisk», «uten tilsetningsstoffer», eller «slim» (brukes om tynne sigaretter). Videre kan visse navn, farger, bilder og figurer ha samme effekt. Andre villedende elementer kan f.eks. omfatte materiale lagt inne i pakken, klistremerker, skrapemerker og lommer, eller selve utformingen av pakken. Det fremkommer også i direktivet at visse former for emballasje kan videre gi villedende inntrykk av at produktet kan gi fordeler i form av vekttap, seksuell appell, sosial status eller kvaliteter som femininitet, maskulinitet eller elegance. Dette bidrar til å gjøre tobakksbruk mer attraktivt, særlig blant ungdom, og reduserer helseadvarslenes effekt.

Departementet foreslår videre at nåværende § 6 i reklameforskriften oppheves. Denne bestemmelsen gjelder forbud mot utradisjonell utforming eller utseende av tobakkspakninger, og anses overflødig som følge av reguleringen av standardiserte tobakkspakninger. Tilsvarende gjelder merkeforskriften § 17 om forbud mot villedende produktbetegnelser, som er en gjentakelse av tobakksskadeloven § 30 tredje ledd. I tillegg foreslås det å oppheve merkeforskriften § 20 om adgang for Helsedirektoratet til å gi dispensasjon fra forskriftens bestemmelser. Denne har så vidt departementet kjenner til aldri vært benyttet, og i og med at mange av forskriftskravene følger av EUs tobakksdirektiv, anser departementet at det ikke er hensiktsmessig med en slik dispensasjonsbestemmelse.

Direktivets artikkel 14 regulerer utseende og innhold i enkeltforpakninger av sigaretter og rulletobakk, herunder at sigarettpakninger skal være kuboide og inneholde minst 20 sigaretter, samt hvilket materiale og hvilken åpningsmekanisme pakningen kan ha. Forbudet mot mindre sigarettpakninger enn 20-pakninger er i dag regulert i tobakksskadeloven § 33 første ledd, men foreslås flyttet til merkeforskriften § 33 første ledd. Dette er en rent teknisk endring. Videre foreslås det at kravene til materiale, form og åpningsmekanisme for sigaretter implementeres i forslag til merkeforskriften § 26. Artikkel 14 regulerer også form og minimumsvekt for rulletobakkspakninger. Dette foreslås implementert i forslag til

merkeforskriften § 27 første ledd (form og størrelse) og § 33 annet ledd (minimumsvekt). Videre implemeteres artikkel 9 nr. 3 tredje avsnitt om minstestørrelse på sideflatene til klappesker med hengslet lokk for sigaretter i forslag til merkeforskriften § 26 tredje ledd, og for rulletobakk i forslag til merkeforskriften § 27 annet ledd. Departementet vil komme tilbake med et eget høringsnotat i 2015 som implementerer de øvrige delene av EU-direktivet.

Departementet foreslår at snusboksene standardiseres når det gjelder form og materiale, jf. forslag til merkeforskriften § 28. En rekke snusprodukter med utradisjonell design har kommet på markedet de siste årene, noe som har bidratt til produktets økte appell overfor ungdom. Departementet anser derfor at det er spesielt viktig å standardisere disse produktene. Departementet har foreslått at snusboksene skal ha et enhetlig flatt lokk, dette innebærer at det ikke lenger vil være tillatt med et lokk oppe på lokket av snusboksen eller andre designelementer som kan øke attraktiviteten overfor unge.

Det finnes videre bokser og porsjonsnsus i ulike størrelser og typer, herunder slim, long, mini, max, pre-baked mv. Vi ber om innspill fra høringsinstansene på om det er behov for ytterligere standardisering, herunder av snusboksene og snusporsjoners størrelse. Vi ber også om innspill på om det er behov for å regulere boksenes form ytterligere, herunder om de bør pålegges å ha rette kanter.

Vi ber for øvrig om innspill på om andre typer tobakk bør standardiseres hva gjelder form og materiale og i så fall på hvilken måte, herunder sigarillos, sigartuber, pipetobakk, skrå, tørrsnus og annen røykfri tobakk. Vi ber også om innspill på om det bør inntas et krav om at sigarer må selges i sigartube dersom de selges enkeltvis, jf. forslag til merkeforskriften § 33 tredje ledd.

Det er videre foreslått regulering av merking av antall enheter i forpakninger for sigaretter, sigarillos og sigarer i forslag til merkeforskriften § 34, og merking av vekt i gram og innhold for rulletobakk, snus, skrå og pipetobakk i forslag til merkeforskriften § 35, herunder at pakningen kan merkes med tobakkstype, som f.eks. ”snus” og ”rulletobakk”. Departementet ber om innspill på ev. behov for annen type merking, eksempelvis «løssnus», «porsjonsnsus», «miniporsjon», «tørrsnus», «best før», «kjøleware» mv. Videre ber vi om innspill på om det er andre typer tobakksvarer som bør reguleres tilsvarende.

Departementet anser at en overgangsperiode på ett år fra ikrafttredelsen vil gi tobakksbransjen tilstrekkelig tid til å innrette seg etter det nye påbudet. I Storbritannia og Irland er det foreslått ikrafttredelse 20. mai 2016 med overgangstid fra 20. mai 2016 til 20. mai 2017 for å selge ut tobakksprodukter som er merket i samsvar med gjeldende rett. Departementet ser det som en fordel om de foreslåtte bestemmelsene trer i kraft samtidig med de kommende forslagene som implementerer de øvrige delene av EU-direktivet. Departementet ber om innspill på overgangsperiodens lengde.

Departementet mener at forslagene ikke er i strid med Norges forplikter etter EØS-retten eller WTO-avtalene. Siden formålet med forslaget er begrunnet i hensyn til redusert tobakksbruk

mener departementet at de er begrunnet i legitime hensyn som det på ulike måter, er åpnet for under handelsavtalene.

### **3.9 Tilsyn og sanksjoner**

Det er i dag Helsedirektoratet som fører tilsyn med at reklameforbudet og reglene om merking etterleves, jf. tobakksskadeloven § 35. Departementet anser at det er naturlig at denne generelle tilsynsoppgaven videreføres også for de nye standardiseringsbestemmelsene. Imidlertid arbeider departementet med forslag til en ny kommunal tilsynsordning for salg av tobakksvarer, som skal erstatte den vedtatte kommunale bevillingsordningen. Det vil derfor være hensiktsmessig at kommunene får det stedlige tilsynsansvaret for at pakningsbestemmelsene er overholdt i de aktuelle utsalgsstedene. Departementet kommer nærmere tilbake til dette spørsmålet i den aktuelle høringen om tilsynsordningen.

Direktoratet har videre hjemmel i lovens § 36 til å pålegge retting og fastsette tvangsmulkt ved brudd på bl.a. reklameforbudet og merkebestemmelsene i tobakksskadeloven. Tilsvarende sanksjoner vil kunne ilegges ved brudd på påbudet om standardiserte pakninger.

### **3.10 Hjemmel for beslag og destruksjon**

Tobakksskadeloven mangler i dag en hjemmel for beslag og destruksjon av ulovlig importerte tobakksvarer mv.

Ved ulovlig innførsel har tollmyndighetene i dag to alternative prosedyrer: Den ene er beslag og politianmeldelse i medhold av tolloven § 16-13 som gir tollvesenet hjemmel til å beslaglegge varer det kan bli tale om å inndra, men kun der det foreligger skjellig grunn til mistanke om straffbar overtredelse av tolloven med forskrifter. Den andre er retur av varen til avsenderlandet. Det første alternativet er tungvint og ressurskrevende, og medfører ofte henleggelse hos politiet. Det andre alternativet er enkelt prosedyremessig, men medfører at varen returneres til avsenderen, som så kan sende varen på nytt til kjøper eller til andre kjøpere i Norge. Beslagleggelse og destruksjon vil hindre at den ulovlige varen på ny forsøkes ulovlig importert til Norge.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det gis en ny bestemmelse i tobakksskadeloven § 41A med hjemmel for beslagleggelse og destruksjon av ulovlig importerte tobakksvarer, røykeutstyr og tobakkssurrogater, uten at det skal være nødvendig å politianmelde forholdet. Dette vil da være et administrativt alternativ til politianmeldelse og beslagleggelse etter tolloven § 16-13. En lovhjemmel i tobakksskadeloven for beslagleggelse og destruksjon av slike varer, uten at politiet må involveres, vil gjøre det vesentlig enklere for tollvesenet å sørge for at disse tas ut av sirkulasjon.

Beslagleggelse og destruksjon vil skje i henhold til forvaltningslovens bestemmelser. Utgangspunktet er derfor at lovens krav til forhåndsvarsling, utrednings- og informasjonsplikt, partsinnsyn, krav til skriftlig og begrunnet vedtak, klage omgjøring og sakskostnader gjelder på vanlig måte. Det foreslås et unntak for de tilfellene der importøren ikke gir tilbakemelding på varselet om at varen vurderes beslaglagt og destruert hvor det

gjøres unntak fra kravet om at enkeltvedtak skal være skriftlige, begrunnet og at parten underrettes om vedtaket.

Etter forslag til ny § 41A fjerde ledd kan Kongen gi forskrifter vedrørende tilbakehold, beslagleggelse og destruksjon av ulovlig importerte tobakksvarer mv. I slike forskrifter kan det blant annet fastsettes konkrete frister for tilbakemelding på forhåndsvarselet. Etter bestemmelsens siste ledd kan Kongen i forskrift gjøre unntak fra klagerett over vedtak fattet i medhold av denne bestemmelsen. Hjemmelen vurderes benyttet dersom antallet klager blir stort. Det nærmere virkeområdet for unntaket må fastsettes med utgangspunkt i den ulempe et vedtak om beslagleggelse og destruksjon har for den private part.

## **4. TOBAKKSKONVENSJONEN ARTIKKEL 5.3 OM FORHOLDET TIL TOBAKKSINDUSTRIEN**

### **4.1 Bakgrunn**

Norge er part til Verdens helseorganisasjons tobakkskonvensjon (WHO Framework Convention on Tobacco Control). Konvensjonen er en kunnskapsbasert juridisk bindende folkerettslig avtale og har i dag 180 parter. En grunnleggende bestemmelse i konvensjonen er artikkel 5.3, som pålegger partene å beskytte tobakkspolitikken fra påvirkning fra tobakksindustrien. Tobakksindustrien står i en særstilling, ingen andre næringer er regulert på denne måten.

Bakgrunnen for denne særreguleringen er at det finnes god dokumentasjon på at tobakksindustriens i årevis har forsøkt – og ofte lyktes – med å undergrave nasjonale myndigheter og WHOs tiltak for å forebygge tobakksbruk.

I Tobakkskonvensjonens fortale erkjenner partene «behovet for årvåkenhet overfor eventuelle forsøk fra tobakksindustriens side på å undergrave og svekke arbeidet for å forebygge tobakksskader, og behovet for å holde seg informert om aktiviteter fra tobakksindustriens side som har negativ virkning på arbeidet med å forebygge tobakksskader».

Den politiske erklæringen av 16. september 2011 fra FNs høynivåmøte om forebygging og kontroll av ikke-smittsomme sykdommer, anerkjenner at det er en grunnleggende og uforsonlig konflikt mellom tobakksindustriens interesser og folkehelseinteresser.<sup>60</sup>

Ifølge WHO representerer tobakksindustrien en alvorlig trussel mot oppnåelsen av Tobakkskonvensjonens formål og målsettinger, da tobakksindustriens metoder for å motarbeide myndighetenes tiltak har som formål å øke tobakksforbruket og er således skadelig for folkehelsen.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> [http://www.who.int/nmh/events/un\\_ncd\\_summit2011/political\\_declaration\\_en.pdf](http://www.who.int/nmh/events/un_ncd_summit2011/political_declaration_en.pdf), se punkt 38

<sup>61</sup> WHO (2012), *Technical resource for country implementation of WHO framework convention on tobacco control article 5.3*: [http://whqlibdoc.who.int/publications/2012/9789241503730\\_eng.pdf?ua=1](http://whqlibdoc.who.int/publications/2012/9789241503730_eng.pdf?ua=1), side 4

## 4.2 Tobakksindustriens metoder

Kunnskap om industriens metoder har i stor grad blitt avdekket etter rettssaker i USA. De første var på 1990-tallet, der amerikanske domstoler påla tobakksselskaper i USA og England å offentliggjøre store mengder intern dokumentasjon.<sup>62</sup> Bakgrunnen for de delstatlige søksmålene mot tobakksindustrien var avsløringer om at tobakksselskapene lenge hadde hatt inngående kunnskap om helsefarene ved røyking, noe de hemmeligholdt. Det ble også dokumentert at selskapene hadde eksperimentert med forskjellige tilsetningsstoffer for å øke nikotinetts avhengighetsskapende effekt. Innsyn i tobakksindustriens interne forskningsarkiver viste at tobakksprodukter var farligere enn man hadde antatt og at de offentlige helseutgiftene til å behandle tobakksrelaterte sykdommer var større enn antatt.<sup>63</sup>

Også i senere saker har industrien blitt pålagt å utlevere dokumenter av ulik art. I tillegg har det vært en del lekkasjer av interne dokumenter fra tobakksindustrien og deres PR-byråer. Eksempler fra dette vil bli nærmere omtalt nedenfor.

WHO<sup>64</sup> har kartlagt industriens metoder globalt, og funnet at de samme taktikkene går igjen i de fleste land og over tid:

### 1) Innblanding i politiske prosesser og lovgivningsprosesser

WHO skriver i rapporten «Tobacco Industry Interference with Tobacco Control» fra 2008 at det finnes mange eksempler på at tobakksindustrien har forsøkt å påvirke lovgivningsprosesser ved å «blokkere, forsinke og utvanne evidensbasert nasjonal tobakkslovgivning».<sup>65</sup> Dette gjøres bl.a. gjennom massiv lobbying. Ifølge Tobacco Atlas er tobakksprodusenten Philip Morris den nest mest aktive lobbyorganisasjonen i USA. I perioden 1998–2004 brukte de rundt 770 mill. kroner på lobbying i den amerikanske Kongressen. I 2010 brukte 19 selskaper med tobakksinteresser 126 mill. kroner og 168 lobbyister i et forsøk på å påvirke politiske beslutninger i USA.<sup>66</sup>

Tobakksindustrien drev også lobbying ved revisjonen av EUs tobakksdirektiv, som ble vedtatt våren 2014. I høringen av Kommisjonens direktivforslag inkom rekordmange høringssvar fra tobakksindustrien og frontgrupper (80 000 totalt). Lekkede dokumenter fra tobakksindustrien viser at deres strategi nettopp var å forsinke og utvanne direktivet.<sup>67</sup> De lekkede dokumentene inneholdt også detaljerte strategier for lobbyvirksomhet. Philip Morris alene hadde 161 ansatte og konsulenter (ikke fulltid) som drev lobbying mot

---

<sup>62</sup> NOU 2000:16 Tobakksindustriens erstatningsansvar, side 281 flg: <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20002000/016/PDFA/NOU200020000016000DDDPDFA.pdf>

<sup>63</sup> NOU 2000:16 Tobakksindustriens erstatningsansvar, side 276 flg

<sup>64</sup> WHO (2012), *Technical resource for country implementation of WHO framework convention on tobacco control article 5.3*: [http://whqlibdoc.who.int/publications/2012/9789241503730\\_eng.pdf?ua=1](http://whqlibdoc.who.int/publications/2012/9789241503730_eng.pdf?ua=1)

<sup>65</sup> WHO (2008), *Tobacco industry interference with tobacco control*, [http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241597340\\_eng.pdf?ua=1](http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241597340_eng.pdf?ua=1), side 4 (heretter WHO 2008)

<sup>66</sup> Eriksen et al (2012), *The Tobacco Atlas*. Fourth Ed, American Cancer Society, World Lung Foundation: [http://tobaccoatlas.org/uploads/Files/pdfs/industry/influence/influence\\_pdf.pdf](http://tobaccoatlas.org/uploads/Files/pdfs/industry/influence/influence_pdf.pdf)

<sup>67</sup> Diverse avisartikler: <http://www.theguardian.com/business/2013/sep/07/tobacco-philip-morris-millions-delay-eu-legislation?view=mobile>; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/zigarettenhersteller-philip-morris-legt-liste-von-abgeordneten-an-a-924220.html>; <http://corporateeurope.org/power-lobbies/2014/05/looking-back-tobacco-lobbying-battle-philip-morris-allies-european-parliament>

direktivet, og de første seks månedene i 2012 hadde de brukt nesten 11 mill. kroner på dette. Strategien gikk videre ut på å påvirke andre deler av Kommisjonen enn DG Sanco (EUs helsedepartement), ved å argumentere med at det foreslåtte direktivet ville føre til økning i illegal handel, samt å opprette frontgrupper bestående av små forhandlere og andre med større troverdighet enn industrien selv.

Det ble også avdekket at politikere og ansatte i Kommisjonen hadde møter med tobakksindustrien uten å gjøre dette eller referater fra møtene offentlig kjent. Kun DG Sanco har retningslinjer for slik offentliggjøring av møter med industrien. EUs ombudsmann har nå saken til granskning på bakgrunn av klager om at EU-kommisjonen ikke har oppfylt kravene i Tobakkskonvensjonen art. 5.3. En artikkel fra februar 2015 som har gjennomgått tobakksindustriens lobbyvirksomhet i tilknytning til EU-direktivet, konkluderer med at tobakksindustriens påvirkning antagelig medførte at to av de opprinnelige forslagene ble fjernet (standardiserte pakninger og oppstillingsforbud) og til gjentatte forsinkelser i lovgivningsprosessen.<sup>68</sup> Et annet funn i artikkelen er at tobakksindustrien i stadig større grad benytter tredjeparter som talerør. Forskerne identifiserte 137 organisasjoner og 34 selskaper som støttet tobakksindustriens standpunkter, lekkede dokumenter avslørte at 12 av disse inngikk i en tredjepartskoalisjon med Philip Morris.

Et annet eksempel er innføringen av standardiserte tobakkspakninger i Australia. Tobakksindustrien initierte ulike tiltak for å hindre innføring av tiltaket; det ble bl.a. opprettet en frontgruppe som tilsynelatende var en grasrotsorganisasjon som representerte dagligvarehandelen. Lekkede dokumenter viste at gruppen mottok støtte fra flere tobakksselskaper.<sup>69</sup>

Det ble også kjørt flere mediekampanjer mot standardiserte tobakkspakninger. Et lekket notat viste at motkampanjer fra industrien skulle

- inneholde elementer som fører til uro hos beslutningstakere,
- bruke troverdige tredjeparter for å lykkes i mediadebatten,
- opprette en database over journalister som er sympatisk innstilt overfor røykere eller som er predisponert for "anti nanny-state" argumentasjon,
- argumentere med at tiltaket ikke har effekt og vil føre til økning i illegal handel med tobakksvarer, kostnader for dagligvarehandelen, brudd på internasjonale handelsavtaler og angrep på den enkeltes frihet.<sup>70</sup>

Flere massemediekampanjer med disse argumentene ble gjennomført i ulike medier.

## 2) Overdrivelse av industriens økonomiske betydning

---

<sup>68</sup> Peeters et al. Tob Control Published Online First: 24 February 2015, doi:10.1136/tobaccocontrol-2014-051919

<sup>69</sup> [http://www.tobaccotactics.org/index.php/Alliance\\_of\\_Australian\\_Retailers](http://www.tobaccotactics.org/index.php/Alliance_of_Australian_Retailers)

<sup>70</sup> <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/kte92i00/pdf>

Tobakksindustrien hevder ofte at innføring av effektive tobakksforebyggende tiltak vil medføre store negative økonomiske konsekvenser for ulike bransjer og arbeidsplasser. Da standardiserte tobakkspakninger ble innført i Australia, ble det hevdet at tiltaket ville føre til en 30 % reduksjon i tobakkssalg det første året og videre 30 % i påfølgende år.<sup>71</sup> Dette har ikke skjedd, og departementet vil i den forbindelse vise til at det ikke finnes noe enkelt tobakksforebyggende tiltak som har medført en så umiddelbar omfattende reduksjon i tobakkssalg. Basert på erfaringer fra andre tiltak, er det derimot ventet at tiltaket vil ha en gradvis effekt i et langtidsperspektiv.

Lignende uttalelser er kjent fra innføring av lovgivning om røykfrie serveringssteder, hvor tobakksindustrien har hevdet at slik regulering ville føre til redusert inntjening for bransjen på 30 %.<sup>72</sup> Evalueringer fra flere land som har innført regulering av røykfrie serveringssteder har vist at effekten enten er nøytral, som i Norge, eller at inntjeningen til serveringsbransjen har økt. Anslagene til tobakksindustrien er ofte langt høyere enn det er belegg for, og departementet vil i den sammenheng påpeke at tobakksbruk medfører omfattende negative økonomiske konsekvenser for samfunnet.

### **3) Manipulering av befolkningen for å skape inntrykk av at industrien er ansvarlig og troverdig**

Tobakksindustrien gjennomfører såkalte samfunnsansvarlige aktiviteter (Corporate Social Responsibility) for å distansere sitt image fra de alvorlige helseskadene forårsaket av produktene de produserer, og for å undergrave utvikling og iverksetting av tobakksrestriktive tiltak. Slike aktiviteter fungerer ofte både som markedsføring og som PR-strategi, og rammes av konvensjonens forbud mot reklame og sponing. Samfunnsnyttige aktiviteter er ifølge WHO en selvmotsigelse, da industriens kjernevirksomhet står i direkte motstrid til tobakkspolitikkenes målsetninger.<sup>73</sup>

WHO viser i sin rapport fra 2008 at industrien i økende grad promoterer sine selskaper ved deltakelse i eller støtte til arrangementer og prosjekter med samfunnsnyttig formål.<sup>74</sup> Selskapene forsøker på denne måten å skape et positivt bilde av sin virksomhet og fremstille seg som samfunnsansvarlige aktører, for å gjenopprette befolkningens tillit. Det fremkommer imidlertid i rapporten at hensikten med slike tiltak er å blokkere, forsinke og utvanne tobakksreguleringer.

En annen rapport viser at slike samfunnsansvarlige prosjekter fra tobakksindustrien beskrives som «*air cover from criticism*» og «*a degree of publicly endorsed amnesty*».<sup>75</sup> Samme rapport dokumenterer at industriens gir bidrag til helsevesenet, boliger for

---

<sup>71</sup> Simon Chapman (2014), *Removing the emperor's clothes*: <http://ses.library.usyd.edu.au/handle/2123/12257>

<sup>72</sup> Alamar, Glantz (2007), *Effect of Smoke-Free Laws on Bar Value and Profits*, Am J Public Health: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1931474/>

<sup>73</sup> WHO (2004), *Tobacco industry and corporate social responsibility – an inherent contradiction*

<sup>74</sup> WHO (2008), *Tobacco industry interference with tobacco control*, [http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241597340\\_eng.pdf?ua=1](http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241597340_eng.pdf?ua=1), side 15 med videre henvisninger

<sup>75</sup> Action on Smoking and Health, *BAT in its own words*: [http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH\\_371.pdf](http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_371.pdf), side 13

hjemløse, kunst og utdanning, noe som betraktes som viktige investeringer for å øke tilliten til bransjen, distrahere oppmerksomhet fra industriens kjernevirksomhet og på sikt oppnå politisk innflytelse.

WHO skriver i sin rapport fra 2008 at tobakksselskaper er kjent for å initiere såkalte tobakksforebyggende ungdomsprogrammer. Også her er hensikten å utsette og undergrave ytterligere regulering, samt gi inntrykk av at industrien er en ansvarlig aktør.<sup>76</sup> I interne dokumenter fra Philip Morris fra 1993 uttales følgende om industriens ungdomskampanjer:

«Taking into consideration the emerging adverse legislative climate in the [Latin American] region, we have an opportunity to create good will for the tobacco industry by going public with a campaign to discourage juvenile smoking. Our objective is to communicate that the tobacco industry is not interested in having young people smoke and to position the industry as 'a concerned corporate citizen' in an effort to ward off further attacks by the anti-tobacco movement.»<sup>77</sup>

Et annet eksempel fremkommer i et referat fra et internt industrimøte i Hong Kong om regulering av tobakksreklame på TV og radio. Det heter her:

«This is one of the proposals that we shall initiate to show that we as an industry are doing something about discouraging young people to smoke. This of course is a phony way of showing sincerity as we all well know.»<sup>78</sup>

Det er godt dokumentert at industrien har gjennomført ungdomskampanjer i mange land og at disse er ineffektive for å forebygge ungdomsrøyking.<sup>79</sup> Mange av kampanjene fokuserer på at bruk av tobakk er et voksent valg, og inneholder ikke informasjon om helseskader ved tobakksbruk. Et slikt fokus kan tvert imot bidra til å øke attraktiviteten til tobakk blant unge. Vi har også sett eksempler på slike kampanjer i Norge, senest i 2013 da Swedish Match gjennomførte en kampanje om aldersgrensen for snus. Kampanjen skulle gjennomføres på en rekke festivaler, samt i sosiale medier og målgruppen for kampanjen var ungdom. Det ble også annonsert med helsides avisannonser med tekst som f.eks. «Du vet du er #18 når du kan dra på Hovefestivalen uten å spørre om lov», og kampanjen oppfordret unge til å dele «sine beste og morsomste tips til hvordan de som selger kan vite om du er over 18 år». Helsedirektoratet påla selskapet å stanse kampanjen da de anså det klart at kampanjen var i strid med tobakksreklameforbudet. Swedish Match selv uttalte at bakgrunnen for kampanjen var ønsket om å sette fokus på aldersgrensen og vise at de er ansvarlige aktører. Helsedirektoratet kommenterte at det ikke var noe element i kampanjen som rettet seg mot selgerne av tobakk, som har ansvaret for å håndheve

---

<sup>76</sup> WHO 2008, side 14 med videre henvisninger

<sup>77</sup> Leiber C. Corporate (1993), Youth campaign for Latin America: <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/ehq19e00>

<sup>78</sup> Philip Morris (1973), Corporate smoking and health meeting: <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/owq24e00>

<sup>79</sup> WHO 2008, side 13 flg med videre henvisninger



aldersgrensen. De konkluderte videre med at det er godt dokumentert at slike kampanjer fungerer som indirekte reklame for tobakk.

Tobakksindustrien har videre, i motsetning til hva de selv hevder, drevet utstrakt forskning knyttet til markedsføring og produktutvikling rettet mot barn og unge. Se nærmere omtale av dette i punkt 3.2 ovenfor.

#### 4) Opprettelse av frontgrupper for å gi inntrykk av at industrien har stor støtte

Det er vanlig at tobakksindustrien oppretter og finansierer frontgrupper samt tilknytter seg organisasjoner og prosjekter som brukes til å påvirke befolkningen, politikere og andre beslutningstakere.<sup>80</sup>

En frontgruppe er en organisasjon som tilsynelatende representerer en uttalt agenda, mens den i virkeligheten fremmer og sponses av en, som oftest, skjult interesse.

Tobakksindustrien er kjent for sin bruk av frontgrupper for å fremme sine økonomiske og politiske interesser, tidligere særlig for å undergrave kunnskapen om helserisikoen ved tobakksbruk. Den skjulte måten slike grupper opererer på gjør det ofte vanskelig å vite hvilke interesser organisasjonen faktisk representerer. Frontgruppene organiseres ofte av PR-byråer. Tobakksindustrien bruker frontgrupper for å gi inntrykk av at det er bred støtte for deres syn i ulike saker blant tilsynelatende uavhengige tredjeparter.

Da standardiserte tobakkspakninger ble innført i Australia ble det bl.a. opprettet en frontgruppe som tilsynelatende kun representerte dagligvarehandelen.<sup>81</sup> Intern dokumentasjon om denne gruppen og andre tiltak fra industrien ble lekket til mediene og viste at gruppen mottok støtte fra flere tobakkselskaper.

Da røykeforbudene begynte å bre om seg, opprettet og finansierte tobakksindustrien en rekke organisasjoner og grupper som tilsynelatende kjempet for røykernes rettigheter. Formålet var å hindre, utsette og utvanne røykeforbud som skulle beskytte mot passiv røyking. En rapport utarbeidet av WHO EURO viser at det ble opprettet 13 frontgrupper i Europa som utga seg for å representere røykernes rettigheter i regionen.<sup>82</sup> I interne dokumenter fra tobakksindustrien ble det uttalt at: «Røykere har ingen direkte økonomiske bindinger til tobakksindustrien, og er mer troverdige enn industrien.» Meningen var at disse gruppene skulle delta i debatten om helseskader knyttet til passiv røyking, bidra til å forsinke lovgivning om røykerestriksjoner og så tvil om at passiv røyking er helseskadelig.

En annen type frontgrupper er sosiologiske, som f.eks. Associates for Research into the Science of Enjoyment (ARISE), som var aktiv i Europa fra 1988 til 1999. ARISE hevdet

---

<sup>80</sup> WHO 2008, side 5 med videre henvisninger

<sup>81</sup> <https://www.australianretailers.com.au/>; Chapman, *Removing the emperor's clothes*, 2014: <http://ses.library.usyd.edu.au/handle/2123/12257>

<sup>82</sup> WHO (2012), *Tobacco industry interference in the WHO European Region*: [http://www.euro.who.int/data/assets/pdf\\_file/0005/166748/Tobacco-Industry-Interference-In-the-WHO-European-Region.pdf](http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0005/166748/Tobacco-Industry-Interference-In-the-WHO-European-Region.pdf)

at stress-reduserende aktiviteter som shopping, å drikke te, spise sjokolade og røyke sigaretter (sistnevnte var alltid gruppert sammen med mindre helsefarlige aktiviteter) var sentrale for å bevare helsen.

I en dom fra USA mot Philip Morris m.fl. ble tobakksindustriens nettverk av forskere og frontgrupper omtalt på følgende måte:

«the intricate, interlocking, and overlapping web of national and international organizations, committees, affiliations, conferences, research laboratories, funding mechanisms, and repositories for smoking and health information which Defendants established, staffed, and funded in order to accomplish the following goals: counter the growing scientific evidence that smoking causes cancer and other illnesses, avoid liability verdicts in the growing number of plaintiffs' personal injury lawsuits against Defendants, and ensure the future economic viability of the industry.»<sup>83</sup>

WHO beskriver at målet for slike frontgrupper er å bruke forskning eller pseudoforskning til å undergrave legitim vitenskapelig granskning av tobakkens helseskader.<sup>84</sup>

## 5) Undergrave vitenskapelig dokumentasjon

I tillegg til at tobakksindustrien har hemmeligholdt forskningsresultater som er negative for dem, har de tatt en aktiv rolle i å spre studier som taler til deres fordel – ofte studier som de selv har finansiert. Tobakksindustrien har som strategi å så tvil om forskning som dokumenterer helseskader og/eller effekt av tobakksforebyggende tiltak. Betalte forskere angriper ofte metoden og grunnlaget i slike rapporter, noe vi også har erfart i Norge i forbindelse med Philip Morris sitt søksmål mot oppstillingsforbudet i 2010.

Det finnes flere eksempler på at industrifinansiert forskning har vært brukt for å forsinke og angripe innføring av effektive tobakksforebyggende tiltak. I forbindelse med innføring av standardiserte tobakkspakninger i Australia har det vært utgitt mange tobakksindustri-finansierte rapporter om tiltakets påståtte effekt på ulovlig handel (ca. 10 rapporter fra henholdsvis KPMG, Deloitte og PWC).<sup>85</sup> I Australia er det så langt ikke påvist noen økning i ulovlig handel og flere av rapportene har blitt imøtegått og kritisert av australske forskere, helse- og tollmyndigheter, samt andre internasjonale forskere.<sup>86</sup> Da forslaget om standardiserte tobakkspakninger ble offentliggjort i Norge, viste tobakksindustrien også her til at tiltaket ville føre til økt illegal handel, med referanse blant annet til de industrifinansierte rapportene fra Australia.

Tobakksindustrien har i flere tiår forsøkt å undergrave vitenskapelig dokumentasjon om helseskader knyttet til aktiv og passiv røyking. Industrien har også opprettet og finansiert

---

<sup>83</sup> Kessler G. Final opinion: United States of America verses Philip Morris. Civil action No 99–2496 (GK), 2006. [https://www.tobaccofreekids.org/content/what\\_we\\_do/industry\\_watch/doj/FinalOpinion.pdf](https://www.tobaccofreekids.org/content/what_we_do/industry_watch/doj/FinalOpinion.pdf)

<sup>84</sup> WHO 2008, side 11 med videre henvisninger

<sup>85</sup> Chapman (2014), *Removing the Emperor's Clothes*, s. 70 flg: <http://ses.library.usyd.edu.au/handle/2123/12257>

<sup>86</sup> <http://www.cancervic.org.au/plainfacts/browse.asp?ContainerID=illicittobacco>

biomedisinske forskningsgrupper med det formål å publisere vitenskapelige artikler om tobakk som betvilte eller motbeviste at passiv røyking var helseskadelig.<sup>87</sup>

Det amerikanske justisdepartementet saksøkte i 1999 Philip Morris og andre tobakksselskaper med anførsler om brudd på *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act* (en lov om svindel og organisert kriminalitet). Philip Morris m.fl. ble i 2006 (og etter anke i 2009) funnet skyldig i bedrageri. Domstolen fant blant annet at Philip Morris m.fl hadde:

- konspirert for å minimere, forvrengte og forvirre allmennheten om helsefarene ved røyking,
- offentlig benektet, men internt anerkjent, at passiv røyking er skadelig, og
- ødelagt relevante dokumenter knyttet til søksmål.<sup>88</sup>

Domstolen fant videre at tobakksselskapene hadde jobbet systematisk for å undergrave og diskreditere vitenskapelig konsensus om at røyking forårsaker sykdom, særlig ved å vise til forskningsresultater fra betalte konsulenter.

Selskapene ble senere pålagt å offentliggjøre informasjon i ulike medier, på selskapenes hjemmesider og på sigarettpakker om at de hadde drevet med villedende informasjon og bedratt allmennheten om tobakksbruk og helseskader, tobakksvarers avhengighetsskapende effekt, helseskader knyttet til «light»-sigaretter, manipulasjon av sigarettedesign for å sikre maksimalt nikotinopptak, og helseskader knyttet til passiv røyking.<sup>89</sup> Deler av saken pågår fortsatt i rettsapparatet.

Slike avsløringer er noe av bakgrunnen for at en rekke sentrale forskningspublikasjoner har innført som policy at de ikke lenger publiserer studier som er helt eller delvis finansiert av tobakksindustrien. Redaktørene i respekterte *British Medical Journal* begrunner dette på følgende måte:

«The tobacco industry, far from advancing knowledge, has used research to deliberately produce ignorance and to advance its ultimate goal of selling its deadly products while shoring up its damaged legitimacy. We now know, from extensive research drawing on the tobacco industry's own internal documents, that for decades the industry sought to create both scientific and popular ignorance or "doubt." At first this doubt related to the fact that smoking caused lung cancer; later, it related to the harmful effects of secondhand smoke on non-smokers and the true effects of using so called light or reduced tar cigarettes on smokers' health. (...)

Back in 2003, the editor of the *BMJ* defended publication of a study with tobacco industry funding saying "The *BMJ* is passionately antitobacco, but we are also

---

<sup>87</sup> WHO 2012, side 8

<sup>88</sup> <http://publichealthlawcenter.org/sites/default/files/resources/doj-final-opinion.pdf>

<sup>89</sup> [http://www.tobaccofreekids.org/what\\_we\\_do/industry\\_watch/doj\\_lawsuit/corrective\\_statements](http://www.tobaccofreekids.org/what_we_do/industry_watch/doj_lawsuit/corrective_statements)

passionately prodebate and proscience. A ban would be antiscience.”But it is time to cease supporting the now discredited notion that tobacco industry funded research is just like any other research. Refusing to publish research funded by the tobacco industry affirms our fundamental commitment not to allow our journals to be used in the service of an industry that continues to perpetuate the most deadly disease epidemic of our times.»<sup>90</sup>

#### 6) Trussel om søksmål overfor myndigheter

Tobakksindustriens bruk av søksmål eller trusler om søksmål har vært en økende tendens de senere år, noe Norge også har blitt utsatt for. I 2010 ble norske myndigheter saksøkt av Philip Morris med påstand om at forbudet mot synlig oppstilling av tobakk i utsalgssteder var i strid med EØS-retten. Staten vant saken. Hensikten er å utsette innføring av effektive tobakksforebyggende tiltak.

Uruguay ble i 2010 saksøkt av Philip Morris på bakgrunn av en bilateral investeringsavtale fra 1991 mellom Uruguay og Sveits. Årsaken var at Uruguay har vedtatt en økning av størrelsen på helseadvarslene på sigarettpakkene fra 50 % til 80 %, og et krav om at det kun kan selges én variant per merke for å unngå at tobakksprodusentene omgår forbudet mot «light»-sigaretter gjennom å bruke fargekoder.

Tobakksindustriens bruk av rettslige virkemidler er spesielt tydelig når man ser på deres ulike søksmål mot Australia for innføring av standardiserte tobakkspakninger i 2012, jf. Punkt 3.3.1 ovenfor. I de omtalte sakene mot Australia i WTO-systemet er det kjent at Philip Morris dekker juridiske kostnader for Den dominikanske republikk og at British American Tobacco gjør det samme for Ukraina og Honduras.

Det er viktig å huske på at tobakksindustrien har enorme økonomiske ressurser. I 2013 kontrollerte de fem største globale tobakksselskapene 83 % av verdens tobakksproduksjon<sup>91</sup> og i 2010 hadde de seks største en omsetning på ca. 2 630 mrd. kroner og et overskudd på ca. 267 mrd. kroner, noe som tilsvarer det samlede overskuddet til Coca-Cola, Microsoft og McDonalds i samme år.<sup>92</sup>

Verdien av den globale tobakksproduksjonen er i dag anslått til mellom 4 500 og 5 300 mrd. kroner. Verdens ledende tobakksselskap er Philip Morris International, som i 2012 genererte en omsetning på 235 mrd. kroner.<sup>93</sup>

### 4.3 Gjeldende rett

Tobakkskonvensjonen artikkel 5.3 lyder:

---

<sup>90</sup> Journal policy on research funded by the tobacco industry, BMJ 2013;347:f5193

<sup>91</sup> Euromonitor International 2013, [http://global.tobaccofreekids.org/files/pdfs/en/Global\\_Cigarette\\_Industry\\_pdf.pdf](http://global.tobaccofreekids.org/files/pdfs/en/Global_Cigarette_Industry_pdf.pdf)

<sup>92</sup> Tobacco Atlas: [http://www.tobaccoatlas.org/industry/tobacco\\_companies/profits/](http://www.tobaccoatlas.org/industry/tobacco_companies/profits/)

<sup>93</sup> Statista: <http://www.statista.com/topics/1593/tobacco/>

«Partene skal, i utformingen og gjennomføringen av sin politikk for forebygging av tobakksskader, ta forholdsregler for å beskytte denne politikken mot kommersielle og andre interesser knyttet til tobakksindustrien, i samsvar med sin nasjonale lovgivning.»

Denne bestemmelsen er av mange karakterisert som den viktigste og mest grunnleggende bestemmelsen i hele Tobakkskonvensjonen, da manglende implementering av denne kan hindre innføring og etterlevelse av konvensjonens andre bestemmelser om ulike effektive tobakkstiltak. Bestemmelsen er en pliktregel, og partene er således forpliktet til å implementere den nasjonalt.

Forpliktelsen i artikkel 5.3 må også sees i sammenheng med artikkel 12 om befolkningens rett til informasjon om helserisiko ved tobakksbruk og om tobakksindustrien og dens metoder, samt artikkel 13 om tobakksreklameforbud.

Konvensjonens artikkel 5.3 med retningslinjer er ikke direkte regulert i tobakksskadeloven. Loven inneholder imidlertid en generell hjemmel for å kreve opplysninger om det norske tobakksmarkedet, jf. § 38. Bestemmelsen hjemler også en rapporteringsplikt om tobakksvarers innhold for selskaper med produkter på det norske markedet. Denne rapporteringsplikten følger av EUs tobakksdirektiv 2001/37/EF. Tobakksskadeloven § 38 lyder:

«§ 38. Opplysningsplikt mv.

Enhver plikter etter pålegg av direktoratet å gi de opplysninger som er nødvendige for å forebygge helseskader som bruk av tobakk medfører eller gjennomføre gjøremål etter loven.

Direktoratet kan kreve at den som tilvirker eller innfører tobakksvarer gir opplysninger om tobakksvarens innhold. Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om opplysningsplikten etter første punktum.

Direktoratet kan kreve at den som tilvirker eller innfører tobakksvarer skal legge frem en representativ prøve av produktet eller iverksette undersøkelser som er nødvendig for å vurdere et produkts egenskaper og virkninger. Kostnadene ved slike undersøkelser bæres av vedkommende tilvirker eller importør. Direktoratet kan bestemme at kostnadene helt eller delvis skal dekkes av det offentlige.

Direktoratet kan selv iverksette slike undersøkelser, og kan pålegge tilvirker eller importør å bære kostnadene ved undersøkelsen. Kostnadene er tvangsgrunnlag for utlegg.»

#### **4.4 Retningslinjer til artikkel 5.3**

Det er vedtatt utfyllende retningslinjer til art. 5.3. Retningslinjene er vedtatt ved konsensus av partsmøtet til Tobakkskonvensjonen og er en sentral faktor for hvordan bestemmelsen skal fortolkes. Retningslinjene gir videre anbefalinger til hvordan partene kan oppfylle sine forpliktelser etter bestemmelsen. Departementet vil nedenfor gjennomgå retningslinjene med spesielt fokus på tiltak som kan være aktuelle å vurdere i Norge.

#### 4.4.1 Formål og virkeområde

Formålet med retningslinjene er å sikre at tiltak for å beskytte tobakkspolitikken fra tobakksindustriens innblanding er omfattende og effektive. Tiltakene bør implementeres i alle deler av offentlig sektor som kan ha interesse i eller mulighet til å påvirke tobakkspolitikken. Målet med retningslinjene er å hjelpe partene til å overholde sine juridiske forpliktelser etter art. 5.3. Retningslinjene bygger på den best tilgjengelige vitenskapelige kunnskap og erfaringer fra partene når det gjelder å motvirke tobakksindustriens innblanding. Retningslinjene gjelder både utvikling og iverksetting av tobakkspolitikken. De gjelder også for personer, instanser og enheter som bidrar til eller kan bidra til utviklingen, gjennomføringen, administrasjonen eller håndhevingen av fagområdet. Retningslinjene gjelder offentlige tjenestemenn, representanter og ansatte samt alle personer som handler på deres vegne. Alle deler av offentlig sektor som er deltaktige i å utforme og iverksette tobakkspolitikken og å beskytte denne mot tobakksindustriens interesser, bør ifølge retningslinjene ansvarliggjøres.

Den brede pakken av strategier og taktikker som tobakksindustrien benytter seg av for å undergrave tobakkstiltak, som partene etter konvensjonen er forpliktet til å implementere, er godt dokumentert. Tiltakene som anbefales i retningslinjene skal ikke bare beskytte tobakkspolitikken fra tobakksindustriens innblanding, men også fra organisasjoner og enkeltpersoner som arbeider for å fremme tobakksindustriens interesser.

#### 4.4.2 Overordnede prinsipper

Retningslinjene oppstiller fire overordnede prinsipper:

- 1) *Det er en grunnleggende og uforsonlig konflikt mellom tobakksindustriens interesser og folkehelseinteresser.*  
Tobakksindustrien produserer og markedsfører et produkt som er vitenskapelig bevist å være avhengighetsskapende, som fører til sykdom og død og en rekke sosiale skader inkludert økt fattigdom. Derfor må partene, i størst mulig utstrekning, beskytte utformingen og gjennomføringen av tobakkspolitikken fra tobakksindustrien.
- 2) *Enhver kontakt med tobakksindustrien eller dem som fremmer dens interesser, må være åpen og transparent.*
- 3) *Partene bør kreve at tobakksindustrien og dem som fremmer dens interesser opererer og handler på en ansvarlig og transparent måte.*  
Tobakksindustrien bør avkreves informasjon som er nødvendig for en effektiv implementering av retningslinjene.
- 4) *Fordi deres produkter er dødelige bør ikke tobakksindustrien gis intensiver til å etablere eller drive sin virksomhet.*  
Enhver fordelaktig behandling av tobakksindustrien vil være i konflikt med tobakkspolitikken.

#### 4.4.3 Retningslinjenes hovedanbefalinger

Retningslinjene oppstiller åtte hovedanbefalinger for å adressere tobakksindustriens innblanding i folkehelsepolitikken. Partene oppfordres eksplisitt til å gå lenger enn anbefalingene.

**1) Øke oppmerksomheten hos myndighetene i alle sektorer og i befolkningen om tobakkens avhengighetsskapende og helseskadelige egenskaper, om behovet for å beskytte tobakkspolitikken fra tobakksindustriens innblanding, og om strategiene og taktikkene som brukes av industrien for å undergrave tobakkspolitikken**

Partene bør også øke oppmerksomheten om tobakksindustriens bruk av frontgrupper, tilsluttede organisasjoner og enkeltpersoner som, åpent eller skjult, handler på deres vegne, for å fremme tobakksindustriens interesser.

**2) Iverksette tiltak for å begrense kontakt med tobakksindustrien, og sikre åpenhet hvor slik kontakt skjer**

Kontakt med tobakksindustrien bør kun skje i den grad det er nødvendig for effektivt å regulere tobakksindustrien og tobakksproduktene, og i så fall bør det være full offentlighet om møtene og deres innhold. Flere institusjoner og politikere i andre land har på denne bakgrunn innført som prosedyre å legge ut begrunnelse for og referater fra slike møter på internett.

**3) Avvise partnerskap og avtaler med tobakksindustrien**

Tobakksindustrien bør ikke være partner i noe initiativ som gjelder tobakkstiltak, da deres interesser står i direkte motstrid til folkehelseinteresser.

**4) Unngå interessekonflikter**

- Partene bør innføre en policy for offentliggjøring og håndtering av interessekonflikter som gjelder alle som er involvert i utviklingen og gjennomføringen av tobakkspolitikken, inkludert personer med ulike stillinger og verv innen offentlig sektor, konsulenter og andre relevante parter.
- Partene bør utarbeide, vedta og implementere etiske retningslinjer for personer med ulike stillinger og verv innen offentlig sektor, om hvordan de bør håndtere sin kontakt med tobakksindustrien.
- Partene bør ikke sette ut arbeid relatert til tobakksforebyggende tiltak til noen som har en interessekonflikt vedrørende tobakkspolitikken.
- Partene bør utvikle klare retningslinjer om karantenebestemmelser for offentlige ansatte og tillitsvalgte, som har eller har hatt en rolle i utvikling og implementering av tobakkspolitikk.
- Partene bør utvikle klare retningslinjer for at de som søker offentlige stillinger og verv som kan påvirke tobakkspolitikken må oppgi tidligere forhold til tobakksindustrien.
- Partene bør pålegge myndighetspersoner å oppgi og avhende direkte interesser i tobakksindustrien.
- Offentlige institusjoner og underliggende etater bør ikke ha noen finansielle interesser i tobakksindustrien.

- Partene bør ikke tillate at personer som har arbeidet for tobakksindustrien eller for noen som fremmer dens interesser, får offentlige verv eller stillinger som kan påvirke tobakkspolitikken.
- Personer som arbeider for tobakksindustrien eller noen som fremmer dens interesser, bør ikke delta på partsmøtene til Tobakkskonvensjonen.
- Partene bør ikke tillate noen med offentlige stillinger eller verv å motta penger, gaver eller tjenester fra tobakksindustrien.
- I tråd med nasjonale lover og tradisjoner bør partene iverksette effektive tiltak for å forby støtte fra tobakksindustrien eller noen som fremmer dens interesser, til politiske partier, kandidater eller kampanjer, eller å kreve full offentlighet rundt slike bidrag.

#### **5) Kreve at informasjon fra tobakksindustrien skal være transparent og korrekt**

- Partene bør iverksette tiltak for å sørge for at alle tobakksindustriens aktiviteter er transparente.
- Partene bør pålegge tobakksindustrien og de som jobber for den, å jevnlig rapportere om tobakksproduksjon, handel, markedsandeler, markedsføringsutgifter, omsetning og annen aktivitet, herunder lobbying, filantropi, politiske bidrag og all annen aktivitet som ikke er forbudt ihht reklameforbudet/sponsingsforbudet.
- Partene bør kreve utlevering eller registrering av tobakksindustriens selskaper, tilknyttede organisasjoner og enkeltpersoner som opptre på deres vegne, herunder lobbyister.
- Partene bør innføre sanksjoner dersom tobakksindustrien gir falske eller misvisende informasjon.
- Partene bør vedta og gjennomføre effektive tiltak for å sikre offentlig tilgang til deler av informasjonen om tobakksindustriens aktiviteter.

#### **6) Denormalisere og ev. regulere såkalte samfunnsnyttige aktiviteter (CSR) fra tobakksindustrien**

- Partene bør sørge for at alle deler av myndighetene og befolkningen er informert om det reelle formålet med CSR-aktiviteter fra tobakksindustriens side.
- Partene bør ikke støtte eller inngå i partnerskap med tobakksindustriens CSR-aktiviteter.
- Partene bør ikke tillate tobakksindustrien eller dens talspersoner å offentliggjøre informasjon om sine CSR-aktiviteter eller hvor mye store midler de har brukt på dette, med mindre dette inngår i lovpålagte rapporteringer.
- Partene bør ikke tillate at offentlige myndigheter mottar politisk, sosial, finansiell, informasjonsmessig eller andre typer bidrag fra tobakksindustrien eller dens representanter, med unntak av erstatninger eller når det er lovpålagt.

#### **7) Ikke gi særbehandling til tobakksindustrien**

- Partene bør ikke gi insentiver til at tobakksindustrien etablerer eller driver sin virksomhet, som f.eks. subsidier, investeringer eller tilrettelegging for tobakksindustrien.



- Parter som ikke har statseid tobakksproduksjon bør ikke investere i tobakksindustrien eller tilknyttede virksomheter. Tobakksindustrien bør ikke gis skattemessige fordeler.

## 8) Behandle statseid tobakksindustri på samme måte som annen tobakksindustri

### 4.4.4 Håndheving og overvåkning

Partene bør ifølge retningslinjene sørge for håndhevingsmekanismer for å oppfylle sine forpliktelser etter art. 5.3 og dens retningslinjer. Å overvåke implementeringen av art. 5.3 og retningslinjene fremholdes som essensielt for å sikre iverksetting av en effektiv tobakkspolitikk. Dette bør også inkludere overvåkning av tobakksindustrien. Frivillig sektor kan ifølge retningslinjene spille en viktig rolle i overvåkingen av tobakksindustriens aktiviteter. Videre anbefales det at etiske retningslinjer eller ansattreglement for alle deler av offentlig sektor bør inneholde en varslingsmekanisme, med tilstrekkelig beskyttelse for varslere. I tillegg bør partene etablere en håndhevingsmekanisme som gir mulighet for søksmål og klagemuligheter, f.eks. en ombudsmannsløsning.

## 4.5 WHO's evaluering av norsk tobakksforebygging

WHO's evaluering av norsk tobakksarbeid i 2010 konkluderte med at tobakksindustriens markedsføringsstrategier er lite kjent i Norge. Til tross for at industrien nylig hadde saksøkt norske myndigheter for oppstillingsforbudet, var det en utbredt oppfatning at tobakksindustrien er inaktiv i Norge og at det ikke var behov for å overvåke den. Selv om det ikke har vært tobakksproduksjon i Norge etter 2008, er like fullt de store internasjonale aktørene etablert med kontorer i Norge (British American Tobacco, Philip Morris, Imperial Tobacco og Swedish Match), samt store importører som f.eks. Thon-eide Conrad Langgaard.

WHO-rapporten<sup>94</sup> presiserer at overvåkning av tobakksindustrien er nødvendig for å kunne gjennomføre Tobakkskonvensjonen effektivt, og at Norge bør innføre ytterligere tiltak for å implementere artikkel 5.3. De hadde følgende nøkkelfunn:

### «Tobakksindustriens markedsføringstaktikk og -strategier i Norge er lite kjent

Til tross for at tobakksindustrien nylig har anlagt et søksmål mot myndighetene vedrørende et tobakksforebyggende tiltak, er det en utbredt oppfatning både innenfor myndighetene og ikke-statlige sirkler at tobakksindustrien er inaktiv og at det ikke er behov for å overvåke den. Erfaringer fra andre steder i verden har imidlertid vist at selv om industriens arbeid muligens ikke er så tydelig, er den allestedsnærværende, overvåker hva helsemyndighetene gjør og finner muligheter til å påvirke politikk og virksomhet som er til dens fordel.

Tobakksmarkedet og tobakksindustriens markedsstrategier i Norge er ikke godt kjent, og det finnes ikke noe system for å overvåke industriens aktiviteter, verken på nasjonalt eller internasjonalt plan. Med hensyn til dette, kan ikke Tobakkskonvensjonen artikkel 5.3, som beskytter mot utilbørlig forstyrrelse fra

---

<sup>94</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/hod/dokumenter-fha/tobakk/who\\_rapport\\_norsk.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/hod/dokumenter-fha/tobakk/who_rapport_norsk.pdf)

tobakksindustrien, og retningslinjene til artikkel 13 om tobakksreklame, markedsføring og sponsing, gjennomføres hensiktsmessig uten at det forekommer overvåking for å hindre at tobakksindustriens aktiviteter undergraver det tobakksforebyggende arbeidet.»

På bakgrunn av disse funnene kom WHO i rapporten med følgende anbefaling:

**«Tobakksindustriens virksomhet som påvirker det indre marked, bør overvåkes både på nasjonalt og internasjonalt plan.**

Tobakksindustrien – importører, distributører og frontgrupper i Norge, samt produsenter og eksportører internasjonalt – må ikke undervurderes. Å holde seg oppdatert om endringene i landets tobakksmarked og kjenne til eksisterende produkter, merker og tobakksindustriens tilstedeværelse, er sentralt for å kunne forutse motstand mot ny politikk innen tobakksforebygging. Å forstå tobakksindustriens markedsføringsstrategier nasjonalt og internasjonalt kan være en uvurderlig hjelp som rettesnor for strategiene for det tobakksforebyggende arbeidet og for å beskytte myndighetene proaktivt mot angrep. Dette omfatter prisframstøt, nye taktikker for å oppnå publisitet, emballasje- og produktmanipulering og plasseringsstrategier for å øke fortjenesten og nå fram til nye kunder. Videre kan undersøkelser av arkivene med tobakksindustriens dokumenter som er frigitt som et ledd i Master Settlement Agreement i USA, være en viktig informasjonskilde for landet.

Med hensyn til dette anbefaler ekspertgruppen at det etableres en overvåkingsordning for tobakksindustrien. Dette kan utføres enten gjennom et forskningsorgan hos myndighetene, eller en organisasjon i det sivile samfunn, eller begge deler for å sikre at de utfyller hverandre. En slik ordning vil også gjøre at Norge overholder retningslinjene til Tobakkskonvensjonen artikkel 5.3.»

#### **4.6 Status på implementering av artikkel 5.3 i Norge**

Det norske pensjonsfondet (SPU) trakk seg ut av tobakksindustrien i 2009, og Tobakkskonvensjonen ble den gang brukt som argument for endringer i det etiske regelverket. Utover dette er det, som WHO påpeker, ikke gjennomført særlige tiltak for å implementere artikkel 5.3 i Norge. Det finnes ingen nasjonale retningslinjer for hvordan myndigheter, offentlig ansatte eller politikere skal forholde seg til tobakksindustrien.

Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet har som prinsipp at de ikke har kontakt med tobakksindustrien utover journalførte henvendelser. Det finnes imidlertid ingen definert policy på dette. Det kreves per i dag ikke rapportering fra tobakksindustrien om produksjon, markedsandeler, inntekter, lobbyvirksomhet, CSR-aktiviteter, organisering, bruk av tredjeparter mv.

I Helsedirektoratets rapport Norsk implementering av Tobakkskonvensjonen fra desember 2013 fremkommer følgende om status for implementeringen av art. 5.3:

«Så vidt Helsedirektoratet kjenner til har det ikke vært gjort ekstraordinære tiltak som å formidle spesiell informasjon til alle relevante deler av myndighetene om behovet for å verne tobakkspolitikken mot kommersielle interesser eller informasjon om tobakksindustriens taktikk for å intervensere i politikken.

Direktoratet har og har hatt en svært begrenset kontakt med tobakksindustrien ut over journalførte henvendelser. Tobakksindustrien er høringspart i saker som angår den (f.eks. endringene i tobakksskadeloven). Det er ingen overenskomster eller frivillige ordninger / selvjustisordninger i tobakkspolitikken. Vi er ikke kjent med at det finnes noen definert policy som hindrer personer med tilknytning til tobakksindustrien fra å tilhøre etater, utvalg, råd o.l. som har å gjøre med tobakksforebygging eller folkehelsepolitikk. (...) Det er heller ikke kjent at det så langt er etablert tiltak for å begrense interaksjon mellom myndigheter og tobakksindustrien ut over det som er nødvendig for å gjøre god regulering av tobakksproduktene og -industrien. Det er ingen retningslinjer for hvordan offentlig ansatte skal håndtere tobakksindustrien, eller noe spesifikt system for å erklære evt. interessekonflikter. Imidlertid vil flere generelle regler o.l. for offentlig ansatte komme til anvendelse. (...)

Det kreves ikke rapportering fra tobakksindustrien om produksjon, markedsandeler, inntekter, lobbyvirksomhet, støtte til politiske partier, samfunnsengasjement, organisering, aktører o.l. (...)

Påvirkning fra tobakksindustrien har nok vært et undervurdert tema i norsk tobakksforebygging, men det har for så vidt vært et bevisst valg å fokusere mer på befolkningen enn på industrien. Det ble mindre og mindre produksjon på norsk jord fram til den siste fabrikk flyttet ut i 2008, og tobakksindustrien har sånn sett blitt mindre synlig og fløyet under radaren.»

#### **4.7 Helsedirektoratets forslag**

Helsedirektoratet har i sin rapport fra 2013 fremmet følgende anbefalinger til hvordan forpliktelsen etter art. 5.3 kan gjennomføres i Norge:

«WHO's evaluering fra 2010 pekte på en viss naivitet overfor tobakksindustriens tilstedeværelse og påvirkning i Norge. Direktoratet opplever stadig å komme til kort når det gjelder kjennskap til det norske tobakksmarkedet, enten det gjelder rapporteringer eller regulering av markedet. I tillegg til snus- og røyketobakk/sigaretter, tas også e-sigaretter nå inn i varesortimentet, og denne utviklingen må følges nøye.

- Få bedre oversikt over norske aktører ved å:
  - sammenstille allerede tilgjengelig informasjon (internettsøk, avissøk, registre o.l.)

- utvide opplysningsplikten for ingredienser til å inkludere oversikt over merkene, salgsvolum, omsetning, markedsandeler, markedsføringsbudsjett, inntekter, CSR/samfunnsansvar og annen aktivitet
  - innføre lisenssystem for aktører som produserer, importerer, distribuerer eller selger tobakksvarer, både for å bidra til å fjerne ulovlig handel med tobakksvarer og for å få bedre oversikt over det norske markedet
- En gjennomgang av artikkel 5.3 og vurdering av behovet for en veileder om forholdet mellom norske myndigheter og tobakksindustrien.
  - Se an mekanismer for å involvere frivillig sektor i overvåkingen av tobakksindustrien og aktører som jobber med å fremme dens interesser. (...)

Om det ikke nødvendigvis utvikles særskilte regler for politikere, offentlig ansatte m.fl. når det gjelder mulige forhold til aktører i tobakksindustrien, kunne informasjon om metoder tobakksindustrien bruker, kjennskap til lobbyvirksomhet og PR-arbeid m.v. bidra til at flere er varsomme og mer kritisk i tilfeller der påvirkning evt. forsøkes. WHO har retningslinjer for hvordan WHO skal respondere på forespørsler fra tobakksindustrien om møter, og hvordan evt. slike møter skal foregå. I tobakksstrategien er det foreslått en gjennomgang av artikkel 5.3 og vurdering av behovet for en veileder om forholdet mellom norske myndigheter og tobakksindustrien.

Vi har i dag for lite informasjon om aktørene og produktene på det norske tobakksmarkedet. I noen land praktiseres registrering av aktører og produkter for å få tillatelse til å omsette varene. Det bør vurderes også her. Det ville gitt en kontinuerlig oppdatert oversikt over hvilke produkter som finnes på det norske markedet. I protokollen til FCTC artikkel 15 om ulovlig handel bes partene om å innføre et lisenssystem for aktører som produserer, importerer, distribuerer eller selger tobakksvarer for å bidra til å fjerne ulovlig handel med tobakksvarer. I lovproposisjonen Prp 55 L (s 88) vises det til at en egen registreringsplikt for importører og produsenter vil utredes videre. Tobakksprodusenter, leverandører/-importører o.l. har allerede i dag plikt til å utlevere opplysninger om produktenes innhold. Ved nye lov-/forskriftsendringer bør det vurderes om opplysningsplikten skal utvides til også å gjelde oversikt over alle merkene inklusive omsetning, markedsandeler osv. (...)

Det bør vurderes om det er hensiktsmessig å sette av tid til å lage en rapport el.l. basert på minimum den informasjonen som er tilgjengelig gjennom åpne internettsøk, avissøk, mediehendelser, register o.l. og deretter holde den regelmessig oppdatert. Dette er oppgaver som erfaringsmessig vil falle utenfor det Helsedirektoratet ser på som kjerneoppgaver på tobakksområdet. Dette er derfor et område hvor det ville være ønskelig å involvere frivillig sektor. Imidlertid er tobakksarbeidet i frivillig sektor i Norge i dag ikke svært omfattende, og det bør vurderes mekanismer for å styrke det

frivillige tobakksforebyggende arbeidet. Slike mekanismer kan f.eks. være samarbeid, partnerskap eller tilskudd.»

#### **4.8 Departementets forslag og vurderinger**

I den nasjonale tobakksstrategien 2013–2016 fremkommer at departementet i løpet av strategiperioden vil gjennomgå retningslinjene til artikkel 5.3 for å vurdere hvordan Norges forpliktelser etter bestemmelsen kan oppfylles. Departementet anser at det er behov for flere ulike typer tiltak, disse drøftes nedenfor.

For å tydeliggjøre at artikkel 5.3 er en sektorovergripende forpliktelse kan et alternativ være å innta en bestemmelse i tobakksskadeloven om myndighetenes forhold til tobakksindustrien. Lovregulering vil kunne øke oppmerksomheten hos myndighetene i alle sektorer om tobakksindustriens innblanding og metodene som brukes til dette. En lovbestemmelse vil kunne ha en lignende ordlyd som Tobakkskonvensjonen artikkel 5.3:

«I utformingen og gjennomføringen av tobakkspolitikken skal myndighetene ta forholdsregler for å beskytte denne politikken mot kommersielle og andre interesser knyttet til tobakksindustrien.»

Departementet foreslår ikke i denne omgang å detaljregulere hvilke forholdsregler eller beskyttelsestiltak som bør innføres, men ber om innspill fra høringsinstansene på hvilke tiltak som vil egne seg i en norsk kontekst. Eksempler på tiltak som er gjennomført i andre land er retningslinjer for offentlige myndigheter og ansattes kontakt med industrien og lobbyregister for å sikre åpenhet om hvilke kontakter industrien har med ulike deler av offentlig sektor.

Departementet har videre erfart at myndighetene har behov for bedre oversikt over tobakksmarkedet samt over tobakksindustriens aktiviteter. Tobakksprodusenter og -importører har allerede i dag en plikt til årlig å sende inn opplysninger om ingredienser til Helsedirektoratet. Denne rapporteringsplikten er utvidet i EUs nye tobakksdirektiv.

Departementet mener at opplysningsplikten bør utvides fra rapportering om ingredienser til oversikt over industriens omsetning og markedsandeler, markedsføringsbudsjett, utgifter og andre opplysninger knyttet til lobbyvirksomhet, samlede inntekter, forskningsaktivitet mv. Slike rapporteringsplikter er bl.a. innført i Canada. Departementet anser imidlertid at et slikt forslag bør samkjøres med nødvendige lovendringer tilknyttet implementeringen av det nye tobakksproduktdirektivet, og vil derfor komme tilbake til spørsmålet i en senere høring.

Enkelte land har innført lovpålagt registrering av aktører og produkter for å få tillatelse til å omsette tobakksvarer. Dette vil kunne bidra til en bedre oversikt over markedet. Flere store tobakksfabrikanter er på vei inn i e-sigarettmarkedet, og myndighetene har også behov for å følge denne utviklingen. I henhold til Tobakkskonvensjonens protokoll mot ulovlig handel skal partene innføre et lisenssystem for aktører som produserer, importerer og distribuerer tobakksvarer. Departementet vil vurdere dette i forbindelse med at en ev. ratifikasjon av protokollen utredes.

Departementet ber om innspill fra høringsinstansene om behovet for slike tiltak som eksemplifisert ovenfor, og om noen av de omtalte tiltakene kan være aktuelle i en norsk kontekst.

## 5. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Helsedirektoratet har beregnet at røyking koster rundt 80 mrd. kroner per år dersom man legger til grunn kostnader for samfunnet som helhet.<sup>95</sup> Dersom man kun legger til grunn kostnadene for helsevesenet beløper disse seg til 8 mrd. kroner per år. Anslaget er basert på det røykeomfanget vi har hatt de siste 10 til 30 årene. Det er den økonomiske verdsettingen av velferdsgevinsten i form av tapte leveår som gir størst utslag på beregningen av de samfunnsøkonomiske kostnadene.

Helsedirektoratet har videre anslått den potensielle samfunnsøkonomiske gevinsten av den nedgangen vi har hatt i andelen dagligrøykere de siste 20 årene til å være i størrelsesorden 26 mrd. kroner per år, og den potensielle gevinsten ved en ytterligere nedgang i andelen dagligrøykere kan ha en årlig samfunnsverdi på ca. 2-3 mrd. kroner per prosentpoeng. Det er imidlertid viktig å være klar over at det kan ta tid før en ser effekter av tiltak på røykepopulasjonen og at de mest utbredte røykerrelaterte sykdommene først opptrer etter flere tiår. Tidsfaktoren og problemer med å isolere effekter gjør det også komplisert å beregne effekter av enkelttiltak. I tillegg gir gjennomføring av flere tiltak synergieffekter som er vanskelig å måle.

### 5.1 Standardiserte tobakkspakninger

#### *Konsekvenser for tobakksbransjen*

Et påbud om standardiserte tobakkspakninger vil på lengre sikt kunne medføre redusert salg for tobakksindustrien. Det er nettopp formålet med tiltaket.

Det er ikke ventet noen betydelig nedgang i salget av tobakksvarer på kort sikt. På lengre sikt er det imidlertid forventet at andelen barn og unge som begynner å røyke og snuse vil reduseres. Tapt omsetning vil veies opp av helsegevinsten dette vil medføre, både for enkeltindivider og for samfunnet som helhet.

Tobakksprodusentene må regne med engangskostnader knyttet til nye merkeregler. Departementet påpeker at industrien allerede i dag har betydelige kostnader da innpakningen endres relativt ofte. Det er påpekt i EU-kommisjonens konsekvensanalyse at tobakksindustriens kostnader knyttet til merking av emballasje vil reduseres betydelig over

---

<sup>95</sup> Helsedirektoratet (2010), *Samfunnsøkonomiske kostnader av røyking – En vurdering av metodikk og kostnadenes størrelsesorden*, IS-1825: [http://www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00312/IS-1825\\_Samfunns\\_ko\\_312409a.pdf](http://www.helsedirektoratet.no/vp/multimedia/archive/00312/IS-1825_Samfunns_ko_312409a.pdf)

tid, da regler om standardisert innpakning fjerner behovet for stadig ny design på pakkene.<sup>96</sup> Dessuten vises det til at standardisert emballasje er rimeligere, da det er enklere å produsere og det brukes mindre farger.

#### *Konsekvenser for detaljhandelen*

Det forventes heller ikke at innføring av standardiserte pakninger vil få økonomiske konsekvenser av betydning for utsalgsstedene. De fleste voksne røykere er avhengige av tobakk, har allerede et foretrukket tobakksprodukt og vil fortsette å kjøpe dette. Endringer i omsetning forventes imidlertid på lengre sikt ettersom andelen barn og unge som begynner å bruke tobakk, reduseres.

Departementet legger til grunn at forslaget heller ikke vil få administrative konsekvenser av betydning for salgsstedene. Det har vært hevdet fra bransjen (blant annet i Australia og England) at innføring av standardiserte tobakkspakker øker kostnadene for dagligvarebransjen da det presumptiv tar lenger tid å betjene kunder som skal kjøpe tobakk fordi pakkene er likt utformet. Erfaringer fra andre land har vist at kostnader knyttet til selve salgssituasjonen er overkommelige for utsalgsstedene. Eventuelle konsekvenser i denne retningen ansees å være kortsiktige. Studier fra Australia viser nettopp at utsalgssteder etter kort tid ble vant med nytt pakkedesign og at det etter en viss tid ikke tok lenger tid å betjene kunder enn tidligere.<sup>97</sup>

Departementet mener at det er viktig at de foreslåtte reglene skal gjelde likt for alle utsalgssteder for tobakk. Tobakk som selges i spesialforretninger skal derfor også ha standardisert innpakninger. Et unntak for spesialforretninger vil kunne føre til at det etableres flere slike og på den måten undergrave hensikten med og effekten av forslaget.

#### *Konsekvenser for tilsynsmyndigheter*

Forslaget vil kunne medføre behov for økte ressurser til tilsynsmyndighetene i den første perioden etter innføring av de nye bestemmelsene. Departementet vil komme tilbake dette i høringsnotatet med forslag til implementering av de øvrige bestemmelsene i EU-direktivet.

#### *Konsekvenser for illegal handel med tobakksvarer*

Departementet er kjent med at flere industrifinansierte rapporter hevder at standardiserte tobakkspakninger vil øke illegal handel med tobakksvarer, blant annet fordi pakkene vil være enklere å forfalske. Allerede i dag er det svært enkelt å forfalske varemerket tobakksemballasje, slik at forfalskning av standardiserte pakker verken vil være enklere eller vanskeligere enn forfalskning av vanlige pakker. Tobakkselskaper har tidligere uttalt at selv kompliserte skattemerker med hologrammer, spesialblekk og kompliserte designelementer kan kopieres raskt og enkelt.<sup>98</sup> Departementet mener at det derfor ikke er belegg for å hevde at de foreslåtte reguleringene vil føre til større andel av forfalskede tobakksvarer.

---

<sup>96</sup> [http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com\\_2012\\_788\\_ia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_ia_en.pdf), se side 92

<sup>97</sup> <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2014/05/30/tobaccocontrol-2014-051683>

<sup>98</sup> Smuggling – the Tobacco Industry and Plain Packs, 2012; [http://www.cancerresearchuk.org/prod\\_consump/groups/cr\\_common/@nre/@pol/documents/generalcontent/smuggling\\_fullreport.pdf](http://www.cancerresearchuk.org/prod_consump/groups/cr_common/@nre/@pol/documents/generalcontent/smuggling_fullreport.pdf), side 6.

I Australia ser det ikke ut til at tiltaket har ført til økning i ulovlig handel. Industrifinansierte rapporter som hevder noe annet har blitt grundig analysert og tilbakevist av australske forskere.

Departementet viser også til den uavhengige Chantler-rapporten fra Storbritannia som har sett spesielt på påstanden om at standardisert emballasje vil føre til økt tobakksforbruk fordi prisene på tobakk vil synke (pga konkurransesituasjonen), eller fordi bruken av billig og illegal tobakk vil øke. Rapporten konkluderer med følgende:

«It is my view that the risks of price effects undermining the objectives of a standardised packaging policy are small and that the impacts could be readily mitigated through taxation if, nevertheless, they were to materialise. I am not convinced by the tobacco industry's argument that standardised packaging would increase the illicit market, especially in counterfeit cigarettes. It seems to me that the solution to illicit use is instead, to have an effective enforcement regime, and the enforcement agencies in the UK have already demonstrated that an effective enforcement regime and appropriate sanctions can keep illicit [tobacco products] to low levels, even in a relatively high tax jurisdiction.»

Spørsmålet er også vurdert av EU-kommisjonen i deres konsekvensanalyse. De mener det ikke er framlagt dokumentasjon for at standardiserte tobakkspakninger vil føre til økt omsetning av falske tobakksvarer. De skriver videre at argumentet virker kontraintuitivt da produsenter av falske tobakksvarer prøver å utnytte anerkjennelsen og gjenkjennelsen knyttet til tobakksproduktets merkevarer. Dette er mulig nå, men vil ikke være mulig med standardisert emballasje.

Det viktigste tiltaket for å motvirke illegal handel er under enhver omstendighet gode kontrollrutiner og regionalt og internasjonalt samarbeid. Departementet viser til at det nye EU-direktivet inneholder regler som skal sikre nettopp bedre kontroll og vil omtale dette spørsmålet nærmere i den kommende høringen om gjennomføring av direktivet. Videre har Norge signert en protokoll mot ulovlig handel med tobakk under Tobakkskonvensjonen. Formålet med protokollen er å eliminere ulovlig handel med tobakk fordi slik handel bidrar til å øke tilgjengeligheten til tobakksvarer og å motvirke forebyggende tiltak. Hovedtiltakene i protokollen er at partslanene skal styrke kontrollen med forsyningskjeden for tobakksvarer gjennom bl.a. å etablere en global sporingsmekanisme for tobakksvarer, for å gjøre det mulig å spore både produsent av varen og hvilke salgslødd i forsyningskjeden den har vært gjennom. Det skal også etableres en lisensordning for aktører involvert i tobakksproduksjon, -eksport og -import.



## 6. UTKAST TIL ENDRINGER I TOBAKKSKADELOVEN

I lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader gjøres følgende endringer:

§ 3 første ledd skal lyde:

Loven får anvendelse på innførsel, utførsel, omsetning, utforming og bruk av tobakksvarer og *tobakkspakninger*, røykeutstyr, tobakkssurrogater og tobakksimitasjoner.

Overskriften til § 30 skal lyde:

Krav til *utforming* og merking av *pakninger*, tobakksvarer og røykeutstyr

§ 30 nytt første ledd skal lyde:

*Det er forbudt å føre inn i Norge, selge eller utdele tobakkspakninger og tobakksvarer som ikke har standardisert utforming etter nærmere bestemmelser fastsatt av departementet i forskrift. Standardiseringen kan for eksempel gjelde form, størrelse, utseende, farge, materiale og tekstur, merking, herunder forbud mot villedende merking, åpningsmekanismer og andre designelementer, herunder bruk av varemerker, logoer og andre elementer knyttet til merkevarebygging samt andre funksjoner som brukes til å differensiere tobakksmerker fra hverandre. Departementet kan gi forskrifter om tilsvarende standardisering av merking og utforming av forpakning for røykeutstyr og tobakkssurrogater.*

Nåværende første ledd blir nytt annet ledd.

Nåværende annet og tredje ledd oppheves.

§ 30 nytt tredje ledd skal lyde:

*Kravene i første og annet ledd gjelder ikke den varekvoten som reisende til Norge på lovlig måte kan innføre toll- og avgiftsfritt, eller mindre kvanta tobakksvarer som tas inn i landet til eget bruk som reisegods eller gavesendinger.*

§ 31 skal lyde:

Det er forbudt å føre inn i Norge, selge eller utdele etuier, esker, omslag, innpakninger og ethvert annet produkt som har til hensikt helt eller delvis å skjule eller tilsløre *tobakkspakningen eller helseadvarslene i § 30 annet ledd.*

Overskriften til § 33 skal lyde:

*Regulering av minstestørrelse og -vekt av tobakksvarer*

§ 33 skal lyde:

*Departementet kan gi forskrifter om minste antall og vekt tobakksvarer per enkeltforpakning som kan selges i detaljsalg.*

Ny § 41A skal lyde:

*Beslag og destruksjon av ulovlig importerte tobakksvarer, tobakksurrogater og røykeutstyr*

*Tobakksvarer, tobakksurrogater og røykeutstyr som importeres i strid med §§ 30 og 31 med forskrifter kan tilbakeholdes, beslaglegges og destrueres.*

*Ved tilbakehold skal mottakeren varsles om at varen vil bli vurdert beslaglagt og destruert. Mottaker skal gis mulighet til å uttale seg i saken innen en nærmere angitt frist.*

*Dersom mottakeren ikke avgir uttalelse innen fristen, kan varen beslaglegges og destrueres. Forvaltningsloven §§ 23, 24, 25 og 27 kommer ikke til anvendelse der mottaker ikke har gitt tilbakemelding innen fristen.*

*Kongen kan gi forskrift om gjennomføring av denne bestemmelsen, herunder fastsette frister for å gi tilbakemelding på varsel gitt etter andre ledd.*

*Kongen kan i forskrift gjøre unntak fra klagerett over vedtak fattet i medhold av denne bestemmelsen.*

## 7. UTKAST TIL ENDRINGER I MERKEFORSKRIFTEN

I forskrift 6. februar 2003 nr.141 om innhold i og merking av tobakksvarer gjøres følgende endringer:

Forskriftens tittel skal lyde:

Forskrift 6. februar 2003 nr.141 om innhold i og *standardisering av merking og utforming av tobakksvarer*

§ 1 skal lyde:

Formålet med denne forskriften er å begrense de helseskader som bruk av tobakk medfører gjennom å redusere forbruket av tobakksvarer. Forskriften har videre som formål særlig å forebygge bruk av tobakksvarer ved å regulere dem slik at de ikke appellerer til barn og unge, ved at helseadvarslene får økt oppmerksomhet og effekt, samt ved å minimere risikoen for at utformingen virker villedende når det gjelder helseskader knyttet til tobakksbruk.

§ 3 nye nr. 5 til 15 skal lyde:

5. *innlegg: ethvert element som er plassert i en tobakkspakning med unntak av fôret.*

6. *varemerke: kjennetegn for varer eller tjenester i næringsvirksomhet etter bestemmelsene i varemerkeloven.*

7. *merkenavn: navn for tobakksvarer som tilhører samme merkefamilie*

8. *variantnavn: navn som brukes til å skille ulike tobakksvarer som tilhører samme merkefamilie.*

9. *pung: en enkeltforpakning for rulletobakk, enten i form av en rektangulær lomme med en klaff som dekker åpningen, eller i form av en stående pung.*

10. *enkeltpakning: den minste individuelle pakning av et tobakksprodukt eller tobakksurrogat på markedet.*

11. *ytre forpakning: enhver forpakning, som tobakksprodukt og tobakksurrogater omsettes i, og som inneholder en eller flere enkeltpakninger. Gjennomsiktig innpakningsmateriale regnes ikke som ytre forpakning.*

12. *innpakningsmateriale: cellofan- eller plastikkomslag eller annet gjennomsiktig materiale som brukes til å pakke inn en enkeltpakning eller ytre forpakning av tobakksvarer eller tobakksurrogater.*

13. *ytre flater:*

- *for enkelt- og ytre forpakninger av tobakksvarer, med unntak av tobakksvarer i pungforpakning: enhver flate som er synlig før pakningen åpnes.*
- *for tobakksvarer i pungforpakning: enhver flate som er synlig før pakningen åpnes, samt den overflaten som er dekket av klaffen før denne åpnes.*

14. *indre flater: den delen av tobakkspakningen som ikke omfattes av ytre flater*

*15. indre leppe i en sigarettpakke: den delen av ytre flate som ikke er synlig når lokket er lukket.*

Nåværende § 17 oppheves.

Nytt kapittel IV skal lyde:

#### **Kapittel IV. Standardisering av farge og andre pakningslementer for tobakkspakninger**

##### *§ 17. Farge og glansgrad for tobakkspakninger*

*Alle ytre flater av ytre forpakninger og enkeltforpakninger skal være matt Pantone 448 C, med mindre annet er angitt i lov eller forskrift.*

*Alle indre flater av ytre forpakninger og enkeltforpakninger for sigaretter skal være matt hvit eller Pantone 448 C.*

*Alle indre flater av ytre forpakninger og enkeltforpakninger for andre tobakkspakninger enn sigaretter skal være:*

- a) hvit eller*
- b) den naturlige fargen til det aktuelle materialet.*

##### *§ 18. Flater*

*Alle ytre og indre flater på ytre forpakninger og enkeltforpakninger skal:*

- a) være flate og glatte, og*
- b) ikke inneholde uregelmessige elementer slik som preging, opphøyninger mv. i form eller tekstur*

*Første ledd gjelder ikke for pung- og poseforpakning dersom visse elementer er nødvendig for å lukke pungen eller posen. Første ledd gjelder heller ikke for rulletobakk i sylindriske pakninger som har elementer som er nødvendige for å feste bunnen eller for å åpne og lukke lokket.*

*Første ledd gjelder heller ikke for batchnummer, jf. § 16. Dette kan ikke plasseres på forsiden av enkeltforpakningen.*

##### *§ 19. Innlegg og lukketeip*

*Det er forbudt med innlegg i eller tilleggslement til en enkeltforpakning eller en ytre forpakning.*

*Første ledd er ikke til hinder for at rulletobakkspakninger kan selges med filter og sigarettpapir. Disse skal ikke være synlige før pakningen åpnes.*

*Lukketeip for pung- og poseforpakninger skal være gjennomsiktig og uten farger.*

##### *§ 20. Fôr*

*Fôret i en enkeltforpakning for tobakkvarer skal være ensartet sølvfarget folie med hvitt papir på baksiden.*

*Dersom det er nødvendig av hensyn til produksjon eller innpakning kan fôret inneholde små prikker eller firkanter i teksturen. Disse skal i så fall være plassert like langt fra hverandre, ha samme størrelse og ikke utgjøre et bilde, symbol eller lignende.*

#### *§ 21. Innpakningsmateriale*

*Enkeltforpakninger og ytre forpakninger kan være dekket av innpakningsmateriale dersom dette er gjennomsiktig og uten farge. Innpakningsmaterialet må videre være flatt og glatt, og ikke inneholde merking eller tekstur som ikke er nødvendig for produksjonsprosessen. Det kan ikke festes elementer til innpakningsmaterialet.*

*Innpakningsmaterialet kan merkes med svarte firkanter for å dekke strekkoden dersom dette er nødvendig.*

*Avrivningsbånd skal være enten gjennomsiktig eller svart. Det kan ikke være bredere enn 3 millimeter og må være parallell med pakningens øverste kant. Båndet kan videre ha en maks 15 millimeter lang sammenhengende svart strek som angir hvor båndet begynner.*

#### *§ 22. Strekkode*

*Innpakningsmateriale, ytre forpakninger og enkeltforpakninger kan merkes med en strekkode dersom:*

- a) den brukes til salgsformål, distribusjon eller lagerkontroll,*
- b) den er enten svart og hvit, eller Pantone 448 C og hvit, og*
- c) den ikke utgjør et bilde, mønster eller symbol som etterligner noe annet enn en strekkode.*

*Strekkoden kan bare trykkes én gang, og kan ikke trykkes på forsiden til enkeltforpakningen eller den ytre forpakningen.*

*Strekkoden kan være et selvklebende merke.*

#### *§ 23. Kalibreringsmerke*

*Ytre flate av en enkeltforpakning og ytre flate av ytre forpakning kan innholde et kalibreringsmerke dersom dette er nødvendig for produksjonen. Merket skal være så lite fremtredende som mulig uten at dette går utover dets funksjon.*

#### *§ 24. Forbud mot villedende merking*

*Enkeltforpakninger og ytre forpakninger skal ikke inneholde elementer som:*

- a) fremmer en tobakksvare eller oppfordrer til bruk av den ved å gi et villedende inntrykk av produktets karakteristika, helsemessige effekter, risiko eller bestanddeler i røyken,*
- b) gir inntrykk av at en bestemt tobakksvare er mindre skadelig enn andre*
- c) gir inntrykk av å ha vitaliserende, energigivende, helbredende, foryngende, naturlige, økologiske egenskaper eller andre positive helse- eller livsstilsmessige virkninger,*
- d) gir inntrykk av å ha til formål å redusere virkningen av bestemte skadelige bestanddeler i røyken,*
- e) henviser til smak, duft, aromastoffer eller andre tilsetningsstoffer eller opplyser at produktet ikke inneholder slike*
- f) får produktet til å ligne et næringsmiddel eller et kosmetisk produkt*

g) gir inntrykk av at en bestemt tobakksvare har en forbedret biologisk nedbrytning eller andre miljømessige fordeler.

De elementer som er forbudt i henhold til første ledd, kan omfatte, men er ikke begrenset til, tekst, symboler, navn, varemerker, figurer eller andre tegn.

#### § 25. Forbud mot pakningselementer som endres etter salg

Det er forbudt med pakningselementer som endres etter salg, herunder:

- a) varmeaktiverte lenker,
- b) blekk eller elementer som blir synlige over tid,
- c) blekk som er selvlysende i bestemte typer lys,
- d) deler av forpakningen skal ikke kunne skrapes for å vise bilde eller tekst,
- e) avtakbar etikett eller
- f) flater som kan brettes ut.

Nytt kapittel V skal lyde:

### **Kapittel V. Krav til materiale, størrelse, form og åpningsmekanismer for tobakkspakninger**

#### § 26. Krav til materiale, størrelse, form og åpningsmekanisme for sigarettpakninger

Enkeltforpakninger for sigaretter skal være:

- a) produsert av papp eller annet mykt materiale.
- b) ha kuboid form.

Enkeltforpakninger skal ikke ha en åpning som kan lukkes eller forsegles etter at den er åpnet, med unntak av brettbart lokk (flip-top) og klappesker med hengslet lokk, som skal være hengslet på pakningens bakside.

For klappesker med hengslet lokk skal høyden på sideflaten, målt mellom pakningens forside og bakside, være minst 16 millimeter.

#### § 27. Krav til form og størrelse på rulletobakkspakninger

Enkeltforpakninger for rulletobakk skal være kuboid, sylindrisk eller formet som en pung.

For klappesker med hengslet lokk skal høyden på sideflaten, målt mellom forsiden og baksiden, være minst 16 millimeter.

#### § 28. Krav til form på og materiale for snuspakninger

Enkeltforpakninger for snus skal være formet som en sylindrisk boks med et enhetlig lokk og enhetlig flat bunn.

Snusboksene kan være produsert i enten hardplast, papp eller metall.

Nytt kapittel VI skal lyde:

### **Kapittel VI. Merking av tobakkspakninger med merke- og variantnavn og produsentinformasjon**

§ 29. *Generelle bestemmelser om merking av merke- og variantnavn på tobakkspakninger*

*Ytre forpakninger og enkeltforpakninger med tobakksvarer kan merkes med merkenavn og variantnavn gitt at følgende krav er oppfylt:*

- a) skriften må ikke inneholde karakterer som ikke er alfabetiske, numeriske eller tegnet «&»*
- b) første bokstaven i et ord er enten stor eller liten bokstav, resten av ordet angis i små bokstaver*
- c) skriften er type Helvetica*
- d) skriftfargen skal være matt Pantone Cool Gray 2 C*
- e) skrifttypen skal være normal vektet*
- f) merkenavnet skal skrives på maks én linje og ikke være større enn 14 pkt.*
- g) variantnavnet skal plasseres rett under merkenavnet, skrives på maks én linje og ikke være større en 10 pkt.*

§ 30. *Merking av merke- og variantnavn på sigarettpakninger*

*På forpakninger for sigaretter kan merke- og variantnavn trykkes på følgende måter:*

*Merke- og variantnavnet kan trykkes én gang på forsiden av enkeltforpakningen eller ytre forpakningen, og én gang på hver av de to minste flatene.*

*Merke- og variantnavnet skal sentreres på den angitte flaten utenfor det området som er reservert for advarselsmerking og ha samme retning som helseadvarselen.*

§ 31. *Merking av merke- og variantnavn på andre tobakkspakninger enn sigaretter*

*På følgende pakningsformer kan merke- og variantnavn trykkes på følgende måter:*

- a) Kuboid eller annen ikke-sylindrisk form for forpakning: merke- og variantnavnet kan bare trykkes én gang på forsiden av enkeltforpakningen eller ytre forpakningen, og én gang på hver av de to minste flatene. På pakninger hvor det ikke er plass til slik merking, kan merke- og variantnavn trykkes én gang på forsiden og én gang på baksiden.*
- b) Sylindrisk forpakning: Merke- og variantnavnet kan trykkes én gang på siden av enkeltforpakningen eller ytre forpakningen og én gang på lokket.*
- c) Pose- eller pungformet forpakning: Merke- og variantnavnet kan trykkes én gang på forsiden av enkeltforpakningen eller ytre forpakningen, og én gang på baksiden. Dersom pungen har et lokk med en rektangulær klaff som dekker åpningen, kan merke- og variantnavnet trykkes på den flaten som dekkes av klaffen.*
- d) Sigartuber: Merke- og variantnavn kan trykkes én gang, rett under helseadvarselen og ha samme retning som denne.*

*Merke- og variantnavnet skal sentreres på den angitte flaten utenfor det området som er reservert for advarselsmerking og ha samme retning som helseadvarselen.*

§ 32. *Merking med informasjon om produsent*

*Enkeltforpakninger eller ytre forpakning for tobakksvarer kan merkes én gang på enten ytre eller indre flater med følgende informasjon:*

- a) produsentnavn*
- b) produsentens adresse*

- c) produsentens e-postadresse
- d) produsentens telefonnummer

Merkingen skal:

- a) kun bestå av karakterer som er alfabetiske, numeriske eller tegnet «&». E-postadresser kan angis med tegnet «@».
- b) skrives med stor eller liten forbokstav, resten av ordet skal skrives med små bokstaver
- c) være trykt med typen Helvetica
- d) på ytre flater av ytre forpakninger og enkeltforpakninger være matt med fargen Pantone Cool Gray 2 C
- e) på indre flater av ytre forpakninger og enkeltforpakninger enten være matt med fargen Pantone Cool Gray 2 C, matt Pantone 448 C, eller matt svart.
- f) skrifttypen skal være normal vektet og ikke være større enn 10 pkt.
- g) ikke trykkes på forsiden av enkeltforpakningen eller ytre forpakning.

Nytt kapittel VII skal lyde:

## **Kapittel VII. Minstestørrelser og merking av innhold og vekt**

### § 33. Minstestørrelser og -vekt for tobakksvarer

Til forbruker kan det kun selges enkeltforpakninger som inneholder minst 20 sigaretter. Disse kan ikke inneholde mindre pakninger eller kunne deles opp i mindre pakninger.

Til forbruker kan det kun selges enkeltforpakninger med rulletobakk som inneholder minst 30 gram tobakk.

Sigarer som selges enkeltvis skal selges i sigartube.

### § 34. Merking av antall enheter i forpakninger for sigaretter, sigarillos og sigarer

Ytre forpakning og enkeltforpakninger kan merkes med "Sigaretter", "Sigarillos" eller "Sigarer" og antall enheter i pakningen, gitt at følgende krav er oppfylt:

- a) Tallet skal angis numerisk
- b) Ytre flate på ytre forpakning kan merkes med enten totalantall enheter i samtlige enkeltforpakninger eller antall enkeltforpakninger multiplisert med antall enheter i hver enkeltforpakning ved bruk av tegnet "x"
- c) Merkingen skal være trykt med typen Helvetica
- d) Skriften skal være matt med fargen Pantone Cool Gray 2 C
- e) Skrifttypen skal være normal vektet
- f) Skriften på enkeltforpakninger skal ikke være større enn 10 pkt.
- g) Skriften på ytre forpakninger skal ikke være større en 14 pkt.
- h) Skriften skal bare trykkes én gang
- i) Merkingen skal skrives i samme retning som helseadvarselen

### § 35. Merking av vekt og innhold i rulletobakk, snus, skrå og pipetobakk

Ytre forpakninger og enkeltforpakninger kan merkes med "Rulletobakk", "Snus", "Skrå" eller "Pipetobakk" samt angivelse av vekt, gitt at følgende krav er oppfylt:



- a) *Vekten skal angis numerisk etterfulgt av bokstaven "g"*
- b) *Ytre forpakning kan merkes med enten totalvekten i samtlige enkeltforpakninger eller antall enkeltforpakninger multiplisert med vekten av tobakk i hver enkeltforpakning ved bruk av tegnet "x"*
- c) *Merkingen skal være trykt med typen Helvetica*
- d) *Skriften skal være matt med fargen Pantone Cool Gray 2 C*
- e) *Skrifttypen skal være normal vektet*
- f) *Skriften på enkeltforpakninger skal ikke være større enn 10 pkt.*
- g) *Skriften på ytre forpakninger skal ikke være større en 14 pkt.*
- h) *Teksten skal bare trykkes én gang*
- i) *Merkingen skal skrives i samme retning som helseadvarselen.*

Nytt kapittel VIII skal lyde:

### **Kapittel VIII. Krav til utforming av tobakksvarer**

#### **§ 36. Forbud mot villedende merking og elementer som endres etter salg**

*Forbudene i forskriften §§ 24 og 25 om villedende merking og elementer som endres etter salg, gjelder tilsvarende for merking på selve tobakksvaren.*

#### **§ 37. Krav til utforming av sigaretter**

*Sigaretter skal utformes på følgende måte:*

*All papir, filter, foringsrør utenpå filteret og annet materiale brukt i sigaretter, med unntak av tobakken, skal være matt hvit. Likevel kan foringsrøret på enden av sigaretten farges på en slik måte at den imiterer kork.*

*Sigaretter kan merkes med tekst for å identifisere merkenavn og variantnavn dersom følgende krav oppfylles:*

- a) *Skriften er parallell med, og ikke mer enn 38 millimeter fra, enden som ikke skal tennes*
- b) *Skriften skal ikke inneholde karakterer som ikke er alfabetiske, numeriske eller tegnet «&»*
- c) *Første bokstaven i et ord skal enten være stor eller liten bokstav, resten av ordet skrives i små bokstaver*
- d) *Skriften er av typen Helvetica*
- e) *Skriften skal være svart*
- f) *Skrifttypen skal være normal vektet*
- g) *Skriftstørrelsen skal ikke være større enn 8 pkt.*

#### **§ 38. Krav til utforming av sigarer**

*Sigarer kan ha et enkelt sigarbånd i fargen Pantone 448 C. Sigarbåndet kan være selvklebende.*

*Sigarbåndet kan merkes med merke- og variantnavn og produsentnavn. Disse skal plasseres horisontalt langs båndets lengde. Videre kan båndet merkes med opprinnelsesland og alfanumerisk kode.*

*Merking etter annet ledd skal:*

- a) *kun skrives én gang på båndet*
- b) *være i skrifttypen Helvetica*
- c) *ikke være større enn 10 pkt.*
- d) *skrifttypen skal være normal vektet*
- e) *ha fargen Pantone Cool Gray 2 C.*

§ 39. *Krav til papir, filter og hylser til rulletobakk*

*Papir, filter og hylser til bruk sammen med rulletobakk skal være hvite.*

§ 40. *Krav til utforming av porsjonssnus*

*Materialet som den enkelte porsjon snus er pakket inn i skal være hvitt.*

Nåværende kapittel IV blir kapittel IX.

§ 20 oppheves.

Nåværende §§ 18 til 24 blir §§ 41 til 46.

## **8. UTKAST TIL ENDRINGER I REKLAMEFORSKRIFTEN**

I forskrift 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame mv. gjøres følgende endringer:

§ 6 oppheves.