



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 116 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i tobakksskadeloven,
strålevernloven og atomenergiloven
(utvidelse av røykeforbudene og forbud mot
grensekryssende fjernsalg)



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 116 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i tobakksskadeloven,
strålevernloven og atomenergiloven
(utvidelse av røykeforbudene og forbud mot
grensekryssende fjernsalg)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	7.8.2	Proporsjonalitetsvurdering	44
			7.8.3	Registreringsordningen for innenlands fjernsalg	46
2	Regjeringens tobakksstrategi ...	6	7.8.4	Konklusjon	48
			7.9	WTO-rettslig vurdering	48
3	Helserisiko ved bruk av tobakksvarer og e-sigaretter	7	8	Forbud mot innførsel av tobakksvarer mv. for mindre-årige	50
4	Bruk av tobakksvarer og e-sigaretter i Norge	9	8.1	Bakgrunn	50
			8.2	Gjeldende rett	50
5	Holdninger til nye tobakks-tiltak	10	8.3	Høringsforslaget	50
			8.4	Høringsinstansenes syn	50
			8.5	Departementets vurderinger	51
6	Forslag om utvidelser av tobakksskadelovens røykeforbud	11	9	Saksbehandlingsregler for godkjenning av nye produkter	52
6.1	Innledning	11		Bakgrunn	52
6.2	Høringen	11	9.1	Gjeldende rett	52
6.3	Gjeldende rett	12	9.2	Høringsforslaget	52
6.4	Røykeforbud på utendørs idretts-områder	14	9.3	Høringsinstansenes syn	52
6.4.1	Bakgrunn	14	9.4	Departementets vurderinger	53
6.4.2	Reguleringer i andre land	14	9.5		
6.4.3	Høringsforslaget	15	10	Språklige og tekniske endringer i tobakksskade-loven	54
6.4.4	Høringsinstansenes syn	15		Innledning	54
6.4.5	Departementets vurderinger	19		Tobakksskadeloven § 2 om definisjoner	54
6.5	Røykeforbud på utendørs lekeplasser	22	10.1	Tobakksskadeloven § 3 om virkeområde	55
6.5.1	Reguleringer i andre land	22	10.2	Tobakksskadeloven § 4 om registreringsplikt	55
6.5.2	Høringsforslaget	23	10.3	Tobakksskadeloven § 34 d om godkjenningsordning for nye produkter	55
6.5.3	Høringsinstansenes syn	23	10.4	Tobakksskadeloven § 16 e om krav til datalagring hos uavhengig tredjepart	55
6.5.4	Departementets vurderinger	24	10.5	Tobakksskadeloven § 35 om Helsedirektoratets tilsynsansvar ..	56
6.6	Røykeforbud i private kjøretøy med barn til stede	26	10.6		
6.6.1	Bakgrunn	26	10.7		
6.6.2	Reguleringer i andre land	27			
6.6.3	Høringsforslaget	28	11	Forslag til endringer i atom-energiloven § 55 a og stråle-vernloven § 23 a om over-tredelsesgebyr	57
6.6.4	Høringsinstansenes syn	28		Innledning	57
6.6.5	Departementets vurderinger	30	11.1	Høringen	57
7	Forslag om forbud mot grensekryssende fjernsalg	33	11.2	Gjeldende rett	58
7.1	Bakgrunn	33	11.3	Høringsforslaget	59
7.2	Høringen	33	11.4	Høringsinstansenes syn	59
7.3	Gjeldende rett	35	11.5		
7.4	Reguleringer i andre land	36			
7.5	Høringsforslaget	36			
7.6	Høringsinstansenes syn	36			
7.7	Departementets vurderinger	40			
7.8	EØS-rettslig vurdering	43			
7.8.1	Innledning	43			

11.6	Departementets vurderinger	59	13.3	Til endringene i § 16 e i lov 22. juni 2018 nr. 77 om endringer i tobakksskadeloven	66
12	Økonomiske og administrative konsekvenser	61	13.4	Til endringene i lov 22. juni 2018 nr. 76 om endringer i atom-energiloven, strålevernloven mv...	66
13	Merknader til bestemmelsene	63		Forslag til lov om endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og atomenergiloven (utvidelse av røykeforbudene og forbud mot grensekryssende fjernsalg)	67
13.1	Til endringene i tobakksskadeloven	63			
13.2	Til endringene i § 21 a i lov 10. februar 2017 nr. 5 om endringer i tobakksskadeloven	65			



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 116 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og atomenergiloven (utvidelse av røykeforbudene og forbud mot grensekryssende fjernsalg)

*Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet 10. april 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Helse- og omsorgsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven), i lov 12. mai 1972 nr. 28 om atomenergi-virkosomhet (atomenergiloven) og lov 12. mai 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling (strålevernloven).

Forslagene om endringer i tobakksskadeloven følger opp regjeringens nasjonale tobakksstrategi i Meld. St. 15 (2022–2023) *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar* punkt 4.2, se nærmere omtale i punkt 2 nedenfor.

I punkt 6 omtales forslag om utvidelser av røykeforbudene for å bedre vernet mot passiv røyking, særlig for barn og unge. Det foreslås røykeforbud på utendørs idrettsområder, lekeplasser og i private biler med barn til stede.

I punkt 7 omtales forslaget om et forbud mot grensekryssende fjernsalg av tobakksvarer,

e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere. Videre foreslås det i punkt 8 et tydelig forbud mot innførsel av tobakksvarer mv. for mindreårige og i punkt 9 et forslag om saksbehandlingsregler for godkjenningsordningen for nye tobakks- og nikotinprodukter.

I punkt 10 foreslås enkelte språklige og tekniske endringer i tobakksskadeloven, dels som følge av forventet gjennomføring av EUs tobakksdirektiv 2014/40/EU (tobakksdirektivet) og dels for bedre sammenheng i regelverket.

I punkt 11 omtales forslag til endring av skyldkravet for foretak ved illeggelse av overtredelsesgebyr etter atomenergiloven og strålevernloven.

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene er omtalt i punkt 12, og merknader til bestemmelsene er inntatt i punkt 13.

2 Regjeringens tobakksstrategi

Regjeringens tobakksstrategi ble som nevnt over inntatt i folkehelsemeldingen fra 2023. Tobakkskadeloven oppstiller en visjon om et tobakksfritt samfunn på sikt. Regjeringen bygger videre på dette og har fastsatt følgende hovedmål i strategien:

- Andelen daglige røykere og snusbrukere skal være under 5 pst. i alle alders- og utdanningsgrupper.
- Barn født i 2010 og senere skal ikke bruke tobakksvarer og nikotinprodukter.
- Alle som ønsker det, skal få tilbud om gratis hjelp til å slutte å røyke.
- Tilgangen til tobakksvarer og nikotinprodukter skal bli vesentlig redusert for å verne barn og unge.
- Ingen skal bli plaget av passiv røyking.
- I tråd med våre internasjonale forpliktelser skal ikke tobakksindustrien kunne påvirke tobakkspolitikken.

At også nikotinprodukter så tydelig omfattes, er nytt og en konsekvens av produktutviklingen. Med nikotinprodukter menes i denne sammenhengen ikke-medisinske nikotinprodukter.

I strategien trekkes det frem fem særskilte utfordringer som gir grunn til bekymring:

- Store sosiale forskjeller i tobakksbruk, noe som bidrar til sosiale helseforskjeller
- Høy andel av-og-til-røyking blant unge
- Rekordhøy snusbruk blant unge
- Utvikling og markedsføring av stadig nye tobakks- og nikotinprodukter
- Tobakksindustriens påvirkning på tobakkspolitikken

Regjeringen har i tobakksstrategien fastsatt en rekke oppfølgingspunkter. Følgende av disse vil helt eller delvis følges opp i denne proposisjonen:

«Regjeringa vil ...

- legge til rette for at alle som er fødd i 2010 og seinare, skal vere tobakksfri
- innføre røykeforbod i private bilar med barn, på utandørs leikeplassar, idrettsområde og haldeplassar, og i fellesareal i burettslag m.m.
- innføre forbod mot fjernsal av tobakksvarer m.m.»

3 Helserisiko ved bruk av tobakksvarer og e-sigaretter

Helsefarene ved røyking er godt kjent og dokumentert. Røyking øker risikoen for bl.a. kreft, hjerte- og karsykdommer, hjerneslag, kols, øyesykdommer, diabetes type 2 og fosterskader.¹ All røyking medfører helserisiko, også røyking av og til. Det er individuelt hvor mye som skal til før man tar skade av det, og det finnes ingen sikker nedre grense.

Det finnes ikke noe risikofritt nivå av passiv røyking. Et røykfritt miljø er det eneste som beskytter mot helseskader fra passiv røyking.² Hvert år blir om lag 600 000 dødsfall på verdensbasis forårsaket av passiv røyking. Dette tilsvarer én pst. av alle dødsfall. Det er anslått at 350 000 barn og voksne daglig eksponeres for passiv røyking i Norge.

Ifølge Centers for Disease Control and Prevention (CDC) i USA inneholder røyken en passiv røyker puster inn, mer enn 7000 kjemikalier. Helserisikoen ved passiv røyking inkluderer blant annet lungekreft, bihulekreft, kreft i luftveiene, luftveisinfeksjoner og hjertesykdom. Passiv røyking øker risikoen for død av hjerte- og karsykdom med om lag 30 pst. og lungekreft med om lag 20 pst. Selv kortvarig eksponering for passiv røyking kan ødelegge celler på måter som setter i gang en kreftprosess. Jo lengre varighet og høyere nivå av eksponering for passiv røyking, jo høyere er risikoen for å utvikle lungekreft.

Den største sykdomsbyrden kommer av (i synkende rekkefølge); luftveissykdommer i nedre luftveier blant barn under fem år, ischemisk hjertesykdom hos voksne og astma hos voksne og barn. Ved kortvarig eksponering for passiv røyking vil mange merke ubehag som irritasjon i øyne, hoste, sår eller tørr hals og tungpustethet. Mange som har astma, kan reagere med astmaanfall. Barn, gravide, eldre og personer med hjerte-

eller pusteproblemer bør særlig skjermes mot passiv røyking.

Passiv røyking er spesielt farlig for fostre og små barn. Ifølge CDC vokser lungene mindre hos barn som blir utsatt for passiv røyking, og barn med astma får flere og mer alvorlige astmaanfall enn andre barn. Tobakksrøyk gjør at barns lunger fungerer dårligere og at slimhinnene i luftveiene blir mer mottakelige for infeksjoner. De som vokser opp i et røykfyllt innemiljø, får derfor oftere ørebetennelser og luftveisinfeksjoner som bronkitt, bronkiolitt og lungebetennelse.

Røyking innebærer risiko for svangerskap utenfor livmoren. Røyking under graviditet gir dessuten risiko for tidlig vannavgang, blødninger og for tidlig løsning av morkaken, lav fødselsvekt på barnet og plutselig spedbarnsdød. Det er også påvist at ikke-røykende kvinner som er eksponert for passiv røyking i svangerskapet, løper større risiko for dødfødsel og for at barnet får en medfødt misdannelse.

Ifølge en rapport fra Helsedirektoratet i 2010, forårsaker passiv røyking i Norge årlig at tre barn rammes av plutselig spedbarnsdød, at 1667 barn rammes av luftveisinfeksjoner, 10 000 ørebetennelser, at 1833 barn får astma, og 792 sykehusinnleggelser av barn. FHI har i 2017 estimert at om lag 11 pst. av barn t.o.m. 17 år utsettes for passiv røyking i Norge. Dette tilsvarer om lag 120 000 barn. Estimaten er beheftet med usikkerhet. Når det gjelder voksne, har FHI estimert at mellom 229 000 og 382 000 kvinner og menn i Norge eksponeres for passiv røyking daglig.

Også snusbruk øker risikoen for alvorlige helseskader, bl.a. kreft, diabetes type 2, risikoen for å dø etter hjerteinfarkt og hjerneslag, fosterskader samt muligens økt risiko for psykose, vektøkning og fedme.³

Bruk av e-sigaretter kan øke risikoen for luftveissykdommer (som kols), hjerte- og karsykdommer, munnhulesykdommer, fosterskader, forgiftninger og skader samt muligens kreft og psy-

¹ Helsenorge, Helseskadar ved røyking, 2022

² Folkehelseinstituttet, Hva er omfanget og konsekvensene av passiv røyking, 2017.

Norsk helseinformatikk, Passiv røyking og helseskader, 2019

³ Folkehelseinstituttet, Helserisiko ved snusbruk, 2019

kiske lidelser.⁴ Også passiv eksponering for aerosol fra e-sigaretter kan innebære helserisiko.

Barn og ungdom er særlig sårbare for de negative effektene av nikotin. Nye studier har vist at nikotin påvirker hjernen til barn og unge langt mer enn man tidligere har trodd. Hjernen er først ferdig utviklet i 25–30-årsalderen, og bruk av nikotin i ungdommen har en negativ påvirkning på utviklingen til hjernen på flere områder. I tillegg

til å skape avhengighet, øker nikotin risikoen for å bli avhengig av sigaretter og rusmidler generelt. Nikotin ser derfor ut til å ha en såkalt «gateway»-effekt. Videre kan nikotin også ha en skadelig effekt på kognitive funksjoner som oppmerksomhet og motivasjon, utvikling av selvkontroll, psykisk helse, forhøyet stressfølsomhet og en betennesslignende tilstand i hjernen, som kan forstyrre modningen til hjernen.⁵

⁴ Folkehelseinstituttet, Helseskadelige effekter ved bruk av e-sigaretter: En paraplyoversikt og toksikologisk evaluering, 2022.

⁵ Vidensråd for Forebyggelse, Nikotinbruk blandt børn og unge. Konsekvenser og forebyggelse, 2022.

4 Bruk av tobakksvarer og e-sigaretter i Norge

Ifølge SSBs undersøkelse av tobakksbruk i befolkningen (16–74 år) i 2024, røykte 8 pst. daglig og 9 pst. av og til. Blant unge (16–24 år) var det kun 2 pst. som røykte daglig, mens 17 pst. røykte av og til. Her er det imidlertid store kjønnsforskjeller hvor 24 pst. av unge menn (16–24 år) oppgir at de røyker av og til, mens for unge kvinner (16–24 år) er andelen 11 pst.

Ungdata-undersøkelsen fra 2024 gjennomført av NOVA, OsloMet, viser en økning på ett prosentpoeng i andelen som røyker daglig sammenlignet med årene i forkant, blant elevene på ungdoms- og videregående skoler over hele landet.

Når det gjelder snus, brukte 20 pst. av befolkningen snus i 2024, hvorav 15 pst. daglig ifølge SSB. Blant menn i aldersgruppen 25–34 år oppgir 37 pst. å bruke snus daglig, mens 8 pst. snuser av og til. Det betyr at nesten halvparten (45 pst.) av menn i denne aldersgruppen snuser regelmessig. Blant kvinner i samme aldersgruppe bruker 22 pst. snus daglig, mens 8 pst. snuser av og til.

I aldersgruppen 16–24 år brukte 30 pst. snus, hvorav 21 pst. daglig. Blant menn i denne aldersgruppen brukte 33 pst. snus, hvorav 25 pst. daglig. Blant kvinner var tilsvarende andel 26 pst., hvorav 16 pst. daglig. Statistikken viser en økende bruk av snus blant unge.

Videre viser Ungdata-undersøkelsen at andelen elever på ungdoms- og videregående skoler som snuser daglig eller ukentlig, har økt fra 8 til 10 pst. fra 2021 til 2024. Snus er mer utbredt blant gutter enn jenter, og andelen som snuser øker i ungdomsårene. Mens 1–2 pst. av elevene på 8. trinn snuser regelmessig, har bruken økt til 22 pst. blant guttene og 16 pst. blant jentene på slutten av videregående. Etter en periode med nedgang i snusbruk på 2010-tallet tyder de siste årenes tall på at trenden er i ferd med å peke oppover igjen.

Når det gjelder e-sigaretter, brukte 6 pst. av befolkningen disse i 2024, hvorav 2 pst. daglig ifølge SSB. E-sigaretter er mest utbredt blant unge, spesielt unge kvinner i alderen 16–24 år. I denne aldersgruppen oppgir 17 pst. av kvinner at de bruker e-sigaretter regelmessig, mens tilsvarende andel for unge menn er 7 pst. For unge kvinner tilsvarer dette nærmest en dobling av bruken på bare ett år, da andelen var 9 pst. i 2023.

I den europeiske skoleundersøkelsen ESPAD fra 2019 svarte 10 pst. av norske ungdommer i alderen 15–16 år at de hadde brukt e-sigaretter i løpet av de siste 30 dagene.

Ung i Oslo-undersøkelsen fra 2023 gjennomført av NOVA, OsloMet, viste at bruken av e-sigaretter blant elever på ungdomstrinnet og videregående skoler i Oslo har økt betydelig siden forrige undersøkelse i 2021. Mens 15 pst. hadde prøvd e-sigaretter i 2021, var tallet mer enn fordoblet til 31 pst. i 2023. I 2021 svarte 2 pst. av ungdommene at de brukte e-sigaretter av og til, mens i 2023 rapporterte hele 14 pst. slik bruk. Det var også et klart flertall av jenter som brukte e-sigaretter av og til.

Ungdata-undersøkelsen fra 2024 viser at 30 pst. av elevene på ungdoms- og videregående skoler over hele landet har brukt e-sigaretter, en økning fra 16 pst. i 2021. Blant disse rapporterer omtrent halvparten at de har sluttet. Rundt 6 pst. rapporterer i 2024 om daglig eller ukentlig bruk, mens i 2021 var det kun 2 pst. som rapporterte det samme. I 2024 rapporterer 8 pst. at de bruker e-sigaretter sjeldnere enn ukentlig, i 2021 var andelen 3 pst. Tallene viser at det er flere jenter enn gutter som rapporterer om jevnlig bruk. Omfanget øker gjennom ungdomstrinnet, er høyest blant jenter på Vg1 og synker i eldre aldersgrupper.

5 Holdninger til nye tobakkstiltak

Holdningsundersøkelser viser stor støtte i befolkningen til strengere tobakkstiltak, særlig når det gjelder beskyttelse av barn mot røyking.

I en undersøkelse fra oktober 2024, utført av Norstat på oppdrag fra Kreftforeningen, er 74 pst. enig i at «politikerne våre må gjøre mer for å hindre at barn og unge begynner å røyke eller snuse». Om lag 65 pst. av de som selv røyker er positive til innstramminger, mens 88 pst. av ikke-røykerne sier det samme. Det er liten motstand blant røykerne mot å innføre strengere tiltak for at barn ikke skal begynne med tobakk når de vokser opp. Kun 11 pst. er negative. Av særlig relevans er at 62 pst. støtter et forbud mot nettsalg av tobakkssvarer mv.

Ifølge Kreftforeningens omverdensundersøkelse fra 2023, utført av Respons Analyse, var det stor støtte i befolkningen for røykeforbud i biler med barn – hele 94 pst. Røykeforbud på lekeplas-

ser ble støttet av 89 pst. og utendørs idrettsområder av 81 pst. Røykeforbud på holdeplasser ble støttet av 78 pst. og på uteserveringer av 70 pst. Røykeforbud på offentlige badeplasser og utendørs konserter/festivaler ble støttet av hhv. 67 og 66 pst.

Det er også forholdsvis stor støtte (64 pst.) for å heve aldersgrensen for salg av tobakkssvarer mv. fra 18 til 20 år, mens befolkningen er mer delt i spørsmålet om antall utsalgssteder bør reduseres vesentlig – 44 pst. er enig, mens 33 pst. er uenig.

Ifølge Kreftforeningens ungdomsundersøkelse fra 2024, utført av Respons Analyse, mener 6 av 10 at det bør være røykeforbud på utendørsarrangementer (konserter/festivaler), og 7 av 10 mener det bør være røykeforbud på uteserveringer. Videre har 8 av 10 svart at de plages når de utsettes for passiv røyking.

6 Forslag om utvidelser av tobakksskadelovens røykeforbud

6.1 Innledning

I dette punktet omtales forslag som var på høring i 2021 og som omhandler utvidelser av røykeforbudene for å bedre vernet mot passiv røyking, særlig for barn og unge. Det foreslås røykeforbud på utendørs idrettsområder, lekeplasser og i private biler med barn til stede, i tråd med regjeringens mål i tobakksstrategien omtalt i punkt 2 over.

Det foreslås derimot ikke røykeforbud på utendørs holdeplasser og i fellesareal i borettslag mv., som også var på høring i 2021. Dette skyldes at regjeringen i denne omgang særlig ønsker å fokusere på de områdene hvor barn ferdes.

6.2 Høringen

Helse- og omsorgsdepartementet sendte en rekke forslag til endringer i tobakksskadeloven på høring 22. juni 2021 med høringsfrist 22. september samme år. Høringen ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Sametinget

Arbeidstilsynet
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Domstolsadministrasjonen
Folkehelseinstituttet
Forbrukerrådet
Forbrukertilsynet
Helsedirektoratet
Husleietvistutvalget
Jernbanedirektoratet
Konkurransetilsynet
Kreftregisteret
Landets politidistrikt
Landets universiteter
Miljødirektoratet
Politidirektoratet
Regelrådet

Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksrevisjonen
Sivilombudet
Skatteetaten
Statens arbeidsmiljøinstitutt STAMI
Statens helsetilsyn
Statens legemiddelverk, nå Direktoratet for medisinske produkter
Statsforvalterne
Tolletaten
Velferdsforskningsinstituttet NOVA

Fylkeskommunene
Kommunene
Longyearbyen lokalstyre

BANE NOR
Flytoget

Actis
Airport Retail Norway AS
Apotekforeningen
Asker og Bærum Boligbyggelag
Augusto International
Boligmentoren
British American Tobacco Norway AS
Conrad Langgaard AS
Dagligvareleverandørenes Forening
Den norske jordmorforening
Den norske legeforening
Den norske tannlegeforening
Det Norske Cigarselskap
E-Sigarettdriftenes Bransjeorganisasjon
Forskningsstiftelsen FAFO
Habanos Nordic AB
Havanna Magasinet AS
House of Oliver Twist A/S
Hovedorganisasjonen Virke
Huseiernes Landsforbund
Imperial Tobacco Norway AS
Institutt for samfunnsforskning (ISF)
Juvente
Kollektivtrafikkforeningen
KS
Kreftforeningen

Endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og atomenergiloven
(utvidelse av røykeforbudene og forbud mot grensekryssende fjernsalg)

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)
Landsgruppen av helsesøstre NSF
Landslaget Mot Tobakksskadene
LO
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
Legemiddelindustriforeningen (LMI)
Leieboerforeningen
McBaren Tobacco Co. AS
M Sørensen AS
Nasjonalforeningen for folkehelsen
NHO Mat og Drikke
Nordic Cigars AS
Nordisk Snus AS
Norges Astma- og allergiforbund
Norges Kvinne- og Familieforbund
Norske Boligbyggelags Landsforbund SA (NBBL)
Norsk Dampselkap
Norsk Sykepleierforbund
Norsk tannpleierforening
Norske Kvinners Sanitetsforening
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Philip Morris Norway AS
Røykfritt Miljø Norge
Sigarcom AS
Sol Cigar CO AS
Swedish Match Norge AS
Tobakkindustriens felleskontor
Travel Retail Norway AS

Det kom totalt 367 hørings svar til høringsnotatet som helhet. Av disse hadde 37 merknader til forslagene som følges opp i denne proposisjonen. Departementet mottok hørings svar med merknader fra følgende høringsinstanser:

Finansdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet

Sysseimesteren på Svalbard

Folkehelseinstituttet
Helsedirektoratet
Kreftregisteret
Politidirektoratet
Tolletaten

Nordland fylkeskommune
Trøndelag fylkeskommune
Viken fylkeskommune

Asker kommune
Bergen kommune
Bærum kommune
Hå kommune

Lillestrøm kommune
Oslo kommune
Skien kommune
Stavanger kommune
Time kommune
Trondheim kommune
Miljørettet helsevern i Grenland
Miljørettet helsevern – Rogaland brann og redning IKS
Miljørettet helsevern i Vestfold

Den norske legeforening
Kreftforeningen
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)
Landslaget Mot Tobakksskadene (LMT)
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Norges Optikerforbund
Norges Astma- og Allergiforbund
Norske boligbyggelags landsforbund (NBBL)
Norsk medisinstudentforening
Norsk Sykepleierforbund
Norsk Tannpleierforening
Regulatory Institute
Røykfritt Miljø Norge (RMN)

I tillegg hadde ni privatpersoner innspill til forslagene.

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader til forslagene som følges opp i denne proposisjonen:

Klima- og miljødepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Domstolsadministrasjonen
Skattedirektoratet
Statens Arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)
Statens Legemiddelverk (Nå Direktoratet for medisinske produkter)

Arbeiderbevegelsens Rus- og Sosialpolitiske forbund
Dagligvareleverandørenes forening
Hovedorganisasjonen Virke
Tobakkindustriens felleskontor

6.3 Gjeldende rett

Norge er part til WHOs rammekonvensjon om forebygging av tobakksskader (tobakkskonven-

sjonen) fra 2003. Tobakkskonvensjonen artikkel 4 nr. 2 bokstav a fastsetter som et grunnleggende prinsipp at det er behov for å treffe tiltak for å beskytte alle mennesker mot eksponering for tobakksrøyk. Videre er det i konvensjonens artikkel 8 fastsatt at partene skal vedta og gjennomføre effektive tiltak som skal beskytte mot eksponering for tobakksrøyk på offentlige steder innendørs, og dersom det er hensiktsmessig, på andre offentlige steder.

Konvensjonspartene vedtok i 2008 retningslinjer til artikkel 8. Disse gir anvisning på hvordan partene har blitt enige om at bestemmelsen bør fortolkes og implementeres. Norge har således en rettslig forpliktelse til å innføre effektive beskyttelsestiltak, og hovedprinsippene for hvordan dette bør gjøres, er angitt i retningslinjene. I retningslinjene punkt 24 fremkommer at artikkel 8 pålegger partene å sørge for at alle lokaler hvor allmennheten har adgang, arbeidslokaler, offentlige transportmidler og ev. andre (utendørs eller kvasi-utendørs) offentlige steder, er totalt røykfrie.

Videre fremkommer i «Principle 1» at det kun er totalt røykfrie lokaler som sikrer beskyttelse mot passiv røyking:

«Effective measures to provide protection from exposure to tobacco smoke, as envisioned by Article 8 of the WHO Framework Convention, require the total elimination of smoking and tobacco smoke in a particular space or environment in order to create a 100% smoke free environment. There is no safe level of exposure to tobacco smoke, and notions such as a threshold value for toxicity from second-hand smoke should be rejected, as they are contradicted by scientific evidence.»

I tillegg til forpliktelsene i tobakkskonvensjonen setter øvrig internasjonalt regelverk om rett til god helse, en ekstra forpliktelse for staten til å sørge for at dette er mulig å oppnå. Befolkningens og spesielt barns rett til å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandard, er bl.a. gjengitt i den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 12 og FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnkonvensjonen) artikkel 24, som er inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven. I punkt 4 a) i retningslinjene til tobakkskonvensjonen artikkel 8, fremgår bl.a. følgende om forholdet til øvrig internasjonalt regelverk:

«The duty to protect from tobacco smoke, embodied in the text of Article 8, is grounded in fundamental human rights and freedoms. Given the dangers of breathing second-hand tobacco smoke, the duty to protect from tobacco smoke is implicit in, inter alia, the right to life and the right to the highest attainable standard of health, as recognized in many international legal instruments (including the Constitution of the World Health Organization, the Convention on the Rights of the Child, the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women and the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), as formally incorporated into the preamble of the WHO Framework Convention and as recognized in the constitutions of many nations.»

Tobakksskadeloven regulerer i dag hovedsakelig kun røyking innendørs og i den offentlige sfære. I henhold til tobakksskadeloven § 25 første ledd er det røykeforbud i lokaler og transportmidler hvor allmennheten har tilgang, samt i arbeidslokaler, møterom og serveringslokaler. I tobakksskadeloven § 25 første ledd tredje setning er det imidlertid fastsatt at også utendørs inngangspartier til helseinstitusjoner og offentlige virksomheter skal være røykfrie, og §§ 26 og 27 forbyr all bruk av tobakksvarer på barnehagers og skolars uteområder, og i skoletiden for elevene. Disse forbudene er, i tillegg til beskyttelse mot passiv røyking, begrunnet i et ønske om å skape et tobakksfritt miljø for barn og unge.

Tobakksskadeloven § 28 lovfester barns rett til et røykfritt miljø. Bestemmelsen er normativ og gir den som er ansvarlig for barn ansvaret for å sørge for at retten blir oppfylt. Det medfører ikke reaksjoner dersom ansvaret ikke følges opp. Barns rett til et røykfritt miljø etter § 28 må forstås å gjelde overalt hvor barn befinner seg, både innendørs og utendørs, og i offentlige og private rom.

Det følger av tobakksskadeloven § 25 tredje ledd at eieren, driveren eller den som disponerer eller er ansvarlig for lokalene, området eller transportmidlene plikter å sørge for at røykeforbudene overholdes. Videre fremgår det at det skal markeres med tydelige skilt at røyking er forbudt på steder hvor det kan være tvil om dette, samt ved inngangen til alle serveringssteder.

Det er primært kommunene og Arbeidstilsynet som fører tilsyn med røykeforbudene, jf. tobakksskadeloven § 29 første og annet ledd. Kommunene og Arbeidstilsynet kan ved overtredelser fatte vedtak om pålegg om retting og illegge

tvangsmulkt rettet mot den ansvarlige for området, eller fatte pålegg om stansing av virksomheten, etter henholdsvis lov av 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven) kapittel 3 og lov av 17. juni 2005 nr. 6 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. §§ 18-4 til 18-8. Det er også vedtatt hjemmel for overtredelsesgebyr i tobakksskadeloven § 36 a, hvor tobakksskadeloven § 25 første til tredje ledd og femte ledd er blant bestemmelsene som det kan ilegges overtredelsesgebyr etter. Bestemmelsen om overtredelsesgebyr er imidlertid ennå ikke trådt i kraft.

Hvilke produkter som er omfattet av røykeforbudene, fremgår av tobakksskadeloven § 28 a, som trådte i kraft 1. januar 2024.

6.4 Røykeforbud på utendørs idrettsområder

6.4.1 Bakgrunn

Røykeforbudet i lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang, ble innført i 1988. I 2004 ble det innført totalforbud mot røyking på serveringssteder. I 2013 ble røykeforbudet utvidet til utendørs inngangspartier til helseinstitusjoner og offentlige virksomheter, og muligheten til å ha røykerom ble fjernet. Videre ble det innført tobakksfri skoletid for elevene og forbud mot bruk av tobakksvarer i barnehagers og skolars lokaler og uteområder. En normativ bestemmelse om barns rett til røykfritt miljø ble også lovfestet.

I Prop. 55 L (2012–2013), hvor de siste lovendringene ble foreslått, tok flere av høringsinstansene til orde for en mer vidtgående regulering av røyking utendørs, herunder på idrettsområder. I lovproposisjonen punkt 4.7.3 fremgår det at bl.a. *Miljørettet helsevern Vestfold* uttalte:

«Idrettshaller og klubblokaler er steder hvor det ofte ferdes barn og hvor det organiseres arrangementer for dem. Det er ofte foreldre og trenere som røyker på slike steder og de som rollemodeller påvirker barna negativt. De enkelte foreldre som er mot slik eksponering har ikke mulighet til å beskytte sine egne barn heller. Røyking og sport er heller ikke forenlig etter vårt syn.»

Til dette uttalte departementet i punkt 4.7.4 i lovproposisjonen:

«Departementet har notert seg at mange høringsinstanser etterlyser mer vidtgående regulering av røyking utendørs. Departemen-

tet viser til den langsiktige målsetningen om et tobakksfritt samfunn og utelukker ikke at ytterligere reguleringer vil kunne bli aktuelt i tråd med samfunnsutviklingen.»

6.4.2 Reguleringer i andre land

Sverige har, i likhet med Norge, lenge hatt røykeforbud i arbeidslokaler, offentlige lokaler, skoler, helseinstitusjoner og på serveringssteder og kollektivtransport. I 2018 ble røykeforbudet utvidet til å gjelde visse offentlige steder utendørs, bl.a. uteserveringer, uteområder tilknyttet kollektivtrafikk og enkelte uteområder for idrett og lek, jf. den svenske tobakksloven kapittel 6 § 2. Det svenske røykeforbudet går nå altså lenger enn det norske.

Når det gjelder utendørs idrettsområder, gjelder røykeforbudet for utendørs områder som er inngjerdet og hovedsakelig ment for idrettsutøving, som f.eks. utendørs idrettsarenaer. Videre knyttes forståelsen av «plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning» til hva man i dagligtalen omtaler som arena eller stadion, altså utendørs anlegg hovedsakelig avsatt til ulike idretts- og fornøynelsesarrangementer.

Ansvar for å føre tilsyn med røykeforbudene ligger hos kommunen. Dersom forbudet ikke etterlevs, kan kommunen gi overtredelsesgebyr til den som er ansvarlig for området. Dette følger av den svenske tobakksloven kapittel 7 § 3 nr. 4 og § 9.

Også *Finland* har røykeforbud i arbeidslokaler, skoler, transportmidler og lokaler som er tilgjengelige for allmennheten. I tillegg har de forbud mot røyking på utendørs arenaer og tilskuerområder for offentlige arrangementer hvor tilskuerne ikke beveger seg rundt. I 2022 innførte Finland også røykeforbud på lekeplasser og ved badestrender fra mai til september. Dette følger av den finske tobakksloven § 74 første ledd.

Finsk tobakkslovgivning har i tillegg forbud mot å røyke i innendørs fellesområder i boligsammenslutninger, jf. den finske tobakksloven § 78. Kommunen kan også pålegge utbedringer på bygg og anlegg dersom naboens røyk kan medføre helserisiko, eller forby røyking om man ikke på annen måte kan hindre at tobakksrøyk spres til andre leiligheter.

Det er kommunene som fører tilsyn med røykeforbudene, jf. den finske tobakksloven § 8. Ved brudd på røykeforbudene kan den som røyker ilegges bøter etter lovens § 113. Det samme gjelder eier, driver eller arrangør dersom det er utvist forsett eller grov uaktsomhet, jf. § 114. Eier, driver

eller arrangør kan bortvise personer som bryter forbudet i medhold av § 81.

EU vedtok 3. desember 2024 en rådsrekommandasjon om røyke- og aerosolfrie miljøer. Her anbefales medlemslandene å utvide sine røykeforbud til å omfatte flere utendørs områder for å verne befolkningen, og da særlig barn, unge og sårbare grupper, mot passiv røyking. Dette omfatter lekeplasser, fornøylesparker, dyreparker, festivalområder, uteserveringer, holdeplasser, arbeidsområder og områder tilknyttet utdanningsinstitusjoner samt private biler hvor barn er passasjer.

6.4.3 Høringsforslaget

Departementet sendte på høring et forslag om å innføre røykeforbud på områder utendørs hovedsakelig ment for idrettsutøving. Det ble foreslått at dette røykeforbudet inntas i tobakksskadeloven § 28 nytt annet ledd bokstav a.

Departementet foreslo at det skal stilles krav til at området er opparbeidet for eller tilpasset idrettsutøving. Dette for å avgrense mot områder som er ment å gi befolkningen offentlige rom å oppholde seg i på fritiden, og det ble gitt som eksempel at friluftsområder som benyttes til terrengløp, skiløyper eller frisbeegolf ikke vil være omfattet. Det ble foreslått at det ikke skal gjelde et krav om at området skal være inngjerdet for at området skal omfattes av røykeforbudet. Departementet foreslo videre at det ikke skal være krav om at det foregår organisert idrettsutøving på området for at det skal omfattes av røykeforbudet.

Videre ble det foreslått at røykeforbudet også skal gjelde på området når det ikke foregår idrettsutøving, som f.eks. konserter eller markeringer.

Det ble foreslått en forskriftshjemmel i tobakksskadeloven § 28 siste ledd, slik at det kan fastsettes krav til buffersoner og avgrensning dersom det er behov for dette.

Departementet foreslo at tobakksskadeloven § 25 tredje og fjerde ledd også gjøres gjeldende for røykeforbudet på idrettsområder, noe som innebærer at eieren, driveren eller den som disponerer området plikter å sørge for at røykeforbudet overholdes, jf. forslag til tobakksskadeloven § 28 nytt tredje ledd.

Videre foreslo departementet at tilsynsansvaret legges til kommunen, i likhet med de øvrige røykeforbudene. Det ble derfor foreslått en endring i tobakksskadeloven § 29 første ledd. Videre ble det foreslått at tobakksskadeloven § 29 annet ledd gjøres gjeldende for det nye røykeforbudet

på idrettsområder, noe som innebærer at kommunen kan pålegge den som er ansvarlig for området å rette forholdet og ilegge tvangsmulkt.

Departementet ba særlig om innspill på om § 28 annet ledd bør inntas i tobakksskadeloven § 36 a, som vil hjemle ileggelse av overtredelsesgebyr til den som er ansvarlig for området. I forlengelsen av dette ble det også bedt om innspill på om kommunen bør gis adgang til å ilegge privatpersoner som bryter røykeforbudet, overtredelsesgebyr.

6.4.4 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å utvide røykeforbudene til å omfatte utendørs idrettsområder fikk stor støtte blant høringsinstansene.

De som støttet forslaget var bl.a. *Den norske legeforening, Helsedirektoratet, Kreftforeningen, Kreftregisteret, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL), Landslaget Mot Tobakksskadene, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Norges Astma- og Allergiforbund, Norges Optikerforbund, Norsk medisinstudentforening, Norsk Sykepleierforbund, Norsk Tannpleierforening, Røykfritt Miljø Norge*, tre fylkeskommuner, ni kommuner og tre interkommunale samarbeid.

Kreftforeningen viser til en holdningsundersøkelse hvor 8 av 10 støtter et slikt forbud, og uttaler:

«Regulering av uteområder er viktig for å etterleve Tobakksskadeloven § 28 om at barn har rett til et røykfritt miljø og tobakkskonvensjonen (inne og ute). Fortsatt røyker mange unge av og til (såkalt festrøyking), nærmere bestemt 17 prosent av guttene og 12 prosent av jentene i aldersgruppen 16 – 24 år, mens 1 – 2 prosent røyker daglig. Dersom barn og unge ikke blir utsatt for røyking i omgivelsene sine, blir de vant til at røykfritt er normen. Røykfrie uteområder på steder der barn og unge ferdes vil bidra til at Norge når målet om en røykfri generasjon raskere.»

Kreftregisteret «støtter departementets forslag om å inkludere i røykeforbudet utendørs områder som hovedsakelig er ment for idrettsutøving, fordi en slik bestemmelse er egnet til å beskytte barn og ungdom mot passiv røyking, og markerer et skille mellom tobakksbruk og idrett».

Folkehelseinstituttet viser til at «tiltak som reduserer sosial ulikhet i røykeatferd og barns eksponering for passiv røyking er etterspurt, og et forbud på lekeplasser og utendørs idrettsområder

kan være ledd i en slik strategi.» Når det gjelder helseeffekter av et forbud mot røyking på områder utendørs, viser Folkehelseinstituttet til at «det er et begrenset antall studier som ser på helse risiko ved eksponering for passiv røyking og særlig passiv røyking utendørs». De trekker likevel frem følgende:

«En tidsserieanalyse fra Ontario i Canada viste en positiv effekt av røykeforbud (2015) på uteområder (patio, lekeplasser, idrettsanlegg) på astma-relaterte symptomer blant barn med astma [...]. En studie der 60 pasienter med lungesykdom ble utsatt for kortvarig eksponering (minimum 15 minutter) av tobakksrøyk utendørs viste at dette ikke medførte noen negative helseeffekter målt etter 24 timer, men det ble observert en umiddelbar svak nedgang i lungefunksjonen blant kvinner med astma.

Negative helseeffekter av eksponering av andres røyk kan også være av mer psykososial art (stress, ubehag, angst). Det er eksempelvis vist en sammenheng mellom eksponering for passiv røyking og redusert livskvalitet, også for utendørs eksponering. [...] Flere studier indikerer at røykeforbud på offentlige steder innendørs har medført en holdningsendring, bevisstgjøring og muligens atferdsendring for hvor man røyker, inkludert redusert eksponering for passiv røyking blant barn. Det er svært begrenset med studier som ser på effekten av utendørs røykeforbud på holdningsendringer/atferdsendringer. En studie fra Korea viser imidlertid til økning i sluttetforsøk (men ikke røykeprevalens) etter innføring av utendørs røykeforbud.»

Videre peker Folkehelseinstituttet på at hensynet til sårbare grupper som barn og astmatikere, må veies opp mot røykerne som en «marginalisert lavstatusgruppe».

Helsedirektoratet uttaler:

«Dette vil være områder hvor det i stor grad er barn og unge som oppholder seg for å utøve fysisk aktivitet og hvor de i mange tilfeller oppholder seg over lengre tid. Konsekvensene av å bli utsatt for passiv røyking er derfor potensielt større. I tillegg er dette en arena hvor barn gjerne oppholder seg sammen med voksne og andre mulige rollemodeller, og det er av den grunn også viktig at det innføres et slikt forbud. Hensynet til denormalisering av tobakksbruk taler i samme retning.»

Trondheim kommune viser til at de i 2018 fattet vedtak som forbyr røyking på alle utendørs kommunale idrettsanlegg, og kommunen støtter en utvidelse av de nasjonale røykeforbudene som foreslått.

Flere høringsinstanser uttalte seg om avgrensningen av området som skal omfattes av røykeforbudet, og om spørsmålet om kun inngjerdede områder bør være omfattet. Flertallet støtter at det ikke stilles et krav om inngjerding, herunder *Helsedirektoratet*, *Hå kommune*, *Kreftforeningen*, *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)*, *Miljørettet helsevern – Rogaland brann og redning IKS*, *Miljørettet helsevern i Vestfold*, *Norges Astma- og Allergiforbund*, *Oslo kommune*, *Stavanger kommune* og *Trøndelag fylkeskommune*.

Kreftregisteret «antar at det vil være gunstig om bestemmelsen omfatter så mange områder som man finner praktisk og juridisk mulig, uavhengig av inngjerding, og håper at tiltaket kan gjøre at de regulerte områdene fremstår som gode eksempler for andre områder som ikke direkte omfattes av bestemmelsen.»

Bærum kommune uttaler:

«Hvilke områder det gjelder er definert som areal opparbeidet og tilpasset med det formål at det skal benyttes til idrett. Bærum kommune mener dette er en avgrensning som kan fungere, selv om det ikke stilles krav om at området er inngjerdet. Det anbefales likevel at det reguleres hvor stort tilleggsareal som omfattes, f.eks. ved fotballbaner og at det pålegges ansvarlig person/virksomhet, å tydelig merke området omfattet av røykeforbudet.»

Også *Time kommune* støtter at det ikke stilles krav om inngjerding og uttaler:

«Det er ikke alle idrettsanlegg som er inngjerdet og en bør unngå at nye anlegg med vilje tilrettelegges uten gjerde for å unngå røykeforbud. Time kommune mener at forbudet bør gjelde for alle idrettsanlegg uavhengig om det er gjerde eller ikke.»

Norsk Tannpleierforening «er enig i at krav om inngjerding ville gjøre forbudet mindre effektivt. Det vil være godt for barn som driver uorganisert idrett på for eksempel uformelle idrettsbaner anlagt av kommunen at det ikke røykes i nærheten.»

Miljørettet helsevern i Vestfold uttaler:

«Vi er enige i at forbudet avgrenses mot idrettsaktivitet og ikke gjøres gjeldende for eksempel for parker e.l., dvs. områder for fritidsaktiviteter. Vi er også enige i å avgrense forbudet mot opparbeidede områder, dvs. ikke gjøres gjeldende i skog og mark, for eksempel i forbindelse med terrengløp, orientering, skiløp mm.»

Også *Helsedirektoratet* støtter at det ikke skal stilles krav om organisert idrettsutøving, men mener at også områder hvor det er lagt opp til aktiviteter som bordtennis eller boccia bør omfattes, ettersom folk også samles slike steder, og det kan arrangeres turneringer e.l. De støtter for øvrig at det ikke bør innføres røykeforbud i områder som ligger i nær tilknytning til eller i et friluftsområde, eksempelvis ski- og orienteringsløyper, og viser til at «slike områder er tilrettelagt for flerbruk og her vil det være større utfordringer knyttet til håndhevingen av et slikt forbud».

Når det gjelder forslaget om at røykeforbudet også skal gjelde for de foreslåtte områdene når det ikke foregår idrettsutøving, f.eks. under konserter o.l., uttaler *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)* at dette bør fremgå av selve forbudsbestemmelsen og ikke kun av forarbeidene. Også *Oslo kommune* mener det må være tydeligere retningslinjer for forbudene og foretas en avklaring på om forbudet gjelder selv om det ikke er barn til stede, og uansett type arrangement (for eksempel konsert på idrettsplass).

Helsedirektoratet uttaler at de

«stiller seg positive til at røykeforbudet vil gjelde også i disse situasjonene, og mener forbudet bør gjelde generelt, uavhengig av om området opprinnelig benyttes til idrettsutøving. Festivaler, konserter og utendørs markeringer er også steder hvor befolkningen burde beskyttes mot passiv røyking, og særlig barn og unge. På slike arrangementer samles mange mennesker, som vil komme til å stå tett sammen. Direktoratet mener derfor at det også burde innføres et røykeforbud på alle utendørs festivaler, konserter og markeringer.»

Forslaget om å utvide forskriftshjemmelen i tobakksskadeloven § 25 siste ledd slik at også utendørs idrettsområder omfattes av denne, støttes av høringsinstansene som har uttalt seg spesielt om dette, deriblant *Helsedirektoratet* og *Stavanger kommune*.

Flere høringsinstanser har også hatt merknader til hvem som er ansvarlig for det enkelte området. *Bærum kommune* uttaler:

«Departementet må vurdere nærmere hvem som er ansvarlig for at forbudet overholdes; eier eller driver eller den som disponerer området. Dersom dette er ulike personer/virksomheter må det avgjøres hvem som skal være ansvarlig. Det bør videre tas stilling til om det skal være felles ansvar eller solidarisk ansvar dersom flere skal være ansvarlige.»

Trondheim kommune uttaler at det er viktig at det i en veileder tydeliggjøres hva eieren, driveren eller den som er ansvarlig for det aktuelle området må gjøre for å oppfylle sine plikter.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler:

«Håndhevelse av de foreslåtte nye forbudene skiller seg på vesentlige punkter fra forbudene etter gjeldende rett, særlig når det gjelder den reelle muligheten for de som er ansvarlige for områdene til å sørge for etterlevelse. I motsetning til det som er tilfellet når det gjelder inngangsområdene ved helseinstitusjoner og offentlige virksomheter, vil det ved holdeplasser for kollektivtrafikk eller utendørs idrettsområder og lekeplasser i mindre grad være personer som representerer virksomheten til stede.»

Når det gjelder spørsmålet om overtredelsesgebyr ved brudd på røykeforbudet, viser Justis- og beredskapsdepartementet til at det er tvilsomt om det kan konstateres uaktsomhet fra et idrettslags side dersom det f.eks. røykes utenom organiserte arrangementer, og at sanksjoner heller bør vurderes knyttet til manglende merking e.l.

Med tanke på at tilsynsansvaret er foreslått lagt til kommunene, pekte flere kommuner på at økt tilsynsansvar vil innebære økte kostnader for dem.

Oslo kommune peker på at kommunen både vil være ansvarlig for det aktuelle området og samtidig ha tilsynsansvar. Det uttales videre at «en slik dobbeltrolle kan være uheldig og kan undergrave forbudet. Oslo kommune anmoder HOD om å vurdere å legge tilsynsansvaret til andre enn kommunen. Foreslått forbud vil, slik Oslo kommune vurderer det, gi store administrative og økonomiske konsekvenser for kommunen.»

Lillestrøm kommune peker også på at det vil bli økte kostnader for kommunen i forbindelse med gjennomføring av tilsyn med områdene det er foreslått røykeforbud på, men uttaler at «samtidig ser kommunen at de samfunnsrelaterte effekter i form av bedret folkehelse har stor verdi, også økonomisk.»

Forslaget om å legge tilsynsansvaret til kommunene, støttes av *Helsedirektoratet* og *Trondheim kommune*.

Sysselmesteren på Svalbard gjør oppmerksom på at det i høringen ikke er foreslått en tilsvarende utvidelse av tilsynsansvaret til Sysselmesteren på Svalbard i tobakksskadeloven § 29 femte ledd.

Når det gjelder spørsmålet om også enkeltpersoner som røyker på områder hvor dette er forbudt bør kunne ilegges overtredelsesgebyr, er høringsinstansene i stor grad av den oppfatning at enkeltpersoner bør kunne ilegges overtredelsesgebyr. Dette gjelder bl.a. *Helsedirektoratet*, *Hå kommune*, *Miljørettet helsevern – Rogaland brann og redning IKS*, *Norges Astma- og Allergiforbund*, *Stavanger kommune* og *Time kommune*.

Hå kommune peker på at idrettsanlegg brukes av lokale lag og foreninger, hvor det er foreldre som driver disse på dugnad. De uttaler at «foreldre prøver å gi barn og unge et fritidstilbud og kan ikke i tillegg påta seg oppgaven med å være «røykepoliti» når de bruker idrettsanleggene, for å unngå at idrettslaget får overtredelsesgebyr.» På bakgrunn av dette anser de det som mer hensiktsmessig at det er den enkelte røyker som bør ilegges overtredelsesgebyr, mens overtredelsesgebyr kan gis til den ansvarlige for området ved manglende skilting. Tilsvarende uttales av *Miljørettet helsevern – Rogaland brann og redning IKS*.

Helsedirektoratet uttaler:

«I tilfeller ved idrettsutøving uten at det er en arrangør til stede kan det fremstå urimelig at eier, leier eller lignende skal stå ansvarlig dersom en privatperson bryter røykeforbudet på utendørs idrettsområder. Vi viser til at slike områder kan være fordelt på et stort geografisk område og benyttes gjennom hele dagen, også kveldstid. Ved å røyke på slike områder, utsetter den enkelte røykeren andre personer som ønsker å benytte det aktuelle området til idrett og lek, for passiv røyking og innskrenker med dette andres personlige frihet.»

Justis- og beredskapsdepartementet tar ikke stilling til om det skal innføres overtredelsesgebyr, men har merknader til forslagets innretning:

«En forutsetning for at et lovbrudd sanksjoneres med overtredelsesgebyr, bør være at det i praksis søkes avdekket og håndhevet, jf. Prop. 62 L (2015–2016) punkt 7.4.3. Slik vi leser høringsnotatet, vil det være kommunen som eventuelt skal håndheve forbudene. Det er imidlertid ikke redegjort nærmere for hvordan

departementet ser for seg at dette skal gjennomføres i praksis, og hvilke konsekvenser det vil få for kommunene dersom det skal foretas en reell håndhevelse av disse forbudene.»

Det er likevel enkelte høringsinstanser som mener at enkeltpersoner ikke bør kunne ilegges overtredelsesgebyr, herunder *Miljørettet helsevern i Vestfold*, *Trondheim kommune* og *Trøndelag fylkeskommune*. Sistnevnte vurderer at det er «mest hensiktsmessig med en generell normativ bestemmelse som ikke er straffesanksjonert».

Miljørettet helsevern i Vestfold uttaler:

«Vi mener at innføring av overtredelsesgebyr direkte til de enkeltpersonene som bryter loven ikke er hensiktsmessig i en slik sammenheng, fordi kommunen ikke har kapasitet/ressurser til å følge opp enkeltrøykere som bryter loven. Dette ville bli en rolle så tett opp til ordensmyndighet/politi at det neppe vil møte forståelse i samfunnet. Etter vår vurdering vil innføring av overtredelsesgebyr overfor enkeltpersoner ikke medføre betydelig bedre vern mot passiv røyking og bedre beskyttelse av barna. Dersom det velges å innføre overtredelsesgebyr overfor enkeltpersoner, da bør ansvaret plasseres hos politiet, på samme måte som ved forsøpling og tilgrising av offentlig sted.»

Flere kommuner som støtter at det skal gis overtredelsesgebyr, uttaler likevel at de ikke mener at ansvaret for å legge slikt gebyr skal ligge til kommunen, herunder *Bærum kommune* og *Oslo kommune*.

Bærum kommune uttaler:

«Bærum kommune ser at overtredelsesgebyr til den enkelte røyker kan være et nyttig virkemiddel for å redusere omfanget av passiv røyking. Kommunen vil likevel understreke at et slikt overtredelsesgebyr ligger nærmere straffereaksjoner etter straffeloven, og ikke under kommunal tilsynsvirksomhet. Kommunen mener derfor at dette spørsmålet må utredes nærmere i et strafferettslig perspektiv.»

Oslo kommune uttaler:

«Dersom overtredelsesgebyr for privatpersoners brudd på røykeforbud på offentlige arealer ilegges kommunen som eier eller ansvarlig for arealet, vil det være en uheldig utvidelse av kommunens ansvar for privatpersoners

handlinger i offentlige rom. I dag har ikke kommunen myndighet til å holde igjen personer for å avklare identitet. Å gi kommunen myndighet til dette kan vurderes til ikke å stå i forhold til samfunnsutfordringene som passiv røyking på utvalgte arealer utendørs utgjør.»

Også *Stavanger kommune* peker på utfordringer som kommunen kan ha med å fastslå røykernes identitet.

Flere høringsinstanser tar til orde for ytterligere utvidelser av røykeforbudene enn områdene som ble foreslått i høringen fra 2021. *Kreftforeningen* og *Skien kommune* mener at lovens røykeforbud bør utvides til uteserveringer, offentlige badeplasser og konsert- og festivalområder. Kreftforeningen viser i denne forbindelse til en holdningsundersøkelse fra 2020 som viser at et stort flertall i befolkningen er enig i at det bør være røykfrie uteområder, og 7 av 10 mener at røykeforbudet også bør omfatte områdene Kreftforeningen nevner i sin uttalelse. Også *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)*, *Miljørettet helsevern i Vestfold* og *Trondheim kommune* uttaler at det bør innføres røykeforbud på uteserveringer. *Nordland fylkeskommune* uttaler at de «ønsker at det innføres tobakksforbud på alle arrangementer for målgruppen barn og unge, eksempelvis idretts- og kulturarrangement».

Som følge av at det i høringen ble foreslått et røykeforbud i innendørs fellesområder i borettslag mv., uttalte også flere høringsinstanser at det er nødvendig med ytterligere regulering av røyking i borettslag mv. Flere uttalte at det bør tydeliggjøres at styret i borettslag og sameier kan fastsette ordensregler om røyking på private uteområder som balkonger o.l., eller at det innføres røykeforbud på disse.

6.4.5 Departementets vurderinger

Departementet mener at tiden er moden for å utvide røykeforbudene til idrettsområder uten-dørs. Begrunnelsen er for det første et ønske om å beskytte barn mot passiv røyking, i tråd med målet i regjeringens tobakksstrategi. Eksposering for tobakksrøyk kan være like helsefarlig ute i fri-luft som innendørs, alt avhenger av konsentrasjo-nen av farlige partikler og hvor lenge man utsettes for røyken. Selv små mengder tobakksrøyk kan skade helsen, og det finnes ingen trygg nedre grense, jf. omtale i punkt 3 ovenfor. Selv om hovedformålet med forslaget er å beskytte barn mot passiv røyking, vil det også kunne ha positive effekter for voksne ved at det beskytter mot uøn-

sket passiv røyking, særlig for astmatikere, gra-vide og andre sårbare grupper. Departementet viser til at det er bred støtte blant høringsinstan-sene for dette forslaget, og at både *Kreftforeningen* og *Folkehelseinstituttet* i sine uttalelser trakk frem at det også er ønske i befolkningen om røykefor-bud på slike områder. Det ble også vist til at det allerede er innført røykeforbud på utendørs idrettsområder av enkelte kommuner og arrangø-rer. Departementet vil særlig trekke frem Folke-helseinstituttets uttalelse om at et slikt tiltak kan redusere sosial ulikhet i røykeatferd. Flere høringsinstanser peker også på at voksne som er til stede eller bruker idrettsanlegg, er rollemodel-ler for barn og unge som oppholder seg samme sted, og derfor er det viktig at disse er røykfrie. Dette vil bidra til å denormalisere tobakksbruk. Departementet viser til slutt også til Norges Idrettsforbunds egne retningslinjer, hvor det bl.a. fremgår at barn og unge skal møte et røyk- og snusfritt idrettsmiljø, at tribunekulturen skal være røykfri og at voksne skal opptre som gode rolle-modeller for barn og unge ved å ikke røyke i idrettslig sammenheng.

Departementet opprettholder på denne bak-grunn forslaget om et røykeforbud på utendørs idrettsområder. Forslaget er inspirert av den sven-ske tobakksloven og foreslås inntatt i tobakksska-deloven § 28 nytt annet ledd bokstav a.

Departementet mener at røykeforbudet bør omfatte områder som hovedsakelig er ment for idrettsutøving. Med dette menes et areal som er opparbeidet og tilpasset med det formål at det skal benyttes til idrett, som f.eks. en fotballbane eller friidrettsbane. Det er ikke avgrenset til en arena eller stadion, men kan også omfatte et mindre areal ment for idrett, som en mindre basketball-bane uten avsatt plass for tilskuere. Eventuell til-skuerplass på tribuner og sidelinje samt utendørs garderobes og klargjøringsplass for utøvere, er også ment å omfattes av røykeforbudet.

At det stilles krav til at området er opparbeidet eller tilpasset for idrettsutøving, innebærer at områder som kun er ment å gi befolkningen offentlige rom å oppholde seg i på fritiden, ikke vil være omfattet av forbudet. Dette kan f.eks. være parker og byrom med bordtennisbord eller boc-cia-bane. Departementet har merket seg at *Helse-direktoratet* ikke støtter denne avgrensningen. De viser til at det også slike steder kan arrangeres turneringer o.l., som innebærer at konsentrasjo-nen av mennesker kan være stor, og dermed at også barn og unge samles ved slike steder. Derfor er det også her behov for vern mot passiv røyking, ifølge direktoratet. Departementet er langt på vei

enig i denne vurderingen, og viser til at det ville gitt en god sammenheng med at også områder hvor det foregår uorganisert aktivitet er foreslått omfattet av røykeforbudet. Samtidig vurderer departementet at grensen mot offentlig park vil være svært liten og at det per nå ikke er foreslått røykeforbud i parker. Videre vil dette innebære ytterligere områder som kommunen vil måtte føre tilsyn med, som også må hensyntas før et slikt forbud ev. foreslås.

Som det ble foreslått i høringen, vil ikke et fri-luftsområde som f.eks. brukes til terrengløp, orientering, skiløyper eller frisbeegolf være omfattet, da disse områdene ikke anses opparbeidet og tilpasset hovedsakelig til idrettsaktivitet. Slike områder er tilrettelagt for flerbruk og ofte i tilknytning til turområder. Det ville etter departementets syn by på store utfordringer knyttet til avgrensning og tilsyn dersom slike områder også skulle omfattes av forslaget. Høringsinstansene støttet denne vurderingen.

Videre opprettholder departementet forslaget om at røykeforbudet også er ment å gjelde i situasjoner der det aktuelle området ikke benyttes til idrettsutøving, men til andre arrangementer som f.eks. konserter eller markeringer. Departementet vurderer at det ellers ville bli svært krevende for tilsynsmyndighetene å skulle holde oversikt over når området brukes til idrettsaktiviteter og når det brukes til andre formål. Det er derfor hva området hovedsakelig er ment for, som vil avgjøre om forbudet gjelder på det aktuelle området. *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)* uttalte at dette bør fremgå av selve forbudsbestemmelsen. Departementet er enig i dette, og foreslår en slik presisering i tobakksskadeloven § 28 nytt annet ledd bokstav a annet punktum. Dette vil gjøre røykeforbudets virkeområde tydeligere.

Departementet har vurdert om røykeforbudet kun bør gjelde områder ment for organisert idrettsutøving, men vurderer at mange områder der barn bedriver idrett på fritiden da vil falle utenfor, som f.eks. ballbinger. Hensikten med forslaget er å beskytte både idrettsutøvere og publikum mot passiv røyking, spesielt barn. Departementet vurderer at dette også harmonerer med forslaget til røykfrie lekeplasser som omtales nærmere i punkt 6.5. Vurderingen ble støttet av høringsinstansene.

I høringen ble det videre foreslått at det ikke bør stilles vilkår om at området må være inngjerdet. Et slikt vilkår følger av den svenske reguleringen, og er begrunnet med at «område ment for idrettsutøving» ville være for vidtrekkende, jf. den svenske lovproposisjonen side 96. Ved å stille vil-

kår om at området må være inngjerdet knyttes forbudet til tydelig avgrensede områder. Det trekkes også frem at dersom forbudet skulle gjelde alle idrettsområder, ville slike grensedragningsproblemer kunne by på problemer knyttet til ansvars- og tilsynsbestemmelser. Dette ville igjen kunne bidra til å undergrave de positive effektene av forbudet. For områder som ikke er inngjerdet, legges det i den svenske proposisjonen også vekt på at det er større mulighet for å flytte seg unna området for å røyke og at motivet bak røykeforbudet derfor ikke gjør seg like sterkt gjeldende på slike områder.

Departementet ønsker å dekke flest mulig utendørs idrettsområder der barn ferdes. Departementet ser utfordringen med manglende avgrensning for områder som skal omfattes av forbudet, men vurderer at vilkåret om at området opparbeidet for eller tilpasset til bruk til idrett, i tilstrekkelig grad avgrenser virkeområdet. Departementet antar at svært mange mindre idrettsanlegg hvor barn utøver idrettsaktivitet, ikke er inngjerdet. Et krav om inngjerding vil således gjøre røykeforbudet langt mindre effektivt. Blant høringsinstansene som uttalte seg om dette, støttet samtlige at det ikke blir stilt vilkår om inngjerding. Departementet viser i denne sammenheng til *Miljørettet helsevern i Vestfold*, som uttalte at man ikke ønsker at idrettsområder skal gjerdes inn for å sikre at områdene er tilgjengelige for uorganisert aktivitet. Det vises også til *Time kommunes* uttalelse om at områder med vilje da kan tilrettelegges uten gjerde for å unngå at området omfattes av røykeforbudet.

Videre viser departementet til *Bærum kommune* sin uttalelse om at de støtter vurderingene om de foreslåtte avgrensningene, herunder at det ikke stilles vilkår om inngjerding, men at det reguleres hvor stort tilleggsareal som omfattes. Departementet ser at det kan oppstå avgrensingsproblematikk knyttet til hvor grensene for det lovregulerte utendørsområdet går. Departementet vurderer likevel at det vil være opp til tilsynsmyndigheten å vurdere dette konkret i det enkelte tilfellet. Departementet viser til at det er stor variasjon i utformingen av idrettsområder, som gjør at det å fastsette en standard for dette kan være krevende. Slik avgrensning er allerede en problemstilling knyttet til inngangspartier ved helseinstitusjoner og offentlige virksomheter, hvor Helsedirektoratet har opplyst at det er funnet praktiske løsninger på dette. Hensynet bak bestemmelsen, å beskytte barn og unge mot passiv røyking, vil også være veiledende for hvor røykeforbudet skal være gjeldende. Departementet opprettholder likevel forslaget om en forskriftshjemmel i § 28 nytt femte

ledd, slik at det kan fastsettes krav til røykfrie bufersoner, om avgrensning e.l. dersom dette skulle vise seg nødvendig.

Departementet foreslår videre at tobakksskadeloven § 25 tredje og fjerde ledd gjøres gjeldende for røykeforbudet på idrettsområder, jf. forslag til tobakksskadeloven § 28 nytt fjerde ledd. Dette innebærer at den ansvarlige for området plikter å sørge for at røykeforbudet overholdes, bl.a. ved å sette opp skilt dersom det er tvil om at det gjelder et røykeforbud for området. Videre vil den ansvarlige ha anledning til å be folk om å slutte å røyke og til å bortvise personer som røyker, fra området.

Når det gjelder høringsuttalelsene knyttet til at det kan fremstå uklart hvem som er ansvarlig for at røykeforbudet overholdes, antar departementet at det i de aller fleste tilfeller i praksis vil være klart hvem som er nærmest til å stå ansvarlig for slik overholdelse. Departementet antar at drift og vedlikehold av områdene som oftest vil være avklart. Vedkommende vil da være nærmest til å sørge for skilting av røykeforbud og ev. bortvise personer som røyker i strid med forbudet. Departementet viser i denne sammenheng til at tilsvarende formulering er benyttet i tobakksskadeloven § 25 for eksisterende røykeforbud, og at dette ikke har vært påpekt som uklart tidligere.

Tilsyn og reaksjoner

I likhet med det svenske regelverket foreslår departementet at tilsynsansvaret legges til kommunen og Sysselmesteren, på samme måte som for øvrige røykeforbud. Det foreslås derfor en endring i tobakksskadeloven § 29 første og nåværende femte (foreslått nytt sjette) ledd der dette fremgår. Flere kommuner har pekt på at denne tilsynsoppgaven vil føre til økt ressursbruk i kommunen. Departementet viser i denne forbindelse til at tilsyn med det enkelte området vanligvis vil være raskt gjennomført og primært kun dreie seg om å sjekke at de ansvarlige for området har skiltet om røykeforbudet hvor det kan være tvil om dette. Videre oppstilles det ikke noe krav til tilsynsomfang, og det antas at det vil være få tilfeller av isolerte brudd på røykeforbudet. Det er opp til kommunene selv hvordan de ønsker å legge opp tilsynet med røykeforbudet. Erfaringen fra eksisterende røykeforbud har vist at befolkningen raskt innrettet seg etter de nye reglene og at det har vært svært få klagesaker.

I utgangspunktet er tobakksskadeloven § 28 om barns rett til røykfritt miljø en normativ bestemmelse som ikke var ment å gi grunnlag for reaksjoner ved overtredelser. Det vises til depar-

tementets vurderinger i Prop. 55 L (2012–2013) punkt 4.5.7:

«Den foreslåtte bestemmelsen er generell og pålegger alle som har ansvar for barn å påse at de ikke utsettes for passiv røyking, jf. forslag til § 28. Selv om bestemmelsens virkeområde således ikke er begrenset, vil departementet understreke at bestemmelsen er ment å være normgivende, og brudd på bestemmelsen er ikke underlagt sanksjoner. Departementet anser dette som et viktig første skritt for å bedre barns rettsvern mot passiv røyking. Det utelukkes ikke at samfunnsutviklingen kan tilsi at bestemmelsen etter hvert bør utvides og/eller sanksjoneres. Departementet tror imidlertid at det på det nåværende tidspunkt er mest hensiktsmessig med en generell, normativ bestemmelse som ikke er straffesanksjonert.»

Når departementet nå foreslår å utvide § 28 med et konkret røykeforbud på utendørs idrettsområder, anser departementet i utgangspunktet at det er hensiktsmessig at brudd på forbudet kan ilegges reaksjoner. På samme måte som for dagens røykeforbud, foreslås det derfor at § 29 annet ledd gjøres gjeldende for det nye røykeforbudet på idrettsområder. Dette betyr at kommunen har anledning til å gi påbud om retting og tvangsmulkt ved brudd på røykeforbudet. Det er den ansvarlige for området som kan ilegges reaksjoner etter denne bestemmelsen, ikke den enkelte røyker. Det bemerkes at det ikke foreslås endringer som berører tobakksskadeloven § 28 første ledd om barns rett til røykfritt miljø. Denne bestemmelsen vil fortsatt kun være av normativ karakter.

Videre foreslås det at tobakksskadeloven § 28 annet ledd bokstav a inntas i tobakksskadeloven § 29 nåværende sjette (foreslått nytt syvende) ledd, slik at dispensasjonsadgangen gjøres gjeldende for røykeforbudet på idrettsområder. Departementet understreker at en slik dispensasjonsadgang, i likhet med for eksisterende røykeforbud, kun skal benyttes i helt særskilte tilfeller. Departementet viser i denne forbindelse til Ot.prp. nr. 27 (1987–1988) punkt 7.1, hvor det fremgår at adgangen er en «nødventil» for å hindre at forbudene «ikke slår uforholdsmessig uheldig ut i konkrete saker. Departementet forutsetter således at regelen brukes med stor varsomhet og at det kun i unntakstilfeller gis dispensasjoner.» Slike unntakstilfeller kan f.eks. være ved filminnspillinger o.l.

Når tobakksskadeloven § 36 a om overtredelsesgebyr trer i kraft, vil tilsynsmyndigheten få mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på de eksisterende bestemmelsene om røykeforbud i tobakksskadeloven kapittel 6 (med unntak av dagens § 28). Ved å utvide hjemmelen i tobakksskadeloven § 36 a slik at også den ansvarlige for idrettsområdet kan ilegges overtredelsesgebyr for brudd på tobakksskadeloven § 28, vil man likebehandle håndhevingen av røykeforbudene, slik at denne er tilsvarende med røykeforbudene på serveringssteder mv.

På idrettsområder vil det ikke nødvendigvis være ansatte som er til stede og ansvarlige for idrettsarrangementer, men derimot foreldre og frivillige som stiller på dugnad for at barn og unge skal kunne drive idrett. Som flere av høringsinstansene har uttalt, vil det være urimelig at disse skal holdes ansvarlig dersom enkeltpersoner røyker i strid med forbudet. Departementet viser i denne sammenhengen til at det også er foreslått at røykeforbudet skal gjelde også når det ikke foregår organisert aktivitet. I mange tilfeller vil pålegg om retting og illeggelse av tvangsmulkt fungere som et effektivt reaksjonsmiddel, f.eks. dersom den ansvarlige for området ikke har sørget for tilstrekkelig skilting.

Før tobakksskadeloven § 36 a kan tre i kraft, må det fastsettes forskrifter med nærmere bestemmelser om illeggelse og utmåling av overtredelsesgebyret. På bakgrunn av høringsinnspillene departementet har mottatt, anser departementet at det må gjøres en helhetlig vurdering av om og i hvilke tilfeller det ev. skal kunne ilegges overtredelsesgebyr overfor den ansvarlige for området. Det vises her til at det må foretas en konkret vurdering av hver enkelt handlingsnorm som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. En slik vurdering vil bli foretatt i forbindelse med endring av skyldkravet i lovhjemmelen og utarbeidelse av forskrifter. Departementet foreslår derfor ikke at røykeforbudet i tobakksskadeloven § 28 annet ledd bokstav a, inntas i tobakksskadeloven § 36 a på nåværende tidspunkt.

Flere høringsinstanser er positive til at enkeltpersoner som bryter røykeforbudene skal kunne ilegges overtredelsesgebyr, og viser til at det er nødvendig for etterlevelse av forbudet. Samtidig er det enkelte høringsinstanser som er imot forslaget, og viser til at en slik sanksjonsmulighet bør innebære at tilsynsmyndighetene aktivt søker å avdekke brudd på røykeforbudet. Enkelte peker på at det vil kreve store ressurser fra kommunene som tilsynsmyndighet å gjøre slike kontinuerlige tilsyn for å avdekke ev. brudd.

Departementet viser til vurderingen ovenfor knyttet til illeggelse av overtredelsesgebyr til de ansvarlige for området omfattet av røykeforbudet. Departementet vurderer i lys av høringsinnspillene at det er behov for å gjøre en helhetlig vurdering av om og i hvilke tilfeller det ev. skal åpnes for å ilegge overtredelsesgebyr overfor privatpersoner. Departementet går derfor ikke videre med forslaget i denne omgang.

Departementet viser før øvrig til at røykeforbudene i dag omfattes av tobakksskadelovens generelle straffebestemmelse, tobakksskadeloven § 44, med unntak av § 28 som er unntatt i § 44 annet ledd. Som følge av de nye røykeforbudene som nå foreslås tatt inn i § 28 annet ledd, foreslås det en presisering i § 44 annet ledd, slik at det fremgår at tobakksskadeloven § 44 ikke kommer til anvendelse på § 28 første ledd da denne bestemmelsen fortsatt er av normativ karakter. Departementet vil på et senere tidspunkt gjøre en fullstendig gjennomgang av tobakksskadelovens bestemmelser og vurdere om det bør gjøres endringer i virkeområdet til lovens straffebestemmelse.

6.5 Røykeforbud på utendørs lekeplasser

6.5.1 Reguleringer i andre land

Som omtalt i punkt 6.4.2, ble røykeforbudet i *Sverige* i 2018 utvidet til enkelte uteområder for lek, jf. den svenske tobakksloven kapittel 6 § 2.

Det svenske røykeforbudet gjelder på lekeplasser der allmennheten har tilgang, uavhengig av hvem som eier eller på annet grunnlag bestemmer over lekeplassen. Med lekeplass menes ifølge den svenske lovproposisjonen et område som er avsatt til lek og tilrettelagt med lekeutstyr, som f.eks. husker og sklier. En lekeplass som bare er tilgjengelig for en sluttet krets av personer – f.eks. beboere i et borettslag – omfattes ikke av røykeforbudet. For at en slik lekeplass ikke skal regnes som tilgjengelig for alle kreves det at det tydelig fremgår at allmennheten ikke har adgang, f.eks. gjennom skilting eller at den er innhegnet og låst.

I motsetning til områder for idrettsutøving stilles det ikke krav til at lekeplassen må være inngjerdet. Dersom lekeplassen ikke er tydelig avgrenset, må vurderingen av hvor langt røykeforbudet gjelder, foretas i hvert enkelt tilfelle ut fra formålet med reglene. Ved vurderingen skal det tas hensyn til at barna skal kunne leke uten å risikere eksponering for røyk.

Ansvar for å føre tilsyn med røykeforbudene ligger hos kommunen. Dersom forbudet ikke etterkommes, kan kommunen ilegge den som er ansvarlig for området, overtredelsesgebyr. Dette følger av kapittel 7 § 3 nr. 4 og § 9.

Også *Finland* har røykeforbud på lekeplasser som omfattes av den finske konsumentesikkerhetslagen § 7. Det fremgår av Valviras veileder for røykeforbudene at røykeforbudet for lekeplasser omfatter f.eks. kommunale lekeplasser. Private lekeplasser på campingplasser eller aktivitets- og temaparker omfattes også dersom disse omfattes av konsumentesikkerhetslagen § 7. Lekeplasser i borettslag er normalt sett ikke omfattet av røykeforbudet, men det avhenger av om størrelsen, funksjoner og bruken tilsier at den vil brukes som en allment tilgjengelig lekeplass.

Det er kommunene som fører tilsyn med røykeforbudet, jf. den finske tobakksloven § 8. Ved brudd på røykeforbudet kan den som røyker ilegges bøter etter lovens § 113. Det samme gjelder eier, driver eller arrangør dersom det er utvist forsett eller grov uaktsonhet, jf. § 114. Eier, driver eller arrangør kan bortvise personer som bryter forbudet i medhold av § 81.

Flere *europiske land* har forbud mot røyking ved utendørs lekeplasser, herunder Spania, Latvia, Ungarn og Polen. Deler av *Canada*, *Australia* og en rekke lokale jurisdiksjoner i *USA* har vedtatt røykeforbud bl.a. utendørs i offentlige parker, på badestrender og lekeplasser.

6.5.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen røykeforbud på lekeplasser hvor allmennheten har tilgang. Forslaget ble foreslått inntatt i tobakksskadeloven § 28 nytt annet ledd bokstav b.

Departementet foreslo at definisjonen av lekeplass som fremgår av forskrift 19. juli 1966 nr. 703 om sikkerhet ved lekeplassutstyr § 4, legges til grunn også for forståelsen for hva som er omfattet av røykeforbudet. Det ble i høringen bedt om innspill på om det er nødvendig med en egen definisjonsbestemmelse av «lekeplass» i tobakksregelverket.

I likhet med forslaget om røykeforbud på idrettsområder, foreslo departementet også i denne forbindelse en forskriftshjemmel i tobakksskadeloven § 28 siste ledd, slik at det kan fastsettes bestemmelser om røykfrie buffersoner og avgrensning dersom det er behov for dette.

Departementet foreslo at tobakksskadeloven § 25 tredje og fjerde ledd også gjøres gjeldende for røykeforbudet på lekeplasser, noe som inne-

bærer at eieren, driveren eller den som disponerer området plikter å sørge for at røykeforbudet overholdes.

Videre foreslo departementet at tilsynsansvaret legges til kommunen, og videre at tobakksskadeloven § 29 annet ledd gjøres gjeldende slik at kommunen kan pålegge den ansvarlige å rette forholdet og ilegge tvangsmulkt.

Departementet ba særlig om innspill til om § 28 annet ledd bør inntas i tobakksskadeloven § 36 a, som vil hjemle illeggelse av overtredelsesgebyr til den som er ansvarlig for området. I forlengelsen av dette ble det også bedt om innspill på om kommunen bør gis adgang til å ilegge privatpersoner som bryter røykeforbudet, overtredelsesgebyr.

6.5.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å utvide røykeforbudet til å omfatte lekeplasser fikk stor støtte blant høringsinstansene.

De som støttet forslaget var bl.a. *Den norske legeforening*, *Helsedirektoratet*, *Kreftforeningen*, *Kreftregisteret*, *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)*, *Landslaget Mot Tobakksskadene*, *Nasjonalforeningen for folkehelsen*, *Norges Astma- og Allergiforbund*, *Norges Optikerforbund*, *Norsk medisinstudentforening*, *Norsk Sykepleierforbund*, *Norsk Tannpleierforening*, *Røykfritt Miljø Norge*, tre fylkeskommuner, ni kommuner og tre interkommunale samarbeid.

Oslo kommune støtter forslaget, og uttaler at «barn er en sårbar gruppe og en lekeplass er deres domene.»

Folkehelseinstituttet uttaler:

«Tiltak som reduserer sosial ulikhet i røykeatferd og barns eksponering for passiv røyking er etterspurt, og et forbud på lekeplasser og utendørs idrettsområder kan være ledd i en slik strategi. Hendersons studie (2021) fant høyere innslag av røyking på lekeplasser i nabolag med lavere sosioøkonomisk status. Lik håndheving uavhengig av områdets sosioøkonomiske posisjon vil være viktig.»

Det vises for øvrig til Folkehelseinstituttets uttalelse inntatt under punkt 6.4.4.

Kreftforeningen viser i sin uttalelse til at 9 av 10 spurte i en holdningsundersøkelse fra 2020, støtter at røykeforbudet utvides til å omfatte lekeplasser. Departementet viser for øvrig til uttalelsen inntatt i punkt 6.4.4.

Flere høringsinstanser uttaler at det ikke er nødvendig med en egen definisjon av «lekeplass» i tobakksskadeloven, deriblant *Bærum kommune*, *Helsedirektoratet*, *Kreftregisteret* og *Norsk Tannpleierforening*.

Enkelte mener likevel at det kan være utfordringer knyttet til avgrensningen av forbudet, herunder *Asker kommune*, *Hå kommune*, *Miljørettet helsevern – Rogaland brann og redning IKS*, *Stavanger kommune* og *Time kommune*. *Time kommune* peker på at «mange lekeplasser ikke er inngjerdet eller på annen måte klart definert».

Miljørettet helsevern i Vestfold uttaler:

«Vi mener at det er viktig at lekeplass tilknyttet borettslag, sameie o.l. også blir oppfattet som område hvor allmennheten har adgang og blir omfattet av røykeforbudet. Som eksempel vil vi nevne at forskrift om lekeplassutstyr gjelder også på slike lekeplasser, da de er tilgjengelige for allmennheten. Lekeplassforskriften avgrenses kun mot lekeplassutstyr i private hager. Mange av lekeplassene har ukjent eier/ansvarlig og det blir lettere for folk å forholde seg til regelverket dersom forbudet gjelder for alle lekeplasser uansett eier.»

Også *Norges Astma- og Allergiforbund* mener at private lekeplasser må omfattes av forbudet, og at dette må fremgå eksplisitt av bestemmelsen.

Forslaget om å innta en forskriftshjemmel i tobakksskadeloven § 28 siste ledd slik at det kan fastsettes bestemmelser om buffersoner, avgrensning e.l. for lekeplasser, støttes av høringsinstansene som har uttalt seg spesifikt om dette, deriblant *Helsedirektoratet*.

Når det gjelder hvem som er ansvarlig for området, vises det til høringsinnspillene om behov for klargjøring av dette, som er inntatt i punkt 6.4.4, fra *Justis- og beredskapsdepartementet*, *Bærum kommune* og *Trondheim kommune*.

Time kommune påpeker at flere lekeplasser eies av kommunen og at det kan være krevende at kommunen som tilsynsmyndighet gir seg selv overtredelsesgebyr som anleggseier. Videre peker *Time kommune* på at flere lekeplasser som er tilgjengelige for allmennheten, driftes av velforeninger, og at det synes lite hensiktsmessig å ilegge velforeningen overtredelsesgebyr når andre benytter slike lekeplasser. Tilsvarende uttales av *Hå kommune*, *Miljørettet helsevern – Rogaland brann og redning IKS* og *Stavanger kommune*.

Når det gjelder spørsmål om hvem som skal føre tilsyn, mottok dette forslaget i stor grad tilsva-

rende merknader som forslaget om røykeforbud på utendørs idrettsområder, se punkt 6.4.4.

Til spørsmålet om også enkeltpersoner som røyker på lekeplasser i strid med røykeforbudet, skal kunne ilegges overtredelsesgebyr, er høringsinstansene i stor grad av den oppfatning at enkeltpersoner bør kunne ilegges overtredelsesgebyr. *Helsedirektoratet* viser i denne sammenheng til at «lekeplasser benyttes gjennom hele dagen, uten at eier, driver eller andre ansvarlige er til stede. Den enkelte røyker utsetter andre, og da primært barn og unge, for passiv røyking.»

Departementet viser her også til innspillene fra *Miljørettet helsevern i Vestfold*, *Trondheim kommune* og *Trøndelag fylkeskommune*, inntatt i punkt 6.4.4, som ikke støtter at enkeltpersoner skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. Det vises også til innspillet fra *Justis- og beredskapsdepartementet* inntatt samme sted.

Helsedirektoratet stiller spørsmål ved at det ikke er foreslått et tilsvarende røykeforbud på badestrender. De viser til at «mange steder vil det også være lekeplasser og områder ment for idrettsutøving i nær tilknytning til badestrendene, f.eks. sandvolleyballbaner, og det vil dermed bli et kunstig skille i disse tilfellene ved at man bare kan forflytte seg ned til stranden for å røyke. Det er også her verdt å nevne miljøaspektet og ønsket om å forhindre forsøpling.»

6.5.4 Departementets vurderinger

Departementet viser til den brede støtten forslaget om røykeforbud på lekeplasser fikk i høringsrunden, og opprettholder forslaget. Røykeforbudet foreslås inntatt i tobakksskadeloven § 28 nytt annet ledd bokstav b. Forslaget samsvarer med den svenske tobakksloven.

Departementet viser til målene i regjeringens tobakksstrategi om at ingen skal plages av passiv røyking, og videre at barn født i 2010 og senere ikke skal bruke tobakksvarer. Det er derfor viktig å se på hvor nettopp barn ferdes og innføre tiltak som verner dem mot passiv røyking og reduserer deres eksponering for tobakksbruk. Lekeplasser er i den forstand et selvsagt område, da disse er spesielt tilrettelagt for og ment for barn. Departementet ønsker å sikre barn et mest mulig røykfritt miljø og at områder som er utarbeidet for barns lek og aktivitet, skal kunne brukes uten at barn utsettes for passiv røyking. Departementet viser til omtale ovenfor om at også eksponering for tobakksrøyk utendørs kan være helsefarlig, avhengig av konsentrasjonen av farlige partikler og hvor lenge man utsettes for røyken.

Et røykeforbud på lekeplasser er etter departementets syn et naturlig skritt i samfunnsutviklingen. Det finnes allerede i dag flere lokale reguleringer som går lenger enn dette, jf. omtale av Trondheim kommune ovenfor. I 2020 fattet Stavanger kommune vedtak om å utrede innføring av røykeforbud på badestrender, parker og flere andre offentlige steder. Etter hva departementet kjenner til ble ikke dette røykeforbudet innført som følge av usikkerhet om tilstrekkelig hjemmel. Departementet anser at dette eksemplet viser at det er et ønske i kommunene om ytterligere innstramminger i røykeforbudene for å verne innbyggerne, og da spesielt sårbare grupper, mot passiv røyking. Departementet vil i denne sammenhengen også vise til at 90 pst. av befolkningen støtter et slikt forbud, ifølge Kreftforeningen.

Departementet foreslår at forbudet begrenses til lekeplasser der allmennheten har adgang. Med lekeplass menes et område som er tilrettelagt for barns lek. I forskrift 19. juli 1996 nr. 703 om sikkerhet ved lekeplassutstyr § 4 er dette definert som et «areal, opparbeidet eller naturlig, som er tilgjengelig og som er tilrettelagt for barns lek». Dette omfatter områder som tilrettelegges med aktivitetselementer som er ment for lek. Departementet vurderer at det er hensiktsmessig at tilsvarende forståelse av «lekeplass» legges til grunn for lekeplasser som foreslås omfattet av røykeforbudet i tobakksskadeloven. I høringen ba departementet om høringsinstansenes syn på om det er nødvendig med en egen definisjon av «lekeplass» i tobakksregelverket. Høringsinstansene som uttalte seg om dette mente at dette ikke var nødvendig. Departementet vurderer likevel at det å innta definisjonen i tobakksskadeloven § 28 annet ledd bokstav b, vil bidra til å tydeliggjøre røykeforbudets virkeområde og tilgjengeliggjøre dette for kommunene og andre.

Det svenske røykeforbudet på lekeplasser gjelder der allmennheten har tilgang. En lekeplass som bare er tilgjengelig for en avgrenset krets av personer, som f.eks. beboere i et borettslag, omfattes ikke av røykeforbudet. For at en slik lekeplass ikke skal regnes som tilgjengelig for alle, kreves det at det tydelig fremgår at allmennheten ikke har tilgang, f.eks. gjennom skilting eller at lekeplassen er inngjerdet og låst. Departementet foreslo i høringen en tilsvarende avgrensning. *Miljørettet helsevern i Vestfold og Norges Astma- og Allergiforbund* støttet ikke en slik avgrensning, og mener at også private lekeplasser tilknyttet borettslag, sameier o.l. må omfattes. *Miljørettet helsevern i Vestfold* viste til at slike lekeplasser også blir oppfattet som områder hvor allmenn-

heten har adgang, og viste til at forskrift om lekeplassutstyr kun avgrenses mot lekeplassutstyr i private hager, jf. forskriftens § 2 femte ledd hvor det fremgår at forskriften omfatter lekeplassutstyr til kollektiv/felles bruk, uavhengig av hvor det er plassert. Videre uttalte sistnevnte at mange av lekeplassene har ukjent eier/ansvarlig og at det blir lettere for folk å forholde seg til regelverket dersom forbudet gjelder for alle lekeplasser uansett eier.

Departementet vurderer at dersom også lekeplasser i borettslag mv., som ikke er tilgjengelig for allmennheten, skulle omfattes av røykeforbudet, ville dette sikre et enda bedre vern mot passiv røyking for barn og unge. I tillegg ville røykeforbudets virkeområde samsvare med virkeområdet for forskrift om lekeplassutstyr, som kan gi mer forutberegnelighet for den ansvarlige for lekeplassen. Departementet vurderer likevel at den svenske avgrensningen er hensiktsmessig, og at røykeforbudet i stor grad vil omfatte mange lekeplasser også i borettslag gjennom denne avgrensningen. Når det gjelder henvisningen til at det vil være lettere for folk å forholde seg til regelverket dersom forbudet gjelder alle lekeplasser, vil departementet vise til at det i likhet med det svenske forbudet, må kreves at det skal være tydelig at allmennheten ikke har adgang for at røykeforbudet ikke skal gjelde.

Utfordringen med avgrensning av området gjør seg gjeldende på tilsvarende måte for lekeplasser som for områder ment for idrettsutøving. Mange lekeplasser er i dag ikke inngjerdet og noen ligger integrert i friluftsområder. I henhold til departementets forslag skal både lekeplasser ved boligområder, i parker og i skogen omfattes av forslaget, så fremt de er tilgjengelige for allmennheten og opparbeidet med lekeelementer. I likhet med i Sverige må vurderingen av rekkevidden av området som omfattes av forbudet, foretas i hvert enkelt tilfelle og ut fra formålet med forbudet. På samme måte som for idrettsområder, foreslår departementet for sikkerhets skyld en forskriftshjemmel i § 28 nytt femte ledd, slik at det kan fastsettes krav til røykfrie buffersoner og avgrensning dersom dette skulle vise seg å bli et problem.

På samme måte som for utendørs idrettsområder, foreslår departementet at tobakksskadeloven § 25 tredje og fjerde ledd gjøres gjeldende for røykeforbudet på lekeplasser, jf. forslag til tobakkskadeloven § 28 nytt fjerde ledd. Dette innebærer at den ansvarlige for området plikter å sørge for at røykeforbudet overholdes, bl.a. ved å sette opp skilt dersom det er tvil om at det gjelder et røykeforbud for området. Videre vil den ansvarlige ha

anledning til å be folk om å slutte å røyke og til å bortvise personer som røyker fra området. Det vises i denne forbindelse til vurderingene om hvem som er ansvarlig i punkt 6.4.5.

Tilsyn og reaksjoner

Departementet foreslår at dagens regler om tilsyn og reaksjoner for de eksisterende røykeforbudene bør gjelde tilsvarende for lekeplasser, på samme måte som for idrettsområder, jf. forslag til endringer i tobakksskadeloven § 29 første ledd og sjette ledd, i tillegg til et nytt tredje ledd i § 28 som angir at § 25 tredje og fjerde ledd også gjelder for røykeforbud på lekeplasser. Det vises til vurderingen av dette i punkt 6.4.5.

Når det gjelder spørsmålet om det bør gis en hjemmel for å ilegge den ansvarlige for lekeplassene overtredelsesgebyr dersom det avdekkes brudd, vil departementet vise til at enkelte høringsinstanser påpekte at flere lekeplasser eies av kommunen, og at kommunene vil få en dobbeltrolle ved at de både skal føre tilsyn med lekeplasser samtidig som de kan ilegges overtredelsesgebyr som anleggseier. Videre ble det pekt på at flere lekeplasser som er tilgjengelige for allmennheten driftes av velforeninger, og at det synes lite hensiktsmessig å ilegge slike foreninger overtredelsesgebyr når andre benytter slike lekeplasser.

Med tanke på problemstillingen om dobbeltrolle viser departementet til at tilsvarende problemstilling oppstår etter flere andre lover, f.eks. folkehelseloven, hvor kommunen er tilsynsmyndighet for kommunale virksomheter. Se Prop. 60 L (2017–2018) punkt 11.4.4, hvor det fremgår at det ble stilt et særskilt dokumentasjonskrav for å sikre likebehandling og uavhengighet i kommunens tilsyn.

Videre vil tobakksskadeloven § 28 første ledd bokstav b inntas i tobakksskadeloven § 29 nåværende sjette (foreslått nytt syvende) ledd, slik at dispensasjonsadgangen gjøres gjeldende for røykeforbudet på lekeplasser, og departementet viser i denne forbindelse til vurderingen i punkt 6.4.5.

For øvrig vil departementet vise til at hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr overfor eier/driver av lekeplasser er innført i Sverige. Departementet viser likevel til vurderingen i punkt 6.4.5, om ilegelse av overtredelsesgebyr til den ansvarlige, hvor det ble vist til at det er behov for å gjøre en helhetlig vurdering av om og i hvilke tilfeller det bør kunne ilegges overtredelsesgebyr. Departementet finner derfor at røykeforbudet i tobakksskadeloven § 28 annet ledd bokstav a, ikke bør

inntas i tobakksskadeloven § 36 a på nåværende tidspunkt. Det vil bli gjort en ny vurdering av dette i forbindelse med endring av skyldkravet i lovhjemmelen og utarbeidelse av forskrifter.

Når det gjelder spørsmålet om den enkelte som røyker bør kunne ilegges overtredelsesgebyr, viser departementet til drøftelsen av denne problemstillingen i punkt 6.4.5 ovenfor om idrettsområder. Departementet finner også her at det må gjøres en helhetlig vurdering av om og i hvilke tilfeller den enkelte røyker skal ilegges overtredelsesgebyr. Departementet går derfor ikke videre med forslaget på nåværende tidspunkt.

6.6 Røykeforbud i private kjøretøy med barn til stede

6.6.1 Bakgrunn

Helsefarene ved passiv røyking er omtalt i punkt 3 ovenfor, og barn er mer utsatt enn voksne fordi de har mindre lunger og puster raskere.

I Prop. 55 L (2012–2013), hvor den normative bestemmelsen i tobakksskadeloven § 28 om barns rett til vern mot passiv røyking kom inn i loven, fremkommer at flere høringsinstanser etterlyste mer konkrete røykeforbud, bl.a. i biler:

«Selv om det er stor støtte til forslaget, er det flere høringsinstanser som etterlyser en mer spesifikk bestemmelse som tydeliggjør at barn har rett til vern mot passiv røyking i private hjem og biler. Flere tar også til orde for at et forbud mot røyking i bil hvor barn er passasjer bør bøtelegges. [...]

Den foreslåtte bestemmelsen er generell og pålegger alle som har ansvar for barn å påse at de ikke utsettes for passiv røyking, jf. forslag til § 28. Selv om bestemmelsens virkeområde således ikke er begrenset, vil departementet understreke at bestemmelsen er ment å være normgivende, og brudd på bestemmelsen er ikke underlagt sanksjoner. Departementet anser dette som et viktig første skritt for å bedre barns rettsvern mot passiv røyking. Det utelukkes ikke at samfunnsutviklingen kan tilsi at bestemmelsen etter hvert bør utvides og/eller sanksjoneres.»

Barneombudet ønsket at barns rett til røykfri luft skulle lovreguleres og tok til orde for at norsk rett på dette området ikke møter kravene som stilles i barnekonvensjonen artikkel 24. Barneombudet uttalte videre:

«Barneombudet ser det slik at voksnes uinnskrenkede rett til å røyke i private hjem er en tradisjonsbestemt praksis som truer barns helse i så alvorlig grad at den må endres med ethvert effektivt og egnet tiltak, slik Barnekonvensjonen krever. Etter vår oppfatning omfatter dette lovgivning. Barn har ingen mulighet til å selv å velge om de vil la seg utsette for foreldres og andres tobakksrøyk i sitt eget hjem eller i private transportmidler.»

Eksposering for tobakksrøyk i bil er mer skadelig enn f.eks. i hjemmet, på grunn av den begrensede og innelukkede plassen. Forskning har vist at de helsefarlige stoffene i tobakksrøyken kan nå skadelige konsentrasjoner innen ett minutt etter at en sigarett er tent inne i en bil. Videre er det vist at det gjennomsnittlige giftige partikkelnivået som pustes inn ved røyking inne i en bil, er ti ganger så høyt som i normalluft. I og med at rundt 85 pst. av den farlige passive røyken er usynlig og luktfri, kan det være mange som ikke er klar over det helsefarlige nivået av kjemikalier i luften som kan oppnås inne i en bil, selv på korte kjøreturer. Forskning har også vist at ventilasjon ikke fjerner helserisikoen ved passiv røyking i lukkede rom, heller ikke nedrullede vinduer eller åpne takluker i biler. Den eneste måten å beskytte barn fra passiv røyking i biler, er ved å hindre at de eksponeres for tobakksrøyk i det hele tatt. Ifølge en WHO-rapport fra 2021, *Tobacco control to improve child health and development*, har en rekke undersøkelser vist at røykeforbud i biler reduserer barns eksponering for passiv røyking.

I WHO's evalueringsrapport av tobakksarbeidet i Norge fra 2010, utpekes det at barn lever relativt ubeskyttet mot passiv røyking i den private sfære, som en nøkkelutfordring i det norske tobakksforebyggende arbeidet. WHO viser til at barn ikke har like godt vern mot passiv røyking i den private sfære, herunder i hjem og biler, som arbeidstakere har fått på arbeidsplassen. WHO anbefaler i rapporten at norske myndigheter vurderer å innføre lovgivning for å beskytte barn i den private sfære.

I regjeringens tobakksstrategi oppstilles som et hovedmål at ingen skal plages av passiv røyking, og videre at et tiltak for å oppnå målet er å «innføre røykeforbud i private biler med barn». Forslaget nedenfor er en oppfølging av dette punktet i tobakksstrategien.

6.6.2 Reguleringer i andre land

I *Finland* ble i 2016 den finske tobakksloven endret for å styrke vernet mot passiv røyking også i privat sfære. Det ble bl.a. forbudt å røyke i private kjøretøy med barn under 15 år til stede, jf. den finske tobakksloven § 74 annet ledd. Hensikten med dette forbudet er å hindre at barn blir utsatt for passiv røyking og påfølgende negative helseeffekter. Forbudet gjelder ikke kjøretøyets boområde, f.eks. dersom det er en campingbil. Bestemmelsen er kun normativ i den forstand at den som bryter forbudet ikke kan ilegges noen reaksjoner.

I *England, Nord-Irland og Wales* er det ulovlig å røyke i bil eller annet kjøretøy hvor barn under 18 år er til stede. Forbudet ble innført i 2015 for å beskytte barn og unge mot passiv røyking. Både sjåføren og den som røyker kan bli ilagt en bot på 50 pund. Sjåføren har altså et ekstra ansvar og kan bli ilagt bot for ikke å stoppe røykingen, selv om det ikke er sjåføren selv som røyker. Dersom det er sjåføren selv som røyker, kan det gis dobbel bot. Det er opp til tilsynsmyndigheten (vanligvis politiet) om det gis en advarsel, ilegges bot eller om saken overføres til domstolene. Forbudet gjelder private kjøretøy som er helt eller delvis lukket med tak, og gjelder også selv om vinduer er åpne (også takluke) eller air-condition står på. I tillegg gjelder forbudet dersom noen sitter og røyker i bilen med åpen dør. Forbudet gjelder ikke for biler med taket trukket tilbake og det gjelder kun for bobiler o.l. når de brukes som kjøretøy, ikke når de brukes som bolig. Tilsvarende forbud ble innført i *Skottland* i 2016, og der kan brudd på forbudet ilegges bot på opp mot 100 pund.

I *Frankrike* ble det forbudt å røyke i biler med barn under 18 år i 2016. Overtredelse av forbudet kan sanksjoneres med bøter på opptil 750 euro.

Etter hva departementet kjenner til er forbud mot røyking i bil hvor barn er passasjer også innført i *en rekke andre land*, herunder Australia (aldersgrense fra 16 til 18 år i de ulike regionene), Canada (aldersgrense fra 16 til 19 år i de ulike regionene), Italia (18 år), Irland (18 år), Kypros (16 år), Hellas (12 år), Malta (aldersgrense 16 år og gjelder all bruk av tobakksprodukter), Mauritius (alle biler uavhengig av passasjerens alder), New Zealand (18 år), Slovenia (18 år), Sør-Afrika (12 år), Østerrike (18 år) og flere stater i USA (fra 8 til 18 år).

6.6.3 Høringsforslaget

Departementet sendte på høring et forslag om å innføre røykeforbud i private kjøretøy med barn til stede. Røykeforbudet ble foreslått inntatt i tobakksskadeloven § 28 nytt annet ledd bokstav c.

Departementet foreslo at forbudet ikke skal gjelde kjøretøyets boenhet når det anvendes som bosted, og videre ikke for kjøretøy uten tak, herunder når taket er trukket helt tilbake. Det ble imidlertid foreslått at forbudet skal gjelde selv om kjøretøyet har vinduene åpne (også takluke) eller aircondition på, i tillegg til tilfeller hvor noen sitter og røyker i bilen med åpen dør.

Det ble foreslått at røykeforbudet skal gjelde dersom barnet er under 18 år.

Videre foreslo departementet at tilsynsmyndigheten for dette røykeforbudet burde legges til politiet, Statens vegvesen og Tolletaten, og at dette inntas i tobakksskadeloven § 29 nytt tredje ledd.

Departementet foreslo at tilsynsmyndighetene bør kunne ilegge gebyr ved brudd på røykeforbudet i private kjøretøy med barn til stede, med hjemmel i tobakksskadeloven ny § 44 a første ledd. Videre ble det foreslått at gebyr kan ilegges både føreren av kjøretøyet (uavhengig av om hen røyker) og passasjerer over 18 år som røyker i kjøretøyet når barn er til stede. I forslag til § 44 a annet ledd ble det foreslått bestemmelser om forhøyet gebyr ved forsinket betaling, klagerett til tingretten og opphevelse av gebyr. I forslag til ny § 44 a tredje ledd ble det foreslått en forskriftshjemmel for bestemmelser om gebyrstørrelse, illeggelse og inndriving, betalings- og klagefrist og om klagebehandlingen.

6.6.4 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å innføre røykeforbud i private kjøretøy med barn til stede, fikk stor støtte blant høringsinstansene.

De som støttet forslaget var bl.a. *Den norske legeforening, Helsedirektoratet, Kreftforeningen, Kreftregisteret, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL), Landslaget Mot Tobakksskadene, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Norges Astma- og Allergiforbund, Norges Optikerforbund, Norsk Sykepleierforbund, Norsk Tannpleierforening, Politidirektoratet, Røykfritt Miljø Norge*, tre fylkeskommuner, åtte kommuner og to interkommunale samarbeid.

Kreftforeningen uttaler:

«Kreftforeningen støtter forslaget. 9 av 10 i befolkningen mener det bør være røykeforbud i biler med barn under 18 år som passasjerer. Barn har ingen mulighet til å selv bestemme om de vil utsettes for passiv røyking og trenger et sterkt og godt vern mot den særlig farlige eksponeringen i biler i tråd med departementets begrunnelse. Kreftforeningen mener i likhet med departementet at forslaget vil bidra til å styrke barns rett til et røykfritt miljø og barns rett til god helse.»

Folkehelseinstituttet tok ikke direkte stilling til forslaget, men viser til at det er stor støtte i befolkningen for å forby røyking i bil med barn som passasjer (nær 86 pst.), og videre at «basert på litteraturen om helseeffekter og holdningene i befolkningen er det grunn til å tro at et røykeforbud i bil med barn til stede vil ha en positiv helseeffekt på barns helse, og et tiltak som får støtte i befolkningen.»

Trøndelag fylkeskommune uttaler at «selv om forslaget innebærer et forbud som griper inn i den private sfære, må barnets rett til røykfritt miljø og god helse veie tyngre enn byrden det ev. utgjør for en voksen person å måtte røyke andre steder og til andre tider enn når de er sammen med barn i biler.»

Politidirektoratet støtter forslaget og viser til at «forslaget, i tillegg til påpekte helsemessige fordele, også vil være fordelaktig for trafikksikkerheten med hensyn til bedre sikt, samt redusert distraksjon og uoppmerksomhet.»

Til forslaget om at røykeforbudet ikke skal gjelde kjøretøyets boenhet når det anvendes som bosted, er enkelte høringsinstanser negative til dette. *Norges Astma- og Allergiforbund* uttaler:

«Vi stiller oss uforstående til forslaget om at bestemmelsen ikke skal gjelde kjøretøyets boenhet når denne anvendes som bosted, eksempelvis i bobiler når de ikke benyttes som transportmiddel, men kun som oppholds- eller bosted. Som departementet selv skriver skal barnas rett til et røykfritt miljø etter § 28 forstås å gjelde overalt hvor barn befinner seg, både innendørs og utendørs, og i offentlige og private rom. Denne retten gjelder selvfølgelig like fullt i hjemmet, som i bobiler og campingvogner, og uavhengig av om disse er i bevegelse eller står i ro. Vi har vanskelig for å forstå hvorfor departementet tilsynelatende mener at bobiler skal være unntatt fra dette, og vi er både overrasket og sterkt kritiske til at det foreslås en slik begrensning. Dersom departemen-

tet ser behov for å understreke at det kan røykes i kjøretøy når disse brukes som bosted, så kan dette altså utelukkende gjelde tilfeller der barn ikke er til stede. En slik bestemmelse hører i så fall ikke hjemme under tsl. § 28, som uttrykkelig handler om barns rett til et røykfritt miljø.»

Norsk tannpleierforening uttaler:

«NTpF stiller seg skeptisk til at forbudet ikke gjelder for bil, når de brukes som bolig. (eksempel: Barn som har lagt seg og voksne som røyker inne i bilen vil bli utsatt for passiv røyking.) NTpF mener at forbudet absolutt bør omfatte biler når de brukes som bolig. De voksne bør gå på utsiden for å røyke, slik de bør/skal i privat bolig.

Barn vil også oppholde seg i bilen når den brukes som bolig og dermed kunne utsettes for passiv røyking i bilen.»

Norsk sykepleierforbund uttaler at de «ser de lov-messige utfordringene ved å regulere dette, men mener det bør gjøres en grundigere vurdering av dette forholdet».

Helsedirektoratet støtter på sin side denne avgrensningen og «finner at et røykeforbud i disse tilfellene kan fremstå inngripende i den enkelte privates sfære. Når kjøretøyet er parkert, vil også barn ha anledning til å gå ut av bilen, i motsetning til når kjøretøyet er på veien.» De minner likevel om barns rett til røykfritt miljø.

Helsedirektoratet støtter også forslaget om unntak for kjøretøy uten tak eller når taket er trukket helt tilbake, og viser til at dette vil sørge for god ventilasjon og er enkelt å praktisere for tilsynsmyndighetene.

Den foreslåtte aldersgrensen på 18 år støttes av *Helsedirektoratet*, *Hå kommune*, *Miljørettet helsevern – Rogaland brann og redning IKS*, *Norges Astma- og Allergiforbund*, *Time kommune* og *Trøndelag fylkeskommune*.

Trøndelag fylkeskommune støtter aldersgrensen «av hensyn til signaleffekten og behovet for å beskytte også eldre ungdommer mot passiv røyking.»

Flere høringsinstanser støtter at tilsynsansvaret bør legges til politiet, Statens vegvesen og Toll-etaten, herunder *Helsedirektoratet*, *Hå kommune*, *Miljørettet helsevern – Rogaland brann og redning IKS*, *Oslo kommune*, *Stavanger kommune*, *Time kommune* og *Trondheim kommune*.

Oslo kommune «vurderer det som positivt at kontrollmyndighet legges til flere instanser for å

sikre etterlevelse og at de gis myndigheten til å ilegge gebyr».

Tolletaten uttaler:

«Tolletaten mener på generelt grunnlag at det i et samfunnsperspektiv vil være god utnyttelse av statens samlede ressurser dersom Tolletaten kan utføre samfunnsviktige oppgaver i forbindelse med våre ordinære oppgaver, selv om disse ikke er innenfor vårt samfunnsoppdrag. Det å kontrollere og sanksjonere røykeforbud i private kjøretøy med barn til stede, kan være en slik oppgave som bidrar positivt til samfunnsviktige oppgaver uten vesentlig økt ressursbruk for Tolletaten. Dette forutsetter likevel at oppgaven innrettes slik at den ikke medfører økt ressursbehov. [...]

Dersom Tolletaten skal kontrollere og sanksjonere dette, kan det ha økonomiske og administrative konsekvenser for etaten og oppgaveløsningen. Konsekvensenes omfang er avhengig av hvordan forslaget gjennomføres i praksis. Dersom forslaget om Tolletatens oppgaver blir vedtatt, forutsettes det at Tolletatens økonomiske og administrative konsekvenser blir nærmere utredet før en hjemmel for kontroll og sanksjonering trer i kraft.»

Finansdepartementet uttaler:

«Finansdepartementet deler ikke Helse- og omsorgsdepartementets syn og mener at oppgaver knyttet til kontroll- og sanksjonsmyndighet vedrørende røykeforbud i private kjøretøy med barn til stede ikke skal legges til Tolletaten. Tolletatens samfunnsoppdrag er å sikre etterlevelse av lover og regler for grensekryssende vareførsel. Kontroll og sanksjonering av røykeforbud i private kjøretøy med barn til stede er ikke en oppgave som naturlig faller inn under Tolletatens samfunnsoppdrag. [...]

Tolletatens kontrollressurser er svært begrensede, og den samlede oppgavebyrden må ikke bli for stor. Selv om tilsynsmyndighet med røykeforbud i private kjøretøy med barn til stede i seg selv ikke er en vesentlig belastning for etaten, kan det bli vanskelig å vurdere hvilke typer oppgaver etaten bør ha om kontrollspennet blir for stort. Finansdepartementet vil derfor påpeke at en utvidelse av Tolletatens oppgaveportefølje med oppgaver som ikke faller inn under samfunnsoppdraget, vil kunne beslaglegge Tolletatens ressurser i et slikt omfang at det svekker Tolletatens evne til

å sikre etterlevelse av lover og regler for grensekryssende vareførsel.»

Når det gjelder muligheten for å sanksjonere brudd på dette røykeforbudet med gebyr, støttes forslaget av de høringsinstansene som har uttalt seg om dette.

Kreftforeningen uttaler at de «mener det er bra at man tar skrittet ut og sanksjonerer denne bestemmelsen, men har ingen formening om gebyrets størrelse». De mener «det er viktig å ha med at det er en tydelig sosial gradient i røyking som bør tas i betraktning når gebyrets størrelse fastsettes».

Kreftregisteret «finner det rimelig at evt. reaksjoner ved brudd på bestemmelsene følger andre brudd på sikkerhetsbestemmelser».

Politidirektoratet støtter at gebyr kan ilegges øvrige passasjerer over 18 år som røyker, i tillegg til fører.

Vedlagt Politidirektoratets uttalelse er også en uttalelse fra *Oslo politidistrikt*, som har merknader til beviskravet og aldersbegrensningen for illeggelse av gebyr:

«Beviskravet foreslås å følge straffeprosessens krav. Dette vil naturligvis innebære en noe mindre effektiv håndhevingsadgang, sammenlignet med om beviskravet var sannsynlighetsovervekt. Ettersom reaksjonsformen er gebyr, avholder en seg fra å kriminalisere forbudet, hvilket åpner for å kunne velge et lavere beviskrav, sml. blant annet Rt. 1998, side 291. Legges et strafferettslig beviskrav til grunn, vil håndhevelsen i praksis hovedsakelig begrense seg til de tilfeller tilsynsmyndighetene selv sikkert observerer sjåfør eller passasjer røyke med barn tilstede i bilen. En senket bevisterskel, antas å ha en mer preventiv virkning, ettersom en da vil kunne risikere en reaksjon basert på omstendigheter ut over å ha blitt observert røykende i forbindelse med kontrollsituasjonen. I tilfeller hvor en på forhånd vet at kontroll vil kunne bli utført – typisk tollkontroll ved grensepasseringer – antas at en senket bevisterskel vil kunne medvirke til sterkere bevissthet rundt det å avholde seg fra å røyke i bilen under hele bilturen. Den preventive effekt lavere bevisterskel vil kunne medføre, må imidlertid vektes mot at grensedragningen for når et gebyr kan ilegges vil bli vanskeligere ved en lavere bevisterskel.»

Videre uttaler Oslo politidistrikt at også passasjerer under 18 år som røyker bør kunne ilegges gebyr.

Til forslaget til ny tobakksskadelov § 44 a om hjemmel for å ilegge gebyr, påpeker *Finansdepartementet* at det ikke fremgår av bestemmelsen at gebyrene er gitt tvangsgrunnlag for utlegg. For at Skatteetaten ved Statens innkrevingssentral skal kunne benytte sin namskompetanse må det foreligge tvangsgrunnlag for gebyrene, jf. tvangsfullbyrdsloven § 2-14 første ledd. *Oslo politidistrikt* uttaler at «de prosessuelle reglene [vurderes] å være hensiktsmessige idet en legger opp til en ordning som allerede eksisterer på andre områder, samt en ordning som er praktisk sett hen til at det er flere ulike offentlige kontrollmyndigheter som skal håndheve forbudet.»

Enkelte høringsinstanser uttaler at røykeforbudet burde gjelde generelt under bilkjøring, ikke bare når det er barn i bilen. *Oslo kommune* «foreslår en vurdering av generelt røykeforbud for sjåfører da man sammenligner med mobilbruk og manglende bruk av belte. Det kan argumenteres for at voksne passasjerer og fører også har behov for å bli beskyttet mot passiv røyking i bil gjennom lov.»

6.6.5 Departementets vurderinger

Departementet har merket seg at svært mange land de siste årene har innført røykeforbud i biler for å beskytte barn mot passiv røyking. Departementet har ingen estimerer på hvor mange norske barn som utsettes for passiv røyking i biler, men det engelske helsedepartementet estimerte i 2014, i forbindelse med innføringen av forbudet der, at rundt 5 pst. av helsekonsekvensene fra passiv røyking skyldtes eksponering i biler. En studie fra 2020 anslo at det engelske forbudet mot røyking i biler hadde resultert i en absolutt reduksjon på -4,1 pst. (72 pst. relativ reduksjon) i eksponering for tobakksrøyk blant barn.

Departementet viser til at det må antas at også mange norske barn utsettes for passiv røyking i den private sfære, og at de har behov for tilsvarende beskyttelse mot den særlig farlige eksponeringen i biler. Barn har ingen mulighet til selv å velge om de vil la seg utsette for foreldres og andres tobakksrøyk i private kjøretøy. Tobakksskadelovens bestemmelser har siden 1988 flere ganger blitt endret og skjerpet for å sikre stadig større grupper i samfunnet vern mot passiv røyking. I dag er det ingen gruppe som er så utsatt for passiv røyking som barn som bor i hjem der

det røykes inne eller er passasjer i biler der det røykes.

Departementet viser til den store støtten forslaget om røykeforbud i private kjøretøy med barn til stede fikk av høringsinstansene, og opprettholder derfor forslaget om å innføre et slikt forbud. Det vises i denne forbindelse også til at både *Folkehelseinstituttet* og *Kreftforeningen* trakk frem at det er stor støtte i befolkningen for et slikt forbud, også blant røykere. Departementet viser også til at Folkehelseinstituttet pekte på at et røykeforbud i private kjøretøy med barn til stede kan være et effektivt tiltak for å redusere barns eksponering for tobakksrøyk og ha en positiv helseeffekt på barns helse.

Selv om forslaget innebærer et forbud som griper inn i den private sfære, mener departementet at barnets rett til røykfritt miljø og god helse må veie tyngre enn den byrden det ev. utgjør for en voksen person å måtte røyke andre steder og til andre tider enn når de er sammen med barn i bil. Departementet vurderer at forslaget vil gi både den som røyker og sjåføren (uavhengig av om hen røyker), et ekstra ansvar for å beskytte barn mot passiv røyking og bidra til at barnets rett til et røykfritt miljø ivaretas.

Røykeforbudet foreslås utformes etter mønster fra tilsvarende forbud i Finland og Storbritannia, jf. forslag til tobakksskadeloven § 28 nytt annet ledd bokstav c.

Forslaget om at forbudet ikke skal gjelde for kjøretøy uten tak (herunder når taket er trukket helt tilbake), ble støttet av *Helsedirektoratet*. Departementet vurderer at det i disse tilfellene vil være tilstrekkelig ventilasjon til at barn ikke i samme grad blir utsatt for farlig eksponering av tobakksrøyk som i en bil med tak. I likhet med praksis i de ovennevnte landene, vurderer departementet at forbudet bør gjelde selv om et kjøretøy har vinduer åpne (også takluke) eller air-condition på, i tillegg til dersom noen sitter og røyker i bilen med åpen dør. Dette av hensyn både til best mulig beskyttelse av barn som oppholder seg inne i bilen og at regelverket skal være lett å praktisere med færrest mulig unntak, ettersom unntak kan gi vanskelige vurderinger for tilsynsmyndigheten.

Departementet foreslo at røykeforbudet i private kjøretøy med barn til stede ikke skal gjelde kjøretøyets boenhet når det anvendes som bosted, i likhet med regelverkene i Finland og Storbritannia. Dette innebærer at røykeforbudet ikke vil gjelde i bobiler når de ikke benyttes som transportmiddel, men kun som oppholds- eller bosted. Dette forslaget var det flere høringsinstanser som var negative til, med den begrunnelse at barn har

like mye rett til og behov for et røykfritt miljø når kjøretøy brukes som oppholds- og eller bosted. *Norsk tannpleierforening* peker på at voksne som ønsker å røyke bør gå på utsiden av kjøretøyet, i stedet for å røyke inne i boenheten. Departementet er i utgangspunktet enig i disse synspunktene. Små barn har ikke nødvendigvis anledning til å gå ut alene fra kjøretøyet selv om det er parkert og de kan utsettes for helsefarlig passiv røyking når de sover i boenheten. Likevel vurderer departementet at å forby røyking i kjøretøy når disse brukes som boenhet, nærmer seg å regulere røyking i private hjem eller fritidsboliger, og at dette er et større inngrep i den private sfære. På nåværende tidspunkt vurderer derfor departementet at det bør gjøres unntak fra røykeforbudet når kjøretøyet brukes som boenhet. Dette unntaket foreslås inntatt som tobakksskadeloven § 28 nytt tredje ledd.

Departementet foreslo i høringsnotatet at aldersgrensen for når røykeforbudet skal gjelde, bør settes til 18 år. Det ble vist at selv om barn har større grad av autonomi og medbestemmelse til eget liv og helse etter hvert som de blir eldre, og særlig fra fylte 16 år, så regnes man som barn til man fyller 18 år. Av hensyn til signaleffekten og behovet for å beskytte også eldre ungdommer mot passiv røyking, taler dette for å sette grensen til 18 år. Aldersgrensen speiler også myndighetsalderen. Etter hva departementet kjenner til er også dette den mest vanlige aldersgrensen i øvrige land og regioner som har innført et lignende røykeforbud i private kjøretøy. Departementet viser til at denne aldersgrensen også ble støttet av høringsinstansene, og departementet fastholder forslaget.

Tilsyn og reaksjoner

I høringen viste departementet til at røykeforbud i private kjøretøy med barn til stede på mange måter kan sammenlignes med uønsket bruk av mobiltelefon under kjøring og mangel på bilbeltebruk. På denne bakgrunn vurderte departementet at det er hensiktsmessig at tilsynet med røykeforbudet legges til samme myndigheter som kontrollerer disse tilfellene. Politiet har flere oppgaver knyttet til kontroll med og sanksjonering av adferd i kjøretøy, herunder bruk av mobiltelefon og bilbelte. I tillegg ble det foreslått at både Statens vegvesen og Tolletaten burde være kontroll- og sanksjonsmyndighet. Det ble vist til at Tolletaten har et høyt kontrollvolum på grensen, særlig av reisende fra utlandet, og derfor ville kunne

informere og ev. sanksjonere dem som burde være kjent med regelverket.

Forslaget fikk stor støtte av høringsinstansene. Imidlertid hadde *Finansdepartementet* og *Tolletaten* merknader til at Tolletaten skulle være tilsynsmyndighet for røykeforbudet. Tolletaten mente at det ville være god utnyttelse av statens ressurser å legge et slikt ansvar til Tolletaten, men påpekte samtidig på at en slik oppgave vil ligge utenfor deres samfunnsoppdrag og det ble forutsatt at tilsynsoppgaven ikke ville medføre økte ressursbehov. Finansdepartementet pekte også på at dette ligger utenfor Tolletatens samfunnsoppdrag og at Tolletatens kontrollressurser er begrensede. Departementet går derfor ikke videre med forslaget om Tolletaten som tilsynsmyndighet for røykeforbudet. Dersom behovet viser seg i fremtiden, vil det foretas en ny vurdering av spørsmålet i samråd med berørte parter. Av samme hensyn vurderer departementet at også forslaget om å legge tilsynsansvar til Statens vegvesen, ikke bør opprettholdes på nåværende tidspunkt.

På denne bakgrunnen foreslår departementet at tilsynsmyndigheten for røykeforbudet i private kjøretøy med barn til stede, legges til politiet, jf. forslag til tobakksskadeloven § 29 nytt tredje ledd.

For at forbudet skal få reell betydning mener departementet at det er nødvendig med en reaksjon i form av gebyr ved brudd på forbudet. Som begrunnelse for dette legger departementet vekt på den særlig høye helserisikoen det innebærer for et barn å bli utsatt for passiv røyking inne i en bil. Departementet legger videre vekt på at en bil er et tydelig avgrenset fysisk område, og at røykeforbudets rekkevidde dermed vil være lett å forholde seg til. Hensynet til forutberegnelighet er således ivaretatt. Røykeren vil videre kun være avskåret fra å røyke i det tidsrommet hen befinner seg i bilen og har mulighet til å fjerne seg fra bilen for å røyke på andre steder dersom det er ønskelig.

Departementet har sett hen til hvilke reaksjoner som kan ilegges ved brudd på forbudet mot bruk av mobil og påbudet om bruk av bilbelte. De fleste andre land med tilsvarende forbud har innført gebyr/bøter som håndheves på samme måte som brudd på bilbelteplikten. I Norge kan brudd på bilbelteplikten medføre et gebyr fra politiet eller Statens vegvesen på 1500 kroner hvis vedkommende er over 15 år eller forenklet forelegg på 3400 kroner dersom en passasjer under 15 år ikke bruker bilbelte. Brudd på forbudet mot bruk av mobiltelefon i bil kan medføre et forenklet forelegg på 10 450 kroner. Dette følger av vegtrafikkloven §§ 23 a, 23 b, 31 a og 31 b med tilhørende forskrifter. Departementet foreslo i høringen et gebyr på 2500 kroner ved brudd på røykeforbudet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at politiet skal kunne ilegge gebyr også ved brudd på røykeforbudet i private kjøretøy med barn til stede, jf. forslag til tobakksskadeloven ny § 44 a første ledd. Departementet viser til at forslaget fikk stor støtte fra høringsinstansene. Departementet foreslår at skyldkravet bør være det vanlige strafferettslige bevisskravet.

Forslaget om at gebyr kan ilegges både føreren av kjøretøyet (uavhengig av om hen røyker) og passasjerer over 18 år som røyker i kjøretøyet når barn er til stede, ble også støttet av *Politidirektoratet*. Departementet opprettholder forslaget.

I forslag til § 44 a annet ledd foreslås det bestemmelser om forhøyet gebyr ved forsinket betaling, klagerett til tingretten og opphevelse av gebyr. I tredje ledd foreslås det en forskriftshjemmel for bestemmelser om gebyrstørrelse, illegelse og inndriving, betalings- og klagefrist og om klagebehandlingen. Disse bestemmelsene tilsvarende vegtrafikkloven § 31 a. Departementet viser videre til *Finansdepartementets* innspill om at det ikke fremgår av tobakksskadeloven § 44 a at gebyrene er gitt tvangsgrunnlag for utlegg, og foreslår at dette inntas i bestemmelsens annet ledd.

7 Forslag om forbud mot grensekryssende fjernsalg

7.1 Bakgrunn

Fjernsalg er i praksis det samme som nettsalg, men dekker også andre typer salg der selger og kjøper ikke befinner seg på samme sted på kjøpstidspunktet. I det videre vil fjernsalg og nettsalg bli brukt som synonymer.

Det er knyttet særlige utfordringer til nettsalg av tobakkssvarer, e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere (heretter tobakkssvarer mv.). Dels handler dette om at ulovlige tobakkssvarer mv. lettere finner veien inn på det norske markedet gjennom fjernsalg enn gjennom salg i fysiske butikker. Og dels handler utfordringene om at fjernsalg av tobakkssvarer mv. gjør disse varene mer tilgjengelige for barn og unge.

De siste årene har det vært en betydelig økning i mengden tobakkssvarer mv. som blir kjøpt gjennom nettsalg, både fra norske og utenlandske nettsider. Økt netthandel fører til økt markedsføring og eksponering i sosiale medier. I en rapport fra Retriever, levert på oppdrag fra Kreftforeningen i 2021, fremgår det at det i sosiale medier finnes over 230 norske sider, kontoer eller profiler som eksponerer tobakk og/eller relaterte produkter på en salgsfremmende måte. Av disse er 69 pst. bransjeaktører. E-sigaretter skiller seg ut som det mest eksponerte produktet i disse kanalene. Ettersom sosiale medier i stor grad brukes av barn og unge, eksponeres de på denne måten for ulovlig tobakksreklame. Medietilsynets undersøkelse «Barn og Medier 2024» viser at halvparten av norske niåringer bruker sosiale medier og i 13-årsalderen bruker tilnærmet alle sosiale medier. Slik eksponering bidrar til en normalisering av tobakkssvarer og e-sigaretter, og kan igjen føre til økt bruk.

Sosiale medier brukes også som salgskanal og bidrar på denne måten til å øke tilgjengeligheten av tobakkssvarer mv. Ved nettsalg er produktene ofte billigere enn i fysiske butikker, noe som bidrar til økt tilgjengelighet, særlig for unge som er svært prissensitive. Dessuten har erfaringer fra andre land vist at det er svært krevende å føre en effektiv alderskontroll ved grensekryssende nettsalg.

Siden Stortinget i 2016 vedtok å innføre en registreringsordning for fjernsalg av tobakkssvarer

mv., har privatinnførsel av slike produkter økt vesentlig. I perioden 2010 til 2014 lå antall registrerte kilo privatimporterte sigaretter på mellom 24 og 39 kilo. For snus var tallene for samme periode på mellom syv og 29 kilo, jf. Prop. 142 L (2015–2016) side 43. Tall fra Tolletaten viser at det i 2024 ble registrert privatimport av 4094 kilo tobakkssvarer og nikotinprodukter. Tilsvarende tall for 2022 og 2023 var hhv. 640 og 3900 kilo. Det er også grunn til å tro at det er relativt store mørketall her.

Videre har antallet aktører som selger tobakkssvarer mv. til norske forbrukere via digitale kanaler, økt. Dette gjelder særlig salg av snus og e-sigaretter. Det har dessuten kommet flere nye aktører på markedet som bruker aggressive markedsføringsmetoder, og departementet har fått informasjon om at foreldre har opplevd at produktene har blitt sendt rett i postkassen til mindreårige.

Fordi tobakksregelverket inneholder mange og detaljerte regler for hvordan produktene kan være utformet, er kontrollen ved privatinnførsel krevende, og Tolletaten må ofte kontakte Helsedepartementet for avklaringer om gjeldende regelverk. Tolletaten har opplyst at dette er langt mer ressurskrevende for dem enn om de hadde hatt et innførselsforbud å forholde seg til.

I regjeringens tobakksstrategi er det oppstilt et mål om at tilgangen til tobakkssvarer mv. skal vesentlig reduseres for å verne barn og unge, og det fremkommer videre at regjeringen vil forby fjernsalg av tobakkssvarer mv. Forslaget nedenfor er en oppfølging av dette punktet i tobakksstrategien.

7.2 Høringen

Helse- og omsorgsdepartementet sendte forslag til flere endringer i tobakksskadeloven på høring 29. mai 2024 med høringsfrist 1. september samme år. Høringen ble sendt til følgende instanser:

Endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og atomenergiloven
(utvidelse av røykeforbudene og forbud mot grensekryssende fjernsalg)

Departementene

Sametinget

Arbeidstilsynet

Barneombudet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Datatilsynet

Direktoratet for medisinske produkter

Domstolsadministrasjonen

Folkehelseinstituttet

Forbrukerrådet

Forbrukertilsynet

Helsedirektoratet

Konkurransetilsynet

Kreftregisteret

Landets politidistrikt

Landets universiteter

Miljødirektoratet

Politidirektoratet

Regelrådet

Regjeringsadvokaten

Riksadvokaten

Riksrevisjonen

Sivilombudet – Stortingets ombud for kontroll
med forvaltningen

Skatteetaten

Statens arbeidsmiljøinstitutt STAMI

Statens helsetilsyn

Statsforvalterne

Tolletaten

Velferdsforskningsinstituttet NOVA

Fylkeskommunene

Kommunene

Longyearbyen lokalstyre

Actis

Airport Retail Norway AS

Augusto International

British American Tobacco Norway AS

Conrad Langgaard AS

Dagligvareleverandørenes Forening

Den norske jordmorforening

Den norske legeforening

Den norske tannlegeforening

Forskningsstiftelsen FAFO

Habanos Nordic AB

Havanna Magasinet AS

House of Oliver Twist A/S

Hovedorganisasjonen Virke

Imperial Tobacco Norway AS

Institutt for samfunnsforskning (ISF)

Juvente

KS

Kreftforeningen

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)

Landsgruppen av helsesøstre NSF

Landslaget Mot Tobakksskadene

LO

Landsrådet for norske barne- og
ungdomsorganisasjoner (LNU)

Legemiddelindustriforeningen (LMI)

McBaren Tobacco Co. AS

M Sørensen AS

Nasjonalforeningen for folkehelsen

NHO Logistikk og Transport

NHO Mat og Drikke

Nordic Cigars AS

Nordisk Snus AS

Norges Astma- og allergiforbund

Norges Kvinne- og Familieforbund

Norsk Dampselskap

Norsk Sykepleierforbund

Norsk tannpleierforening

Norske Kvinners Sanitetsforening

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)

Posten Bring AS

Philip Morris Norway AS

Røykfritt Miljø Norge

Sigarcom AS

Sol Cigar CO AS

Swedish Match Norge AS

Tobakkindustriens felleskontor

Travel Retail Norway AS

Det kom inn totalt 134 høringssvar. Av disse hadde 119 merknader til forslagene som følges opp i denne proposisjonen. Departementet mottok høringssvar med merknader fra følgende høringsinstanser:

Sysselmasteren på Svalbard

Direktoratet for medisinske produkter

Folkehelseinstituttet

Helsedirektoratet

Helse Sør-Øst RHF

Miljødirektoratet

Tolletaten

UiT Norges arktiske universitet

Bergen kommune

Miljørettet helsevesen IKS (Gjøvikregionen, Gran
og Lunner)

Trøndelag fylkeskommune

Augusto International AS

BAT Norway

Conrad Langaard AS

Den norske legeforening
 Den Norske Snusfabrikken AS
 Den norske tannpleierforening
 E-sigaretbedriftenes bransjeorganisasjon
 Foodora Market
 Havana Magasinet AS
 Hovedorganisasjonen Virke
 Imperial Brands Norway AS
 IOGT i Norge
 Kreftforeningen
 Kreftregisteret
 Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)
 Landsgruppen av helsesykepleiere i Norges
 Sykepleierforbund
 LO i Norge
 M Sørensen AS
 Nasjonalforeningen for folkehelsen
 Norges Astma- og Allergiforbund
 Norges Handikapforbund
 Norsk tannpleierforening
 Opplysningskontoret for nikotinprodukter
 (ONIK)
 Pipebutikken
 PMT Group AS
 Sigarcom AS
 Sigarnytt
 SMB Norge og Forum for netthandel
 SNUS 365
 Snushjem AS
 Sol Cigar AS
 Swedish Match Sales Norway AS (PMI)
 Tobakkindustriens felleskontor
 UiT Norges arktiske universitet

I tillegg hadde 76 privatpersoner innspill til
 forslagene.

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke
 har merknader til forslagene som følges opp i
 denne proposisjonen:

Forsvarsdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Klima- og miljødepartementet
 Samferdselsdepartementet

Domstolsadministrasjonen
 Skattedirektoratet
 Statens Arbeidsmiljøinstitutt

Sarpsborg kommune

7.3 Gjeldende rett

Tobakkskonvensjonen artikkel 13 har regler om tobakksreklame, salgsfremmende tiltak og spon-
 sing. Retningslinjene til bestemmelsen anbefaler
 at nettsalg av tobakksvarer forbys. Bakgrunnen
 for denne anbefalingen er at nettsalg av
 tobakksvarer har et iboende element av tobakks-
 reklame og at denne formen for salg øker tilgien-
 geligheten av tobakksvarer for mindreårige samt
 bidrar til skatteunndragelse og ulovlig handel
 med tobakksvarer. Tobakkskonvensjonens proto-
 koll mot ulovlig handel med tobakksvarer anbefa-
 ler også at fjernsalg forbys, jf. artikkel 11 nr. 2.

Tobakksdirektivet ble innlemmet i EØS-avta-
 len i 2022, men har ennå ikke trådt i kraft for Nor-
 ges del. Stortinget vedtok nødvendige lov-
 endringer for gjennomføring av direktivet i 2016,
 jf. lovvedtak 26 (2016–2017) og lov 10. februar
 2017 nr. 5 om endringer i tobakksskadeloven
 (gjennomføring av direktiv 2014/40/EU og stan-
 dardiserte tobakkspakninger). Departementet
 forventer at ikrafttredelse vil skje i løpet av våren
 2025.

Også tobakksdirektivet gir anvisning på at
 fjernsalg av tobakksvarer og e-sigaretter må for-
 bys eller reguleres nærmere.

Direktivets artikkel 18, gir regler om grense-
 kryssende fjernsalg av tobakksvarer. Samme
 regler gjelder også for e-sigaretter og gjenoppfyl-
 lingsbeholdere, jf. artikkel 20 nr. 6. Grensekrys-
 sende fjernsalg er i artikkel 2 nr. 34 definert som
 salg til forbrukere der forbrukeren på tidspunktet
 for bestilling av produktet befinner seg i et annet
 medlemsland enn der detaljsalgsstedet er eta-
 blert. Denne definisjonen er tatt inn i tobakksska-
 deloven § 2 tiende ledd. Det overordnede formålet
 med reguleringen er å hindre omsetning av ulov-
 lige tobakksvarer og å hindre salg av tobakks-
 varer mv. til mindreårige, jf. utdrag fra direktivets
 fortalepunkt 33:

«Grensekryssende fjernsalg av tobakksvarer
 kan lette tilgangen til tobakksvarer som ikke er
 i samsvar med dette direktivet. Det gir også økt
 risiko for at unge vil få tilgang til tobakksvarer.
 Det er derfor en risiko for at lovgivningen om
 tobakksforebygging undergraves. Medlems-
 statene bør derfor kunne forby grensekrys-
 sende fjernsalg.»

Videre gir fortalepunkt 33 anvisning på at med-
 lemslandene bør samarbeide med hverandre med
 sikte på å lette gjennomføringen av direktivet –
 «særlig når det gjelder tiltak som treffes i forbin-

delse med grensekryssende fjernsalg av tobakkssvarer».

Direktivet fastsetter i artikkel 18 nr. 1, jf. artikkel 20 nr. 6, at medlemslandene kan forby grensekryssende fjernsalg av tobakkssvarer mv. til forbrukere. Under henvisning til at medlemslandene skal samarbeide om å forebygge slikt salg, bestemmer artikkel 18 nr. 1 tredje punktum at detaljsalgssteder som driver grensekryssende fjernsalg av tobakkssvarer, ikke kan levere slike varer til forbrukere i medlemsland der slikt salg er forbudt.

Hvis fjernsalg ikke forbys, krever direktivet i artikkel 18 nr. 1 fjerde punktum at det innføres en registreringsordning. Det gis anvisning på flere krav til en slik ordning. Blant annet fastsetter bestemmelsen at detaljsalgssteder må registrere seg hos vedkommende myndigheter både i medlemslandet der virksomheten er etablert, og i medlemslandet der de faktiske eller mulige forbrukerne befinner seg. Videre krever artikkel 18 nr. 4 at detaljsalgssteder som driver grensekryssende fjernsalg skal ha et elektronisk alderskontrollsystem som på kjøpstidspunktet bekrefter at kjøpers alder er i samsvar med den nasjonale aldergrensen for kjøp av tobakkssvarer.

Som nevnt over, ble de norske lovbestemmelsene som gjennomfører direktivet vedtatt allerede i 2016. Da valgte Norge å innføre en registreringsordning for fjernsalg av tobakkssvarer mv. i tobakksskadeloven § 21 a. Ordningen, som ennå ikke har trådt i kraft, har enkelte nasjonale tilleggskrav, som alderskontroll ved utlevering av varer og krav om at utlevering må skje ved personlig overlevering fra registrerte utleverere.

At det i 2016 ble vedtatt å innføre registreringsordning fremfor forbud, ble bl.a. begrunnet med at det den gang var lite privatimport til Norge og at utfordringene knyttet til nettsalg av tobakkssvarer og e-sigaretter derfor var små, jf. Prop. 142 L (2015–2016) *Endringer i tobakksskadeloven (gjennomføring av direktiv 2014/40/EU og standardiserte tobakbspakninger)*. Det ble likevel fremhevet at departementet ville følge med på utviklingen og på sikt vurdere behovet for et forbud.

7.4 Reguleringer i andre land

Av EUs medlemsland forbyr, etter hva departementet forstår, 21 av 27 land grensekryssende fjernsalg av tobakkssvarer, mens 18 forbyr grensekryssende fjernsalg av e-sigaretter. De fleste av disse har også forbud mot innenlands fjernsalg av

slike varer. Likevel finnes det eksempler på land som forbyr grensekryssende fjernsalg samtidig som de tillater innenlands fjernsalg, herunder Hellas, Romania, Kypros og Island. Øvrige medlemsland har innført registreringsordning i tråd med direktivets krav.

7.5 Høringsforslaget

Departementet sendte i 2024 på høring forslag om å innføre forbud mot fjernsalg av tobakkssvarer, e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere. Bakgrunnen for forslaget var at departementet mener at hensynet til beskyttelse av folkehelsen, og særlig hensynet til barn og unge, ikke er tilstrekkelig ivare tatt gjennom registreringsordningen for fjernsalg som ble vedtatt i 2016 (ikke trådt i kraft). Departementet foreslo derfor at Norge, i likhet med det store flertallet av EUs medlemsland, bør innføre et forbud mot grensekryssende fjernsalg av tobakkssvarer mv. Departementet foreslo også et tilsvarende forbud mot innenlands fjernsalg.

Det ble videre foreslått at Helsedirektoratet skal være tilsynsmyndighet for forbudet mot fjernsalg, og også kommunene dersom tilfellet gjelder et registrert salgssted. Ved brudd på forbudet mot fjernsalg ble det foreslått at Helsedirektoratet eller kommunen kunne ilegge påbud om retting og tvangsmulkt, jf. tobakksskadeloven § 36, overtredelsesgebyr (når tobakksskadeloven § 36 a har trådt i kraft), salgsforbud iht. tobakksskadeloven § 36 b, inndra bevilning etter tobakksskadeloven § 36 c, fatte vedtak om fjerning av digitalt nettinnhold iht. tobakksskadeloven § 36 d eller nekte registrering eller godkjenning etter tobakksskadeloven § 37. Departementet foreslo også at kontroller ved privatinnførsel bør utføres av Tolletaten, og at dersom de oppdager forsøk på privatimport av tobakkssvarer mv., vil varene kunne bli beslaglagt og destruert, jf. tobakksskadeloven § 43. I alvorlige tilfeller vil saken også kunne bli politianmeldt, jf. tobakksskadeloven § 44.

Avslutningsvis ba departementet om høringsinstansenes syn på om forbudet også bør omfatte nikotinprodukter og røykebaserte urteprodukter, slik enkelte land har innført.

7.6 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å forby både innenlands og grensekryssende fjernsalg av tobakkssvarer mv. fikk stor

støtte fra høringsinstansene, med unntak av aktører i tobakksindustrien og næringsorganisasjoner.

De som støttet forslaget om totalforbud mot fjernsalg var bl.a. *Trøndelag fylkeskommune, Miljørettet helsevern IKS for Gjøvikregionen, Gran og Lunner, Direktoratet for medisinske produkter, Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet, Tolletaten, Helse Sør-Øst, IOGT i Norge, Kreftforeningen, Kreftregisteret, Landsgruppen av helsesykepleiere (NSF), Den norske legeforening, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL), LO, Norges Astma- og allergiforbund, Nasjonalforeningen for folkehelsen, UiT Norges arktiske universitet og Norsk Tannpleierforening.*

Av de som ikke støttet forslaget var *Bergen kommune, Norges Handikapforbund, Den Norske Snusfabrikken AS, Foodora Market, Swedish Match Sales Norway AS og Tobakkindustriens Fellekon-tor.*

Det var imidlertid en stor andel av aktørene fra tobakksindustrien og næringsorganisasjonene som støttet å innføre et forbud mot kun grensekryssende fjernsalg. Dette var bl.a. *Hovedorganisasjonen Virke, Augusto International AS, Conrad Langgaard AS, Havana Magasinet AS, M. Sørensen AS, Pipebutikken, Snus 365, Snushjem.no AS, SMB Norge og Forum for netthandel og Sol Cigar AS.*

I tillegg har sigarforhandlerne *Sigarcom AS og Sigarnytt* gitt uttrykk for at de mener det må oppstilles et unntak fra fjernsalgforbudet for sigarer og pipetobakk.

Departementet har også mottatt innspill både for og imot forslaget fra noen privatpersoner. Av disse tar flertallet til orde for unntak fra fjernsalgforbudet for sigarer og pipetobakk, mens andre peker på at e-sigaretter er viktige for røykeslutt.

Mange av høringsinstansene som støtter forslaget om å innføre et forbud mot fjernsalg, er opptatt av at tilgjengeligheten til tobakksvarer og e-sigaretter må veies opp mot hensynet til å forhindre skadevirkninger og beskytte folkehelsen. *Folkehelseinstituttet* uttaler følgende:

«De påviste helsekonsekvensene av tobakks- og nikotinbruk understreker behovet for å regulere bruk og omsetning av slike produkter. Det er god evidens for at regulatoriske virkemidler som høye avgifter og begrensninger i tilgjengelighet demper etterspørselen etter helseskadelige varer som tobakk samt reduserer omfanget av tobakksrelaterte skader. [...] Basert på det vi vet fra forskning på regulatoriske virkemidler, er det sannsynlig at et forbud mot fjernsalg av tobakks- og nikotinprodukter vil begrense tilgjengeligheten av slike produk-

ter og derigjennom begrense bruk og helsekonsekvenser knyttet til bruk».

Høringsinstansene som støtter forslaget har særlig trukket frem at de er bekymret for barn og unge. *Kreftforeningen* uttaler:

«Faktisk røyker 1 av 5 unge, og 1 av 3 snuser, samtidig som vaping blir stadig mer populært. Den totale tobakksbruken har ikke gått så mye ned som mange tror. Dersom tobakksbruken blant unge fortsetter på samme nivå som i dag, kommer 3 prosent av dagens 14-åringer til å begynne å røyke daglig. En ny beregning fra Kreftregisteret anslår at bare i dette ene kullet vil rundt 400 få lungekreft på grunn av røyking. I tillegg vil de 17 prosentene som begynner å røyke av og til, ha betydelig økt risiko for å utvikle sykdommen. Av og til-røyking er forbundet med alvorlige helseskader. En norsk studie viser at festrøyking øker dødeligheten med 38 prosent etter 15 år. Den vanligste dødsårsaken var kreft, med hjerte- og karsykdom som nummer to.»

UiT Norges arktiske universitet peker på helsefaren ved bruk av e-sigaretter. De uttaler:

«I dag vet vi at e-sigaretter inneholder kjemikalier som er kreftfremkallende, øker risikoen for hjerte- og karsykdommer, astma og toksisitet for det ufødte barnet. Nikotin påvirker utvikling av hjernen til barn og unge fram til 25-30 årsalder. Mengden vitenskapelige rapporter om helseskade ved bruk av e-sigaretter øker.»

Det har også kommet flere innspill som omhandler barns eksponering for markedsføring av tobakksvarer og e-sigaretter på internett og i sosiale medier. *Kreftforeningen* uttaler:

«Det at nettsalg av tobakk er tillatt i Norge er et unntak i det norske reklameforbudet. Forutsetningen har vært at produkt og pris presenteres nøytralt. Kreftforeningen gjorde imidlertid en undersøkelse (Retriever 2021) som viser at mange nettbutikker bryter reklameforbudet. Tobakksindustrien har lang historikk for å utnytte alle smutthull i lovverket. Slik også med unntaket i reklameforbudet som tillater nettsalg på nevnte vilkår.

Tobakksindustrien respekterer ikke vilkårene for nettsalg av tobakk. Kreftforeningens undersøkelse viser at overraskende mange næringslivsaktører som selger tobakk på nett,

åpenlyst driver ulovlig markedsføring av tobakk overfor barn og unge på sosiale medier – helt under radaren på foreldrene. Samtidig vet vi at særlig unge påvirkes av reklame og eksponering i sosiale og digitale medier. Tilsynsmyndighetene vil aldri ha mulighet til å følge med og slå ned på alt dette, fordi omfanget er så stort, inkludert det som krysser landegrensene. Markedsføringen skjer på ulike plattformer, på stadig nye måter og er ofte persontilpasset. Derfor er eneste løsning et forbud mot nettsalg. Hensynet til barn og unges helse er viktigere enn inntektene til tobakksnæringen.»

Videre viser Kreftforeningen til to holdningsundersøkelser som viser at to av tre i befolkningen støtter et forbud mot å selge tobakk på internett, og at det samme gjelder et flertall blant unge i aldersgruppen 16–24 år.

Tolletaten uttaler:

«Et totalforbud mot grensekryssende fjernsalg til forbruker vil etter Tolletatens oppfatning være mer effektivt å håndheve enn en godkjenning/registreringsordning.»

Direktoratet for medisinske produkter uttaler:

«For tollmyndigheten vil det være en ressurskrevende situasjon å vurdere hvorvidt produktet er registrert, i tillegg til om fjernsalgsstedet er registrert. DMP sin oppfatning er at fjernsalgsforbud effektivt vil begrense tilgangen til ulovlige produkter for norske forbrukere.»

Nettforhandleren *Foodora Market*, som ikke støtter et totalforbud mot fjernsalg, uttrykker:

«Vi i Foodora Market forholder oss strengt og lojalt til norsk markedsføringslovgivning, og utsetter derfor ikke unge mennesker for markedsføring av tobakksvarene.»

Heller ikke tobakkshandleren *M.Sørensen AS* mener at det foreligger aggressiv markedsføring i sosiale medier fra de norske nettaktørene. De mener at nettsalg ikke gjør varene mer tilgjengelig for barn og unge, ettersom det uansett finnes over 8000 fysiske utsalgssteder for tobakksvarene i landet. Selskapet mener likevel at aggressiv markedsføring og eksponering stiller seg annerledes når det er tale om nettsalg fra utlandet, slik at et

forbud mot grensekryssende fjernsalg vil stanse dette.

I høringsnotatet fremgår det at departementet vurderte en alternativ løsning til et totalforbud mot fjernsalg, som gikk ut på å tillate fjernsalg fra dagligvareforretninger for å unngå at produktene blir mindre tilgjengelige for brukere som har lang avstand til nærmeste butikk. Flere har advart mot en slik alternativ løsning. *Kreftforeningen* uttaler:

«Erfaringsmessig finner tobakksindustrien alltid smutthull/gråsoner å utnytte hvis det åpnes for det. Å innføre et skille mellom nettbutikker med tobakkssalg som hovedformål og butikker som selger tobakk som en del av ordinær dagligvareomsetning, vil dessuten ikke bidra til å gjøre tobakksvarene og e-sigaretter mindre tilgjengelige for mindreårige. Et forbud mot nettsalg, derimot, vil redusere eksponeringen barn og unge utsettes for på nett, motvirke normalisering av bruk av tobakks- og nikotinprodukter, motvirke ulovlig markedsføring/reklame og hindre at produktene selges billigere.»

Også *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)*, *Helsedirektoratet* og tobakksimportøren *Augusto International AS* er negative til en slik alternativ innretning. *Helsedirektoratet* uttaler:

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

Det kom også innspill fra *E-sigaretbedriftenes bransjeorganisasjon* og nettforhandleren *Snus-hjem.no AS* med påstander om at departementets hovedforslag om totalforbud mot fjernsalg vil være i strid med EØS-retten, WTO-retten og annen nasjonal lovgivning.

Departementet ba videre i høringen om innspill på om forbudet også bør omfatte nikotinpro-

dukter og røykebaserte urteprodukter. I forbindelse med dette uttaler *Kreftforeningen*:

«Kreftforeningen mener at forbudet også bør omfatte nikotinprodukter, slik Belgia og Nederland har innført, samt røykebaserte urteprodukter. Det kan være vanskelig å vite hva slike produkter kan inneholde, og skadepotensialet er ikke kjent.»

Tilsvarende kommer til uttrykk i høringsinnspillene fra *Kreftregisteret*, *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)* og *Helsedirektoratet*.

Tobaksprodusenten *Imperial Brands AS* tar ikke stilling til forslaget, men uttaler seg om konsekvenser for ulovlig handel:

«Tobakk solgt på internett har jevnt over et lavere prisnivå enn ved salg i butikk i Norge. Når denne muligheten forsvinner for norske forbrukere, kan fristelsen for å innføre tobakk ulovlig til Norge bli større. Det vil også kunne medføre skatteunndragelse, økt kriminalitet og vil skade det lovlige markedet for tobakksprodukter. Dersom forbud mot fjernsalg innføres, bør det som nødvendig konsekvens innføres strengere grensekontroll og andre tiltak for å forhindre ulovlig innføring av tobakksprodukter.»

Tobaksprodusenten *Swedish Match Sales Norway AS* uttaler:

«Ulovlige aktører som selger ulovlige produkter, eller som ikke overholder lover om aldersverifisering, vil neppe bli avskrekket av et slikt forbud, gitt at de allerede opererer utenfor loven.»

Sigarimportøren *Augusto International AS* gir uttrykk for at et forbud mot innenlands fjernsalg vil kunne medføre økt smugling fra utlandet og inn i Norge. De uttaler:

«De som allerede smugler vil heller ikke bli berørt av forbud mot fjernsalg nasjonalt da slike sendinger fra utlandet ikke blir merket på lovmessig vis og ikke stanses av tollene. Forbud mot innenlands fjernsalg vil dermed utelukke store deler av innenlandsmarkedet, redusere avgiftsinntekter og øke smugling fra utlandet.»

Motstanderne av forslaget om totalforbud mot fjernsalg peker også på at forbudet vil redusere tilgjengeligheten til tobakksvarer og e-sigaretter, og

dermed medføre regionale forskjeller blant brukerne av disse produktene. *Bergen kommune* uttaler:

«Et forbud mot fjernsalg vil ikke bare gjøre produkter mindre tilgjengelig for voksne med lange avstander til butikk eller spesialforretninger som f.eks. selger pipetobakk eller sigarer, som i seg selv gir mindre frihet. Forslaget vil også ha betydelige ulemper for røykere og andre som ønsker å erstatte sigaretter med produkter som kan være mindre skadelig.»

Videre peker både *Bergen kommune* og næringsaktørene på at konkurransehensyn i dagligvarebransjen er et hensyn som taler imot å innføre et totalforbud. De mener videre at det finnes gode systemer for digital aldersverifisering som ivaretar aldersgrensen. *Bergen kommune* mener at det finnes mer egnede tiltak for å redusere tobakksbruken i befolkningen enn et forbud mot fjernsalg, og uttaler at:

«...et forbud mot fjernsalg vil ha betydelige ulemper og tvilsom gevinst. For å hindre at mindreårige får tak i tobakksvarer og nikotinprodukter kan man ta i bruk systemer som alminnelig BankID eller BankID med biometrisk identifikasjon.»

Tilsvarende uttales av bl.a. *Swedish Match Sales Norway AS* og *Foodora Market*. Sistnevnte peker på at det er kort vei til fysiske utsalgssteder for tobakksvarer, og at disse butikkene ikke har noen mer betryggende aldersverifisering enn det man har ved fjernsalg, ettersom det er mulig for mindreårige å bruke falsk ID når de handler i fysiske butikker.

Tobakkshandleren *M. Sørensen* uttaler:

«Norske nettbutikker for tobakksvarer bruker Bank-id for verifisering av kundens alder. Dette er 100% alderskontroll av alle kunder med den mest sikre identifiseringsmetoden vi har i Norge. I kiosk og dagligvare blir ikke 100% av kundene kontrollert [...]. Utenlandske nettsider som selger tobakksvarer til norske kunder har ikke samme aldersverifisering som norske nettbutikker, og dette er dermed et godt argument for å forby grensekryssende nettsalg.»

Hovedorganisasjonen Virke mener også at digital alderskontroll er det beste virkemiddelet for å unngå at barn og unge får tilgang til tobakksvarer

mv., og uttaler følgende om hvordan forbudet vil ramme bransjen:

«... å inkludere seriøse aktører som driver hjemlevering og som håndhever aldersgrense (minst) like strengt og effektivt som fysiske butikker, ikke er formålstjenlig. Det vil dessuten ha negative effekter på forbrukere, f.eks. eldre som i større grad enn yngre er avhengige av hjemlevering. Og det vil svekke konkurransen i dagligvaresektoren. Konkurransen i dagligvaremarkedet er et uttalt mål for regjeringen. En diskriminering av hjemlevering som salgskanal ved å forby deler av sortimentet som selges i fysiske butikker, vil åpenbart svekke konkurransen i dagligvaremarkedet. I tillegg til å ramme eksisterende aktører som Foodora, Oda og andre hjemleveringsaktører, vil et salgsforbud for hjemlevering gjøre det mindre attraktivt for nye aktører å etablere seg i dagligvaremarkedet. Virke ber derfor om at forbudet mot fjernsalg av tobakkssvarer ikke gjøres gjeldende for hjemleveringstjenester i dagligvaremarkedet, der aldersverifisering håndheves både ved salg og utlevering.»

Norges Handikapforbund har pekt på hvordan et forbud mot fjernsalg vil kunne ramme mennesker med nedsatt funksjonsevne. Forbundet uttaler følgende:

«For mange funksjonshindrede er fjernsalg av varer et godt supplement når manglende tilgjengelighet, samt vær og føreforhold begrenser muligheten til å dra ut å handle. [...] Norsk Handikapforbund støtter målet om å redusere skader og samfunnets utgifter som følge av tobakk, men mener forbud mot fjernsalg vil være for inngripende for funksjonshindredenes mulighet til å kjøpe lovlige varer. Norges Handikapforbund mener forslaget om forbud av fjernsalg må utsettes til vi har nådd målet om et universelt utformet samfunn.»

Flere privatpersoner, *Sigarnytt* og *Pipebutikken* har gitt uttrykk for at de ønsker et unntak for sigarer og pipetobakk dersom det innføres et forbud mot fjernsalg. De fremholder at et forbud vil gjøre produktene mindre tilgjengelig for voksne brukere ettersom dette er varer som normalt bare selges i spesialforretninger, og at tilstrekkelig alderskontroll vil være et bedre alternativ for å forhindre at barn og unge får tak i produktene. Videre mener de at sigarer og pipetobakk skiller seg fra øvrige tobakkssvarer, og at det derfor bør oppstil-

les et unntak for disse produktene dersom departementet går videre med forslaget om å forby fjernsalg.

Til slutt er det flere høringsinstanser som etterlyser mer vidtgående tiltak. Blant disse er *Kreftforeningen*, som gir uttrykk for at de gjerne skulle sett at fjernsalgsforbudet var en del av en «større plan for å redusere antall utsalgssteder for tobakk, inkludert fysiske utsalgssteder», mens *UiT Norges arktiske universitet* ønsker at e-sigaretter kun skal selges i apotek som hjelpemiddel til røykeslutt.

7.7 Departementets vurderinger

Som påpekt av flere høringsinstanser, herunder *Kreftforeningen*, er bruken av tobakkssvarer og e-sigaretter blant unge bekymringsfull høy, og økende. I likhet med høringsinstansene, er departementet av den oppfatning at det er viktig å få på plass reguleringer som gjør slike produkter mindre tilgjengelige for denne aldersgruppen.

Privatinnførselen av tobakkssvarer mv. har økt vesentlig siden Stortinget i 2016 vedtok registreringsordningen for fjernsalg, som omtalt i punkt 7.1 over. Videre har antallet aktører som selger tobakkssvarer mv. til norske forbrukere via digitale kanaler, økt, og det har kommet nye aktører inn på markedet som bruker aggressive markedsføringsmetoder.

Økt netthandel har også ført til økt markedsføring og eksponering for tobakkssvarer mv. i sosiale medier. Som påpekt av *Kreftforeningen*, viser undersøkelser at mange nettbutikker bryter reklameforbudet. Departementet mener at en slik eksponering i sosiale medier bidrar til å normalisere og ufarliggjøre tobakks- og nikotinprodukter. Det at sosiale medier brukes som salgskanal, øker også tilgjengeligheten av og reklameeffekten for produktene. Ettersom en stor andel av dagens barn og unge benytter sosiale medier, er disse særlig utsatt for denne typen innhold.

Departementet vurderer at hensynet til beskyttelse av folkehelsen, og særlig hensynet til barn og unge, ikke er tilstrekkelig ivare tatt gjennom dagens vedtatte registreringsordning for fjernsalg av tobakkssvarer mv. Departementet foreslår derfor å innføre et forbud mot grensekryssende fjernsalg av tobakkssvarer, e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere, i tråd med tobakksdirektivet artikkel 18.

Det overordnede formålet med forslaget er todelt. For det første vil et forbud mot slikt fjernsalg hindre at ulovlige tobakkssvarer mv. finner

veien inn på det norske markedet. For det andre vil et forbud bidra til å beskytte barn og unges helse: Forbudet vil bidra til å redusere eksponeringen barn og unge utsettes for på nett, motvirke normalisering av bruk av disse varene, motvirke lavere priser og motvirke den generelle reklameeffekten nettsalg gir. Et forbud mot grensekryssende fjernsalg vil også redusere utfordringene knyttet til manglende effektiv alderskontroll. Endelig vil et forbud oppfylle tobakksstrategiens hovedmål om at tilgangen til tobakksvarer mv. skal bli vesentlig redusert for å verne barn og unge, gi en mer konsekvent politikk på dette området og samsvare med regjeringens mål om å oppnå en tobakks- og nikotinfri generasjon.

I denne omgang velger departementet å foreslå et forbud kun mot *grensekryssende* fjernsalg. For *innenlands* fjernsalg mener departementet at registreringsordningen, som ble vedtatt i 2016, men som ennå ikke har trådt i kraft, bør iverksettes.

Departementet anerkjenner at et totalforbud mot fjernsalg, det vil si et forbud som gjelder både innenlands og grensekryssende fjernsalg, ville gi en enda sterkere beskyttelse av barn og unge. Departementet har imidlertid lagt vekt på innspillene fra høringsinstansene om at et slikt totalforbud vil kunne få negative konsekvenser for forbrukere i distriktene, for personer med funksjonsnedsettelse og for nettbutikker som forsøker å utfordre den tradisjonelle dagligvarebransjen. I tillegg har flere av høringsinstansene pekt på at nettsalgssaktører i Norge må forholde seg til et særdeles strengt norsk forbud mot tobakksreklame, slik at aggressiv markedsføring og eksponering stiller seg annerledes ved innenlands nettsalg enn ved grensekryssende nettsalg. Utenlandske nettbutikker har verken samme kjennskap til eller samme insentiver til å overholde det norske reklameforbudet, da reaksjonsmulighetene overfor disse i praksis er svakere enn overfor nasjonale aktører.

Departementet vurderer på denne bakgrunn at den vedtatte registreringsordningen, som inneholder nasjonale tilleggskrav om alderskontroll og utlevering, jf. punkt 7.3. over, i første omgang er tilstrekkelig på nasjonalt plan. Departementet vil følge med på hvordan registreringsordningen for innenlands fjernsalg fungerer og ved behov vurdere ytterligere innstramminger.

I høringsnotatet pekte departementet på at det er utfordringer knyttet til manglende effektiv alderskontroll ved nettsalg, noe som gjør at unge kan få tak i tobakksvarer mv. selv om de er under 18 år. I en rapport om anvendelsen av tobakksdirektivet fra EU-kommisjonen i 2021 fremkom-

mer at de medlemslandene som har registreringsordning for fjernsalg har utfordringer med ordningen fordi de digitale alderskontrollsystemene på kjøpstidspunktet ikke er effektive nok. Av rapporten fremgår det at selv om systemer for alderskontroll er på plass, tyder forsøk som ble utført med såkalte «mystery shoppers» på at mange nettsalgsselskaper bruker systemer som enkelt kan omgås av mindreårige kjøpere. Av nettsalgsselskapene som inngikk i forsøkene, hadde 80 pst. ingen annen alderskontroll enn selvrapportering. Dette innebærer at kjøper selv huker av på spørsmål om hen er over eller under 18 år. Ingen av selskapene utførte alderskontroll ved utlevering av varene.

Flere av høringsinstansene har uttalt at det er mulig å gjennomføre en tilfredsstillende aldersverifisering når man handler på nett i Norge, og at aldersverifiseringen på nett ikke utgjør noen større risiko enn når man handler i fysiske butikker. Det vises eksempelvis til *Foodora Market* sin uttalelse om at de anvender dobbel verifisering for å forhindre at mindreårige får tak i tobakksproduktene, ved at man må verifisere alder gjennom Bank-ID når man handler på nett samt vise fysisk legitimasjon ved utlevering.

Departementet er langt på vei enig i denne vurderingen. Den norske registreringsordningen for fjernsalg er innrettet på en slik måte at den ivaretar alderskontrollen ved kjøp av tobakksvarer mv. i vesentlig større grad enn det som er normen i de landene som regulerer grensekryssende fjernsalg gjennom registreringsordning, jf. over. Det er per i dag ikke teknisk eller praktisk mulig å få til tilsvarende krav for en grensekryssende ordning. For det første vil den nasjonale ordningen ha krav om sikker elektronisk aldersverifisering (som BankID el.) ved kjøpstidspunktet – til forskjell fra den ovennevnte utbredte praksisen med selvrapportering. For det andre vil den nasjonale ordningen ha krav om alderskontroll ved *utlevering* av varer og krav om at utlevering må skje ved personlig overlevering fra registrerte utleverere. Formålet om å hindre salg til mindreårige – som begrunner et forbud mot grensekryssende fjernsalg – får derfor ikke samme betydning for innenlands fjernsalg, ettersom den nasjonale innretningen reduserer risikoen for salg til mindreårige.

EU-kommisjonens rapport om anvendelsen av tobakksdirektivet viser at det også er store utfordringer knyttet til overvåking og håndheving av grensekryssende fjernsalg. Medlemslandene som har registreringsordning opplyser at de har problemer knyttet til uregistrerte forhandlere som opererer i landet deres og problemer med for-

handlere som selger varer som er forbudt eller ikke er i samsvar med direktivet. Bare et fåtall av medlemslandene opplyste at de overvåker uregistrerte forhandleres aktivitet. Videre har det også blitt rapportert at det er vanskelig å få stanset slike uregistrerte forhandlere, særlig når serverne er plassert utenfor EU. I en underlagsrapport til EU-kommisjonens rapport, fremkommer det også at flere organisasjoner er av den oppfatning at grensekryssende fjernsalg av tobakksvarer mv. undergraver funksjonen til det indre marked, folkehelsen og skattepolitikken i Europa, og at denne formen for salg derfor bør forbys på EU-nivå.

Både *Tolletaten* og *Direktoratet for medisinske produkter* har i sine uttalelser gitt uttrykk for at de er enige i at et forbud mot grensekryssende fjernsalg vil være mer effektivt å håndheve enn en registreringsordning, og at et slikt forbud vil kunne begrense tilgangen til ulovlige produkter.

Departementet ser samtidig at flere av høringsinstansene er bekymret for at et forbud mot både innenlands og grensekryssende fjernsalg vil kunne medføre økt smugling fra utlandet. Høringsinstansene mener derfor at dette er et argument for å innføre et forbud kun mot grensekryssende fjernsalg.

Departementet er enig med høringsinstansene i at problemet med uregistrerte aktører, grensekontroll og innførsel av ulovlige produkter primært knytter seg til grensekryssende fjernsalg, ikke innenlands. Dette er noe av bakgrunnen for at departementet i denne omgang kun foreslår et forbud mot grensekryssende fjernsalg. Departementet finner at et forbud mot grensekryssende fjernsalg vil kunne gjøre det enklere å overvåke og kontrollere varer som kommer inn i landet, ved at det bare er importører med bevilling som har mulighet til å importere tobakksvarer. Departementet mener at dette vil redusere risikoen for at ulovlige tobakksvarer bringes i omsetning i Norge. I tillegg unngår man å måtte bruke tid og ressurser på å forsøke å følge opp uregistrerte utenlandske forhandlerne.

Departementet har videre merket seg at både privatpersoner, tobakksindustrien, næringsorganisasjoner, *Norges handikapforbund* og *Bergen kommune* er bekymret for at et totalforbud mot fjernsalg av tobakksvarer mv. vil redusere tilgjengeligheten til disse produktene i distriktene og for sårbare grupper, samt være ødeleggende for konkurransen i dagligvaremarkedet. *Foodora Market* uttaler også at et forbud mot innenlands fjernsalg ikke bare vil medføre at de mister salg av tobakksvarer, men at mange kunder da vil ta hele

dagligvarehandelen hos konkurrenter med fysiske butikker. Ettersom departementet i denne omgang kun foreslår å innføre et forbud mot grensekryssende fjernsalg, vil både tilgjengeligheten til tobakksvarer mv. for voksne brukere og konkurranseforholdene i den norske dagligvarebransjen, opprettholdes som i dag.

Departementet omtalte i høringsnotatet en alternativ løsning til et totalforbud mot fjernsalg, nemlig en innretning hvor man skilte mellom nettbutikker med tobakkssalg som hovedformål og nettbutikker som selger disse varene som en del av ordinær dagligvareomsetning. Departementet så imidlertid klare utfordringer med en slik innretning, og ba om høringsinstansenes syn. Flere av høringsinstansene advarte mot denne ordningen, både fordi de mente at den ville stride mot EØS-retten og fordi den ikke ville gjøre produktene mindre tilgjengelige for barn og unge. Departementet vil derfor ikke foreslå en slik alternativ innretning nå.

Både flere privatpersoner og deler av tobakksindustrien har gitt uttrykk for at de ønsker unntak for sigarer og pipetobakk ved et ev. totalforbud mot fjernsalg. De har bl.a. pekt på at tilgjengeligheten vil bli svært begrenset ettersom dette er produkter som vanligvis kun selges i spesialforretninger og at det dreier seg om produkter som uansett ikke appellerer til barn og unge på samme måte som øvrige tobakks- og nikotinprodukter. Andre ønsket samme unntak for e-sigaretter av hensyn til voksne røykeres bruk av produktene til skadereduksjon. Departementet vil imidlertid ikke foreslå noe unntak for særskilte produktgrupper. Departementet mener at til tross for at sigarer og pipetobakk er produkter som per i dag ikke har stor appell overfor barn og unge, er det viktig å være i forkant av mulige nye produkttrender. Når det gjelder e-sigaretter, er det nettopp økningen i barns bruk av disse produktene som er bekymringsfull og en bakgrunn til at departementet nå foreslår å innføre et forbud. I og med at departementet i denne omgang kun foreslår forbud mot grensekryssende fjernsalg, vil tilgjengeligheten til ovennevnte produkter i nettbutikker etablert i Norge fortsatt opprettholdes.

Oppsummert mener departementet at Norge, i likhet med det store flertallet av EUs medlemsland, bør innføre et forbud mot grensekryssende fjernsalg av tobakksvarer mv. For det første vil et forbud mot fjernsalg hindre at ulovlige tobakksvarer mv. finner veien inn på det norske markedet. Et forbud mot grensekryssende fjernsalg vil bidra til at innførsel av tobakksvarer mv. kommer inn i ordnede former ved at kun profesjonelle aktører

kan innføre disse varene til Norge, og det vil i tillegg være enklere å håndheve enn en registreringsordning, ettersom det vil effektivisere Toll-etatens kontroll ved innførsel. For det andre vil et forbud mot fjernsalg bidra til å beskytte barn og unges helse ved at reklamen og eksponeringen for slike produkter på nett og i sosiale medier vil reduseres, utfordringene med alderskontroll reduseres og det blir også færre utsalgssteder med lavere priser. Endelig vil et forbud bidra til å oppfylle tobakksstrategiens hovedmål om at tilgangen til tobakksvarer mv. skal bli vesentlig redusert for å verne barn og unge, og samsvare med regjeringens mål om å oppnå en tobakks- og nikotinfri generasjon.

I høringen ble det foreslått at tobakksskadeloven § 21 a ble endret til et totalforbud mot både grensekryssende og innenlands fjernsalg. Ettersom departementet nå foreslår å innføre forbud kun mot grensekryssende fjernsalg, foreslår departementet at fjernsalgsforbudet inntas i en ny bestemmelse i tobakksskadeloven § 21 b.

Departementet ba i høringen om innspill på om forbudet også bør omfatte nikotinprodukter og røykebaserte urteprodukter, slik enkelte land har innført. Flere av høringsinstansene var positive til dette. Departementet vurderer at det kan være aktuelt med et videre virkeområde for fjernsalgsforbudet, men at det er behov for noe mer utredning før det ev. foreslås. Departementet anser derfor at dette heller bør reguleres i forskrift, og foreslår en hjemmel for at produktkategoriene som omfattes av fjernsalgsforbudet kan utvides ved forskriftsregulering. Dette harmonerer med tobakksskadelovens eksisterende system, jf. lovens § 42, som gir departementet hjemmel til å forby innførsel og salg av bestemte produktkategorier dersom dette anses nødvendig for å beskytte folkehelsen. I forslag til § 21 b annet ledd første punktum foreslås det derfor at departementet gis myndighet til å utvide forbudet til å gjelde andre tobakksurrogater, nikotinprodukter, tobakksimitasjoner og tobakksutstyr. Ettersom det ikke foreslås å forby fjernsalg av slike produkter nå, foreslår departementet i § 21 b annet ledd annet punktum en forskriftshjemmel for nærmere bestemmelser om grensekryssende fjernsalg av slike produkter, herunder mengdebegrensninger. Denne er basert på tilsvarende bestemmelse for tobakksvarer i nåværende § 21 a femte ledd. I forslag til § 21 b tredje ledd foreslås det at departementet kan gi forskrifter om det nærmere innholdet i fjernsalgsforbudet og gjøre unntak fra det.

For innenlands fjernsalg vil den tidligere vedtatte registreringsordningen i tobakksskadeloven

§ 21 a videreføres. Det foreslås noen mindre språklige tilpasninger i bestemmelsen for å tydeliggjøre at § 21 a nå kun gjelder for innenlands fjernsalg.

Som følge av forslaget om forbud mot grensekryssende fjernsalg, foreslås det at tobakksskadeloven § 8 annet ledd endres slik at det presiseres at privatpersoner kun kan innføre tobakksvarer mv. som reisegods.

Tilsyn og reaksjoner

Tilsynsmyndighet for forbudet mot grensekryssende fjernsalg vil være Helsedirektoratet, jf. tobakksskadeloven § 35 første ledd, og kommunene dersom tilfellet gjelder et registrert salgssted, jf. tobakksskadeloven § 35 annet ledd. Helsedirektoratet vil føre tilsyn med at ingen norske virksomheter foretar fjernsalg til forbrukere i andre land og at ikke utenlandske virksomheter foretar fjernsalg til forbrukere i Norge. I sistnevnte tilfeller vil Helsedirektoratet kontakte tilsynsmyndigheten i det aktuelle landet, slik at disse kan følge opp, i tråd med tobakksdirektivet artikkel 23, jf. artikkel 18 og 20.

Ved brudd på forbudet mot grensekryssende fjernsalg vil Helsedirektoratet eller kommunen kunne ilegge påbud om retting og tvangsmulkt, jf. tobakksskadeloven § 36, ilegge overtredelsesgebyr når tobakksskadeloven § 36 a har trådt i kraft, pålegge salgsforbud iht. tobakksskadeloven § 36 b, inndra bevilling etter tobakksskadeloven § 36 c, fatte vedtak om fjerning av digitalt nettinhold iht. tobakksskadeloven § 36 d eller nekte registrering eller godkjenning etter tobakksskadeloven § 37. Kontroller ved forsøk på privatinnførsel vil utføres av Toll-etaten. Dersom de oppdager slike forsøk, vil varene kunne bli beslaglagt og destruert, jf. tobakksskadeloven § 43. I alvorlige tilfeller vil saken også kunne bli politianmeldt, jf. tobakksskadeloven § 44.

7.8 EØS-rettslig vurdering

7.8.1 Innledning

Det er på det rene at å forby grensekryssende fjernsalg av tobakksvarer, e-sigaretter og gjenoppyllingsbeholdere i utgangspunktet er i tråd med EØS-retten, jf. tobakksdirektivet artikkel 18, jf. artikkel 20.

Tobakksdirektivet regulerer ikke innenlands fjernsalg, men er heller ikke til hinder for at medlemslandene innfører forbud mot innenlands fjernsalg av tobakksvarer mv. Departementet slo i

høringsnotatet fast at det heller ikke er andre EØS-rettslige regler som er til hinder for at medlemslandene forbyr både innenlands og grensekryssende fjernsalg av tobakksvarer mv., slik et flertall av EU-landene har gjort.

I og med at departementet nå foreslår å kun forby *grensekryssende* fjernsalg, blir spørsmålet om det er i tråd med EØS-retten å forby slikt fjernsalg og samtidig tillate denne formen for salg innenlands.

Det kan argumenteres for at det ikke er opplagt at kombinasjonen av å forby grensekryssende fjernsalg av tobakksvarer mv., og samtidig tillate denne formen for salg innenlands, er i tråd med EØS-retten. Det kan innvendes at en slik innretning potensielt sett kan favorisere norske nettbutikker på bekostning av utenlandske. Departementet er likevel av den oppfatning at dette ikke er tilfelle her.

Vurderingen beror på to forhold. Det første temaet som må vurderes er om det å tillate innenlands fjernsalg av tobakksvarer mv. påvirker proporsjonaliteten av forbudet mot grensekryssende fjernsalg. Det neste temaet som må vurderes, er om kravene i den nasjonale registreringsordningen inneholder kriterier som gjør det vanskeligere for andre EØS-aktører enn for nasjonale aktører å etablere seg for å drive fjernsalg innenlands i Norge.

7.8.2 Proporsjonalitetsvurdering

EØS-avtalen artikkel 36 forbyr restriksjoner på adgangen til å yte tjenester i EØS-området, med mindre disse er begrunnet i legitime hensyn i tråd med artikkel 33, herunder hensynet til folkehelsen. Tilsvarende legger tjenstedirektivet begrensninger på muligheten til å vedta restriksjoner på adgangen til å yte tjenester over landegrensene, jf. særlig artikkel 16. I tråd med utstrakt rettspraksis og også artikkel 3 i tjenstedirektivet, viker disse generelle reglene for eventuelle særregler i sekundærlovgivningen.

Det er klart at et forbud mot grensekryssende fjernsalg av bestemte varer i EØS-området i utgangspunktet utgjør en restriksjon etter de generelle tjenstereglene i EØS-avtalen. Tobakksdirektivet artikkel 18 bestemmer imidlertid, som nevnt, at medlemslandene kan forby denne formen for salg. Tobakksdirektivet artikkel 18 fastsetter altså et unntak fra de alminnelige reglene om fri bevegelse for tjenester på dette området.

EØS-retten inneholder et generelt krav om at restriksjoner må være forholdsmessige, inkludert et krav om konsistens. Konsistenskravet, slik

det er utviklet i rettspraksis, innebærer bl.a. at det generelt er relevant å vurdere i hvilken grad staten forfølger et aktuelt mål med et nasjonalt regelverk i øvrig politikk og regulering på området. I denne sammenhengen må det vurderes om det er proporsjonalt å forby grensekryssende fjernsalg av tobakksvarer mv. samtidig som denne formen for salg tillates innenlands.

Norge har valgt et spesielt høyt beskyttelsesnivå for folkehelsen, særlig på tobakksområdet. Det følger av klar rettspraksis at det er opp til statene å fastsette nivået for beskyttelse av folkehelsen og hvordan denne beskyttelsen skal oppnås. Det følger også av rettspraksis at formålet om å beskytte folkehelsen må tillegges større vekt enn økonomiske hensyn, jf. C-151/17 *Swedish Match*, avsnitt 54 og C-221/10 *Artegodan mot Kommisjonen*, avsnitt 99. Dette innebærer at statene har en viss skjønnsmargin, men likevel slik at denne skjønnsmarginen må ivaretas innenfor rammen av proporsjonalitetsprinsippet.

Proporsjonalitetstesten består av to hovedelementer: *Egnethet og nødvendighet*. Ved den nærmere vurderingen må det tas hensyn til at den isolerte effekten av ulike tobakkstiltak er vanskelig å måle, at ev. effekt ofte vil inntre over noe tid og at tiltakene inngår i en helhetlig virkemiddelpakke som underbygger og forsterker hverandre.

Selv om utgangspunktet er at tobakksdirektivet åpner for at medlemslandene kan forby grensekryssende fjernsalg, kan det tenkes at et slikt forbud ikke lenger fremstår som proporsjonalt dersom innenlands fjernsalg samtidig er tillatt. Dersom en adgang til innenlands fjernsalg av tobakksvarer mv. hindrer eller negativt påvirker effekten av forbudet mot grensekryssende fjernsalg, kan en se for seg situasjoner der det kan tenkes at EØS-retten krever at både grensekryssende og innenlands fjernsalg underlegges samme krav.

Egnethet

Det første spørsmålet i proporsjonalitetsvurderingen er om tiltaket, det vil si å forby grensekryssende fjernsalg og samtidig gi adgang til denne formen for salg innenlands, er et egnet tiltak for å sikre målet om å beskytte folkehelsen. Å forby grensekryssende fjernsalg er i utgangspunktet i tråd med EØS-retten, jf. over. Sentralt i vurderingen av om tiltaket er egnet til å beskytte folkehelsen i denne saken, blir vurderingen av om effekten av et forbud mot grensekryssende fjernsalg *reduseres* ved å samtidig tillate innenlands fjernsalg.

Kravet til egnethet innebærer at det må være «rimelig å tro at tiltaket ville kunne bidra til å beskytte menneskers helse», jf. sak E-16/10 *Philip Morris* avsnitt 83. Dette gjelder selv om det hersker en viss vitenskapelig usikkerhet om tiltakets egnethet og nødvendighet. Det foreliggende tiltaket må også faktisk forfølge målet om å beskytte folkehelsen på en sammenhengende og systematisk måte. Dette innebærer at «...the national legislation as a whole and the various relevant rules are appropriate for ensuring attainment of the objective relied upon only if they genuinely reflect a concern to attain that objective in a consistent and systematic manner...», slik kravet er utlagt i EU-domstolens praksis (jf. sak C-539/11 *Ottica New Line*, avsnitt 47).

Det overordnede formålet med direktivets adgang til å forby grensekryssende fjernsalg er å hindre omsetning av ulovlige tobakkssvarer og å hindre salg til mindreårige, jf. direktivets fortalepunkt 33.

EU-kommisjonens rapport om anvendelsen av tobakksdirektivet viste, som nevnt i punkt 7.7, at det er utfordringer knyttet til manglende effektiv alderskontroll i de medlemslandene som tillater grensekryssende fjernsalg i EU. Felles for disse landene, er at de har utfordringer knyttet til at de digitale alderskontrollsystemene på kjøpstidspunktet ikke er effektive. Av rapporten fremgår det at selv om de fleste medlemslandene har systemer for alderskontroll, synes systemene å være ineffektive og de kan enkelt omgås av mindreårige.

Når det gjelder den vedtatte registreringsordningen for fjernsalg i Norge, anser departementet at denne er innrettet på en slik måte at den ivaretar alderskontrollen ved kjøp av tobakkssvarer mv. i vesentlig større grad enn det som er normen i de landene som har en registreringsordning. For det første vil den norske ordningen ha krav om sikker elektronisk aldersverifisering (som BankID e.l.) ved kjøpstidspunktet. Dette er det per i dag ikke teknisk eller praktisk mulig å få til for grensekryssende fjernsalg. For det andre vil den nasjonale ordningen ha krav om alderskontroll ved *utlevering* av varer og krav om at utlevering må skje ved personlig overlevering fra registrerte utleverere. Formålet om å hindre salg til mindreårige får derfor ikke samme betydning for innenlands fjernsalg, fordi vår nasjonale løsning i større grad reduserer risikoen for salg til mindreårige. Etter departementets syn vil det å tillate innenlands fjernsalg gjennom en innretning med gode systemer for alderskontroll, bidra til formålet bak det grensekryssende forbudet, men uten at det er nødvendig

å begrense tjenesteytelsen i samme grad som det er behov for når det gjelder grensekryssende handel.

Videre er det klart at et forbud mot grensekryssende fjernsalg vil bidra til å oppfylle direktivets andre hovedmål, nemlig å hindre omsetning av ulovlige produkter. Utfordringene knyttet til ulovlig handel gjelder i all hovedsak omsetning av varer fra tredjeland og andre EØS-land. Det vil ikke være relevant i samme grad for innenlands fjernsalg, i og med at det i Norge i dag foregår svært liten produksjon av tobakkssvarer og ingen produksjon av e-sigaretter mv. Det å tillate innenlands fjernsalg skaper derfor ikke samme risiko for omsetning av ulovlige produkter. Etter departementets syn vil en adgang til innenlands fjernsalg heller ikke sett opp mot formålet om å hindre omsetning av ulovlige produkter, gå imot det formålet som søkes oppnådd ved forbudet mot grensekryssende fjernsalg.

Departementet er svært opptatt av at tilgangen til tobakkssvarer mv. skal bli vesentlig redusert for å verne barn og unge, jf. tobakksstrategien. En naturlig konsekvens av å forby grensekryssende fjernsalg fra både EØS-området og tredjeland vil være at tilgangen til tobakkssvarer mv. blir redusert. Utfordringene knyttet til alderskontroll ved grensekryssende fjernsalg antas i større grad å kunne ivaretas ved innenlands fjernsalg, jf. omtale over, og det å tillate innenlands fjernsalg av tobakkssvarer mv. vil dermed ikke redusere effekten av et forbud mot grensekryssende fjernsalg.

På denne bakgrunn vurderer departementet at hensynet bak et forbud mot grensekryssende fjernsalg, nemlig å hindre omsetning av ulovlige produkter og salg av tobakkssvarer mv. til mindreårige, ikke vil påvirkes negativt av å tillate innenlands fjernsalg.

Nødvendighet

Spørsmålet blir deretter om det å forby grensekryssende fjernsalg og samtidig gi adgang til innenlands fjernsalg, er nødvendig. I dette ligger det om tiltaket går lenger enn det som er nødvendig for å beskytte folkehelsen, nærmere bestemt om tiltaket er nødvendig for å nå statens konkrete målsettinger eller om disse kan nås like effektivt med mindre inngripende virkemidler. Å forby grensekryssende fjernsalg er i utgangspunktet i tråd med EØS-retten, jf. over. Sentralt i vurderingen av om tiltaket er nødvendig for å beskytte folkehelsen, blir vurderingen – også her – om effekten av et forbud mot grensekryssende fjernsalg

reduseres ved å samtidig tillate innenlands fjernsalg.

Tobakksdirektivet artikkel 18, jf. artikkel 20, pålegger medlemslandene å velge mellom å innføre et forbud mot fjernsalg av tobakksvarer mv. eller en registreringsordning for denne formen for salg. Dette innebærer at dersom departementet ikke nå hadde foreslått å forby grensekryssende fjernsalg, ville alternativet være en registreringsordning for denne formen for salg.

Departementet foreslår i denne proposisjonen å forby grensekryssende fjernsalg for å beskytte folkehelsen på det særlig høye nivået Norge har lagt seg på. Dette fordi en registreringsordning for grensekryssende fjernsalg ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til folkehelsen, og særlig barn og unges helse, jf. punkt 7.7. Norge har valgt et særlig høyt beskyttelsesnivå for folkehelsen, særlig på tobakksområdet, jf. over. Departementet mener derfor at det er naturlig å søke å hindre omsetning av ulovlige tobakksvarer og hindre salg av tobakksvarer mv. til mindreårige ved å bruke adgangen direktivet gir til å forby denne formen for salg.

Det eneste mindre inngripende tiltaket som finnes for reguleringen av grensekryssende fjernsalg er direktivets registreringsordning, jf. artikkel 18, jf. 20. En slik innretning vil ikke i samme grad beskytte folkehelsen på det særlige høye nivået Norge har valgt. Den nasjonale registreringsordningen for fjernsalg er som nevnt innrettet på en slik måte at den ivaretar alderskontrollen ved kjøp av tobakksvarer mv. i større grad enn det som er mulig å få til for en tilsvarende grensekryssende ordning, jf. over. Etter departementets syn vil det å tillate innenlands fjernsalg gjennom en innretning med gode systemer for alderskontroll, bidra til formålet bak det grensekryssende forbudet, men uten å måtte begrense tjenesteytelsen i samme grad som det er behov for når det gjelder grensekryssende handel.

Den norske registreringsordningen krever både at det utføres en sikker elektronisk aldersverifisering på kjøpstidspunktet og at det utføres alderskontroll ved utlevering av varene til kjøper samt at utlevering skjer ved personlig overlevering. Etter departementets syn viser dette at å innføre en registreringsordning for fjernsalg med strenge nasjonale tilleggskrav, fremfor et forbud mot innenlands fjernsalg, ivaretar hensynet til å hindre salg til mindreårige. En slik innretning av det norske systemet for fjernsalg reduserer derfor ikke effekten av forbudet mot grensekryssende fjernsalg.

Som nevnt over, gjelder utfordringene knyttet til ulovlig handel i all hovedsak omsetning av varer fra tredjeland og andre EØS-land ettersom det i Norge i dag foregår svært liten produksjon av tobakksvarer og ingen produksjon av e-sigaretter mv. Etter departementets syn er det derfor klart at å forby grensekryssende fjernsalg kombinert med en adgang til å drive fjernsalg nasjonalt, ikke går lenger enn det som er nødvendig. Denne innretningen for fjernsalg vil altså heller ikke, sett opp mot formålet om å hindre omsetning av ulovlige produkter, bidra til å redusere effekten av forbudet mot grensekryssende fjernsalg.

Effekten av å forby grensekryssende fjernsalg reduseres altså ikke ved å samtidig tillate innenlands fjernsalg, og inngrepet i tjenestefriheten begrenses til det som er nødvendig i henholdsvis den grensekryssende og den innenlandske konteksten.

Sett i lys av det ovennevnte vurderer departementet at å forby fjernsalg av tobakksvarer mv. er nødvendig for å nå Norges målsetting om beskyttelse av folkehelsen. Slik departementet ser det, vil den alternative innretningen til grensekryssende fjernsalg – innføring av en registreringsordning i tråd med tobakksdirektivet artikkel 18 – ikke like effektivt vil bidra til formålet om å beskytte folkehelsen, og særlig barn og unges helse, på det høye beskyttelsesnivået Norge har valgt. Samtidig vurderer departementet at å tillate innenlands fjernsalg ikke reduserer effekten av dette grensekryssende forbudet, samtidig som man ikke går lenger enn nødvendig i å begrense tjenestefriheten. Departementet vurderer derfor at å forby grensekryssende fjernsalg, samtidig som innenlands fjernsalg tillates, utgjør et tiltak som ikke går lenger enn det som er nødvendig for å beskytte folkehelsen.

7.8.3 Registreringsordningen for innenlands fjernsalg

Det neste spørsmålet er om registreringsordningen for innenlands fjernsalg inneholder kriterier som gjør det vanskeligere for andre EØS-aktører enn for norske aktører å etablere seg for å drive fjernsalg i Norge.

Utgangspunktet er at EØS-retten har et generelt forbud mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet nedfelt i EØS-avtalen artikkel 4. Forbudet favner vidt og rammer både direkte og indirekte diskriminering på grunnlag av nasjonalitet.

Videre fastslår lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven) § 9, som gir regler om forbudte krav ved etablering av tjene-

stevirksomhet, at retten til å starte og utøve tjenestevirksomhet ikke kan gjøres betinget av krav som direkte eller indirekte innebærer forskjellsbehandling på grunnlag av statsborgerskap, bosted eller etableringsland.

Tobakksskadeloven § 21 a, som regulerer registreringsordningen for fjernsalg, ble vedtatt i 2016, jf. Prop. 142 L (2015–2016) *Endringer i tobakksskadeloven (gjennomføring av direktiv 2014/40/EU og standardiserte tobakkspakninger)* og Lovvedtak 26 (2016–2017). Bestemmelsen var ment å gjennomføre direktivets regulering av fjernsalg, jf. artikkel 18 og artikkel 20, og skulle opprinnelig gjelde for både grensekryssende og innenlands fjernsalg, jf. punkt 7.7 over. Ordningen, som ennå ikke har trådt i kraft, har enkelte nasjonale tilleggskrav, som alderskontroll ved utlevering av varer og krav om at utlevering må skje ved personlig overlevering fra registrerte utleverere.

Departementet har ikke foreslått andre endringer i § 21 a enn mindre tilpasninger som er nødvendige for å gi bestemmelsen anvendelse kun for innenlands fjernsalg. Vurderingene av lovbestemmelsen under er altså en vurdering av kriterier som allerede er vedtatt av Stortinget, men som nå er foreslått å kun gjelde for innenlands fjernsalg.

Paragraf 21 a første ledd fastslår at det er forbudt å drive innenlands fjernsalg av tobakksvarer mv. i Norge, uten at den aktuelle aktøren er registrert hos Helsedirektoratet. Videre fastsetter tobakksskadeloven § 21 a annet ledd at det forbudt å utlevere slike varer til forbrukere i Norge uten at virksomheten er registrert som utleverer hos Helsedirektoratet. Endelig gir tobakksskadeloven § 21 a fjerde ledd anvisning på at departementet i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av registreringsordningen, herunder krav til registreringen, stedlig representant, utleverer, alderskontrollsystem og gebyrer.

Kravene i § 21 a første ledd er krav som følger av direktivets artikkel 18. Departementet kan ikke se at det er mer byrdefullt for aktører fra andre EØS-land enn Norge at registreringen må gjøres hos Helsedirektoratet.

Departementet kan heller ikke se at kravene om stedlig representant og alderskontrollsystem, hjemlet i nåværende § 21 a fjerde ledd, er mer byrdefulle for andre EØS-aktører enn for norske aktører. Det dreier seg som direktivkrav som gjelder i alle EØS-land som regulerer grensekryssende fjernsalg gjennom en registreringsordning, jf. tobakksdirektivet artikkel 18 nr. 4. Kravene er etter sin natur derfor utformet slik at de likebe-

handler aktører uavhengig av statsborgerskap, bosted og etableringsland. Det samme gjelder etter departementets syn når disse kravene nå kun gis nasjonal anvendelse.

Om de norske tilleggskravene om utleverer og alderskontroll ved utlevering, hjemlet i nåværende § 21 a fjerde ledd, viser departementet til omtalen i Prop. 142 L (2015–2016):

«I tillegg til direktivets krav om en alderskontroll på bestillingstidspunktet, mener departementet at det også er behov for en alderskontroll ved utlevering av varen til forbruker. For å sikre at alderskravet overholdes, foreslår departementet at det i forslag til ny § 21 a annet ledd stilles krav til utleverer av tobakksvarer og e-sigaretter. Departementet har tatt utgangspunkt i systemet som gjelder for privatimport av alkoholholdig drikk da et av hensynene bak dette systemet er å sørge for at alderskravet overholdes av den som utleverer drikken.

For privatimport av alkoholholdig drikk fastslår alkoholloven § 2-4 første ledd at virksomheter bare kan utlevere alkoholholdig drikk til privatpersoner til personlig bruk dersom virksomheten er registrert som utleverer av alkoholholdig drikk hos Helsedirektoratet. Videre oppstiller bestemmelsen en forskriftshjemmel for departementet til å stille ytterligere krav for å sikre forsvarlig utlevering og for å sikre at virksomheter som utleverer opptrer i samsvar med bestemmelser i alkoholloven eller bestemmelser gitt i medhold av den eller annen lovgivning som har sammenheng med formålene bak alkoholloven. Alkoholloven § 2-4 regulerer også Helsedirektoratets adgang til å vedta å nekte eller trekke tilbake registrering dersom virksomheten ikke oppfyller forpliktelser etter lov og forskrift.

Departementet mener at et tilsvarende system for utlevering av tobakksvarer og e-sigaretter er nødvendig for å sikre at produktene kun utleveres til personer som har fylt 18 år. Tobakksskadeloven § 17 inneholder i dag en bestemmelse om at det er forbudt å selge eller overlate tobakksvarer eller tobakksurrogater til personer under 18 år. For å kunne fastslå at forbrukeren er over 18 år, kreves at utleverer leverer tobakksvarene eller e-sigarettene til forbrukeren personlig.

Det foreslås på denne bakgrunn en bestemmelse i forslag til ny § 21 a annet ledd om at virksomheter bare kan utlevere tobakksvarer og e-sigaretter så fremt virksomheten er registrert hos Helsedirektoratet. Registrering hos

Helsedirektoratet vil gi en oversikt over hvilke virksomheter som utleverer tobakkssvarer og e-sigaretter, og legger grunnlaget for tilsynsvirksomhet.

Departementet finner det hensiktsmessig at de nærmere krav til utleverer av tobakkssvarer og e-sigaretter reguleres i forskrift. Det foreslås derfor en lovhjemmel i forslag til ny § 21 a fjerde ledd til å gi forskrifter med krav for å sikre en forsvarlig utlevering av tobakkssvarer og e-sigaretter, og for å sikre at utleverer opptrer i samsvar med lov eller bestemmelser gitt i medhold av lov.»

Heller ikke kravene om alderskontroll ved utlevering av varer eller krav om at utlevering må skje ved personlig overlevering fra registrerte utleverere i § 21 a annet ledd, er etter departementets syn mer byrdefulle for andre EØS-aktører enn for norske aktører. Slik det fremgår av utdraget fra Prop. 142 L (2015–2016) over, mener departementet et at det er nødvendig med krav om personlig utlevering av tobakkssvarer mv. for å sikre at produktene kun utleveres til personer som har fylt 18 år. Registrering hos Helsedirektoratet er nødvendig for å gi oversikt over hvilke virksomheter som utleverer tobakkssvarer mv., og legger grunnlaget for tilsynsvirksomhet. Departementet kan ikke se at dette er krav som gjør det vanskeligere for andre EØS-aktører enn norske å drive fjernsalg i Norge.

Kriteriene som er angitt for registreringsordningen er altså nøytralt utformet. I dette ligger det at kriteriene vil påvirke alle selskaper som selger tobakkssvarer mv. ved fjernsalg på samme vis, uavhengig av statsborgerskap, bosted eller etableringsland. Helsedirektoratets systemer er ikke innrettet slik at de er enklere å bruke for norske aktører enn for utenlandske aktører. Det er heller ikke snakk om systemer som norske aktører allerede er tilknyttet. Det dreier seg om åpne løsningsalternativer som ikke innebærer ekstra kostnader for utenlandske aktører. Etter departementets syn inneholder derfor ikke registreringsordningen kriterier som gjør det vanskeligere for andre EØS-aktører enn for nasjonale aktører å etablere seg for å drive fjernsalg i Norge. Departementet vurderer derfor at tjenesteloven § 9 ikke er til hinder for at det innføres et forbud mot grensekryssende fjernsalg av tobakkssvarer og mv. kombinert med en adgang til å drive innenlands fjernsalg.

Departementet vil legge til at andre EØS-land allerede har innrettet fjernsalgsordningen sin på den måten departementet nå foreslår, herunder Hellas, Romania, Kypros og Island. Dette faktum

støtter etter departementets syn forståelsen av at EØS-retten ikke er til hinder for å kombinere et forbud mot grensekryssende fjernsalg med en adgang til innenlands fjernsalg.

7.8.4 Konklusjon

Departementet vurderer på denne bakgrunn at EØS-retten ikke er til hinder for at Norge innfører et forbud mot grensekryssende fjernsalg av tobakkssvarer mv. kombinert med en adgang til å drive innenlands fjernsalg.

7.9 WTO-rettslig vurdering

Forslaget om å innføre et forbud mot grensekryssende fjernsalg av tobakkssvarer mv. reiser også spørsmål knyttet til Norges forpliktelser etter WTO-regelverket. Et slikt forbud vil i praksis kunne ha en begrensende virkning på mengden tobakkssvarer eller mv. som importeres til Norge, og dermed utgjøre en kvantitativ importrestriksjon iht. WTOs generalavtale om tolltariffer og handel (GATT 1994) artikkel XI nr. 1.

GATT 1994 artikkel XX bokstav b oppstiller imidlertid et generelt unntak fra dette utgangspunktet for tiltak som er nødvendige for å beskytte menneskeliv og -helse. Det WTO-medlemmet som påberoper seg artikkel XX, har bevisbyrden for at vilkårene for å anvende bestemmelsen er oppfylt.

Det overordnede formålet med et forbud mot grensekryssende fjernsalg er for det første å hindre at ulovlige tobakkssvarer mv. finner veien inn på det norske markedet, og for det andre å bidra til å beskytte barn og unges helse, jf. over. Det er følgelig klart at dette tiltaket faller inn under formålsbeskrivelsen i artikkel XX bokstav b om beskyttelse av menneskeliv og -helse. Vurderingene det er redegjort nærmere for under punkt 7.8.2 ovenfor, underbygger etter departementets syn at tiltaket er nødvendig for å oppnå formålene. Det vises særlig til utfordringer med å overvåke og kontrollere varene som kommer inn i landet ved grensekryssende fjernsalg, og at et forbud medfører at det kun er importører med bevilling som har mulighet til å importere produktene. Videre vises det til at det per i dag ikke vil være mulig å sikre tilfredsstillende aldersverifisering ved grensekryssende fjernsalg.

Departementet mener også at det er klart at tiltaket ikke strider med kriteriene i innledningen («chapeauet») i GATT 1994 artikkel XX, som forbyr anvendelsen av et tiltak som innebærer vilkårlig og uberettiget diskriminering mellom land

hvor forholdene er like eller er en skjult handelshindring.

Departementet har i utgangspunktet ikke identifisert problemstillinger knyttet til WTOs generalavtale om handel med tjenester (GATS) som følge av et forbud mot grensekryssende fjernsalg. Det legges imidlertid uansett til grunn

at den generelle unntaksbestemmelsen i GATS artikkel XIV bokstav b vil kunne komme til anvendelse dersom tiltaket mot formodning skulle anses å være i strid med øvrige bestemmelser i GATS. Artikkel XIV i GATS har sammenfallende ordlyd som GATT 1994 artikkel XX, men på tjenestområdet.

8 Forbud mot innførsel av tobakksvarer mv. for mindreårige

8.1 Bakgrunn

Ifølge data fra Tolletaten foregår det privatimport av tobakks- og nikotinvarer til Norge i forsendelser til personer under 18 år. Dataene viser bl.a. at en dansk leverandør har om lag 1000 forsendelser til Norge per måned. En mindre del av disse blir deklartert i Tolletatens elektroniske system TVINN, og for disse forsendelsene er halvparten av kundemassen under 18 år. Dette er kun én av mange leverandører, og det må derfor antas at det er store mørketall for slik privatinnførsel til personer under 18 år.

8.2 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven forbyr salg og overlating av tobakksvarer, tobakksutstyr, tobakkssurrogater eller tobakksimitasjoner til personer under 18 år, jf. § 17 første ledd første punktum. Er det tvil om kjøperens alder, kan salg bare finne sted dersom kjøperen dokumenterer å ha fylt 18 år, jf. første ledd annet punktum. Tilsvarende fremgår i forskrift 21. september 2017 nr. 1446 om registrerings- og bevillingsordning for tobakksvarer mv. § 4.

Innførsel av tobakksvarer og utstyr for tobakksproduksjon er forbudt uten bevilling, jf. tobakksskadeloven § 8 første ledd. Det er i annet ledd gitt unntak for privatpersoner som kan innføre tobakksvarer til personlig bruk, jf. også forskrift om registrerings- og bevillingsordning for tobakksvarer mv. § 15 annet ledd. Det er per i dag ikke uttrykkelig presisert at slik innførsel kun kan foretas av personer over 18 år, selv om dette er en naturlig fortolkning i lys av aldersgrensen i tobakksskadeloven § 17.

Lovens § 17 tredje ledd åpner for at det kan gis bestemmelser om aldersgrense for innførsel av tobakksvarer, tobakkssurrogater, tobakksimitasjoner og tobakksutstyr i forskrift. Denne forskriftshjemmelen er hittil ikke benyttet.

Etter lov 11. mars 2022 nr. 9 om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven) § 11-3 (1) kan tollmyndighetene holde tilbake eller innhente varer

som innføres eller utføres uten nødvendig tillatelse etter annen lov. Videre kan tollmyndighetene destruere varer som er holdt tilbake etter vareførselsloven § 11-3, jf. vareførselsloven § 11-7 (2).

8.3 Høringsforslaget

Forslaget om å tydeliggjøre et forbud mot innførsel av tobakksvarer mv. for mindreårige, var på høring i 2024, jf. punkt 7.2.

Departementet foreslo i høringen en endring i tobakksskadeloven § 17 om aldersgrenser, for å tydeliggjøre at innførsel av tobakksvarer mv. er underlagt den samme aldersgrensen som ved salg og overlating av slike produkter. Videre foreslo departementet en tilsvarende endring i forskrift om registrerings- og bevillingsordning for tobakksvarer mv. § 4 første og annet ledd.

8.4 Høringsinstansenes syn

Det kom ikke mange innspill til dette forslaget, men av de som uttalte seg er alle positive. Dette gjelder bl.a. *Den norske legeforening*, *Den norske Tannlegeforening*, *Folkehelseinstituttet*, *Helsedirektoratet*, *IOGT i Norge*, *Kreftforeningen*, *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)*, *Nasjonalforeningen for folkehelsen*, *Norges Astma- og Allergi-forbund*, *Tolletaten* og *Trøndelag fylkeskommune*.

Helsedirektoratet viser også til erfaringer fra deres samarbeid med Tolletaten, hvor manglende tydelig aldersgrense i tobakksskadeloven hindrer helhetlig håndheving av regelverket.

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL) mener at sammen med resten av forslagene er dette «gode tiltak som vil bidra til å forebygge at barn og unge begynner å bruke tobakksvarer».

Norges Astma- og Allergiforbund mener at å samle aldersgrensene i samme paragraf vil bidra til «en mer helhetlig og lettfattelig regelstruktur, noe som er avgjørende for effektiv håndhevelse og etterlevelse».

Den norske legeforening støtter forslaget og «holder [...] fast ved sitt tidligere forslag om at

det innføres forbud mot salg av alle tobakksprodukter, inklusive e-sigaretter, til alle født etter 1. januar 2000. Dette vil hindre at dagens barn og unge blir neste generasjon av voksne som er avhengige av nikotin.»

8.5 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om å tydeliggjøre i tobakksskadeloven at innførsel av tobakksvarer mv. er underlagt den samme aldersgrensen som ved salg og overlating av slike produkter. Dette med den hensikt å ytterligere forebygge tobakksbruk av barn og unge.

Departementet viser til at en bestemmelse om aldersgrense for innførsel, vil sikre at Tolletaten har klart hjemmelsgrunnlag for ulike tiltak mot personer under 18 år.

Med hjemmel i vareførselsloven § 11-3 første ledd kan Tolletaten holde tilbake en forsendelse inneholdende tobakksvarer før den når mottakeren, dersom privat importør er under den fastsatte aldersgrensen. Videre kan tobakksvarene destrueres etter vareførselsloven § 11-7 andre ledd. Samtidig vil endringen innebære at tolldeklarasjoner for slike produkter kan avvises umiddelbart i

TVINN, dersom mottaker er under 18 år. Tolletaten vil ha hjemmelsgrunnlag til å kunne føre alderskontroll ved privatimport av tobakksvarer mv., på samme måte som det i dag blir ført alderskontroll ved import av alkoholholdig drikk.

Departementet viser til at det i denne proposisjonen er foreslått et forbud mot grensekryssende fjernsalg av tobakksvarer mv., som vil hindre at mindreårige får bestilt slike varer via utenlandske nettbutikker. Departementet vurderer at det er nødvendig å fastsette en aldersgrense selv om grensekryssende fjernsalg forbys. Det foreslåtte fjernsalgsforbudet gjelder foreløpig kun tobakksvarer, e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere. Aldersgrensen vil fortsatt være aktuell ved innførsel av andre produktkategorier, ved situasjoner der personer bringer tobakksvarer mv. inn i landet selv (som reisegods) eller får slike varer tilsendt av privatpersoner.

Departementet mener at forbudet mot innførsel av tobakksvarer for personer under 18 år bør inntas i samme lovbestemmelse som de øvrige aldersgrensene, jf. forslag til endring av tobaksskadeloven § 17 første ledd. Dette er den mest systematiske og brukervennlige løsningen, noe som støttes av innspillene fra høringen.

9 Saksbehandlingsregler for godkjenning av nye produkter

9.1 Bakgrunn

Tjenesteloven har bl.a. som formål å gjøre det enklere å etablere tjenestevirksomhet og yte grenseoverskridende tjenester. Tjenesteloven § 11 om saksbehandlingsregler ved søknad om tillatelse til å utøve tjenestevirksomhet, forutsetter at det er fastsatt en saksbehandlingsfrist for behandling av søknader til tillatelsesordninger. Etter § 11 annet ledd er hovedregelen at en søknad skal anses automatisk innvilget når saksbehandlingsfristen er ute.

Hovedregelen om automatisk innvilgelse ved oversittelse av saksbehandlingsfrist, gjelder imidlertid ikke hvis noe annet er «fastsatt i eller med hjemmel i lov». Etter tjenesteloven må et slikt unntak være begrunnet ut fra tvingende allmenne hensyn, herunder tredjeparters legitime interesser.

Et eksempel på en tillatelsesordning som har fastsatt et unntak fra hovedregelen, er søknader om bevilling etter tobakksskadeloven § 8, som skal behandles innen fristene i tobakksskadeloven § 10 annet ledd. Her er det fastsatt at bevilling ikke anses for gitt, selv om saksbehandlingstiden er utløpt. I tobakksskadelovens bestemmelser om godkjenning av nye produkter, er det derimot ikke fastsatt noen frist for behandlingen av slike søknader.

9.2 Gjeldende rett

Det er forbudt å føre inn i Norge eller selge nye tobakks- eller nikotinprodukter uten at produktet er godkjent av Helsedirektoratet, jf. tobakksskadeloven § 34 d første ledd. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om vilkår for godkjenning, nødvendig dokumentasjon, krav om undersøkelser, rapporteringsplikter og gebyrer for godkjenning.

Forskrift 17. juni 2021 nr. 2131 om godkjenningsordning for nye tobakks- og nikotinprodukter fastsetter nærmere bestemmelser om krav til søknad om godkjenning av nye produkter, herunder at søknaden må sendes senest seks måne-

der før produktet planlegges lansert på markedet, jf. § forskriftens 4 annet ledd.

Godkjenningsordningen og bestemmelsene knyttet til denne er basert på tobakksdirektivet artikkel 19.

Det er ikke fastsatt noen eksplisitte saksbehandlingsfrister for direktoratets behandling av søknader om godkjenning av nytt produkt, verken i tobakksskadeloven eller i forskriften.

9.3 Høringsforslaget

Forslaget om saksbehandlingsregler for godkjenning av nye produkter var på høring i 2024, jf. punkt 7.2.

I høringen foreslo departementet at det skulle fastsettes en saksbehandlingsfrist på seks måneder for Helsedirektoratets behandling av søknad om godkjenning av nye produkter etter tobaksskadeloven § 34 d.

Videre ble det foreslått et unntak fra tjenestelovens utgangspunkt om at søknaden innvilges automatisk dersom saksbehandlingsfristen oversittes.

9.4 Høringsinstansenes syn

Det kom ikke mange innspill til forslaget, men tilnærmet alle som uttalte seg om det er positive. Dette gjelder *Folkehelseinstituttet*, *Helsedirektoratet*, *Imperial Brands Norway AS*, *Kreftforeningen*, *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)*, *Nasjonalforeningen for folkehelsen* og *Trøndelag fylkeskommune*.

Helsedirektoratet støtter at det fastsettes en saksbehandlingsfrist og den foreslåtte lengden på seks måneder. De uttaler at den «samsvarer med godkjenningsforskriftens krav, basert på tobakksdirektivets notifikasjonsfrister, og bidrar til å klargjøre hvilken frist søker kan forholde seg til».

Videre støtter også høringsinstansene, deriblant *Helsedirektoratet*, *Kreftforeningen*, *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)* og *Nasjonal-*

foreningen for folkehelsen et unntak fra hovedregelen om automatisk godkjenning.

Helsedirektoratet uttaler at de «kan ikke se grunner til at unntaket ikke skal kunne gjøres gjeldende for godkjenningssøknader, gitt viktige folkehelsehensyn i komplekse vurderinger knyttet til denne bestemmelsen».

Nasjonalforeningen for folkehelsen støtter departementets forslag, og uttaler at det vil «være helsemessig uheldig å la nye tobakks- og nikotinprodukter bli godkjent uten at søknaden er blitt tilstrekkelig vurdert av offentlig myndighet».

Imperial Brands Norway AS er positive til en saksbehandlingsfrist, men ønsker likevel «tydeligere regler om saksbehandlingstiden og konsekvenser for en fristoversittelse» for å unngå urimelig lang saksbehandlingstid.

9.5 Departementets vurderinger

Departementet anser det nødvendig å fastsette en saksbehandlingsfrist for Helsedirektoratets behandling av søknader om godkjenning av nye produkter etter tobakksskadeloven § 34 d, for å oppfylle tjenestelovens krav.

Tobakksskadeloven § 34 d åpner for at det kan gis forskrift om «vilkår for godkjenning, nødvendig dokumentasjon, krav om undersøkelser, rapporteringsplikter og gebyrer for godkjenning». Dette omfatter imidlertid ikke bestemmelser om frister for når en søknad om nye produkter senest må behandles, og departementets vurdering er derfor at slike bestemmelser bør fastsettes i loven.

Departementet mener at saksbehandlingsfristen for søknad om godkjenning av nye tobakks- og nikotinprodukter bør settes til seks måneder. Dette vil være i samsvar med notifiseringsfristen som følger av tobakksdirektivet artikkel 19, om at den som ønsker å få godkjent et nytt produkt må sende inn søknad om dette senest seks måneder før produktet planlegges bragt i omsetning. Dette kravet er inntatt i forskrift om godkjenningsordning for nye tobakks- og nikotinprodukter § 4

annet ledd. Departementet viser til at *Helsedirektoratet* støtter både fastsettelse av fristen og lengden på denne.

Departementet mener videre at det bør fastsettes et unntak fra tjenestelovens utgangspunkt om at søknaden innvilges automatisk dersom saksbehandlingsfristen oversittes. Et slikt unntak kan fastsettes i lov dersom tvingende allmenne hensyn gjør seg gjeldende. Hensynet til folkehelsen tilsier at det er behov for å kunne gjøre unntak i dette tilfellet. Det vil være helsemessig uheldig å la nye tobakks- og nikotinprodukter bli godkjent uten at søknaden er blitt tilstrekkelig kontrollert og vurdert av offentlig myndighet, noe som støttes av flertallet av høringsinnspillene til forslaget. Etter departementets syn kan det derfor begrunnes i tvingende allmenne hensyn at søknader om nye tobakks- og nikotinprodukter på det norske markedet, ikke skal anses som innvilget dersom forvaltningen oversitter saksbehandlingsfristen.

Departementet foreslår at saksbehandlingsfristen og unntaket fra hovedregelen om at søknader innvilges automatisk, inntas i tobakksskadeloven § 34 d nytt tredje ledd.

I høringsinnspillet fra *Imperial Brands Norway AS* ble det uttrykt et ønske om konsekvenser ved urimelig lang oversittelse av saksbehandlingsfristen. Departementet viser til at det etter forvaltningsloven § 11a gjelder et generelt krav for forvaltningen om å avgjøre saker «uten ugrunnet opphold». Videre er det i § 11a annet ledd fastsatt at «dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares», skal det sendes et foreløpig svar hvor det gjøres rede for årsaken til forsinkelsen, samt en angivelse av når man kan forvente et svar.

Til slutt foreslår departementet at det foretas en mindre språklig oppdatering av tobakksskadeloven § 34 d. I den offisielle norske versjonen av tobakksdirektivet er «placing on the market» oversatt til «bringe i omsetning», jf. direktivets artikkel 2 nr. 40. Det foreslås derfor at ordlyden «plassert på markedet» i tobakksskadeloven § 34 d annet ledd endres til «bragt i omsetning».

10 Språklige og tekniske endringer i tobakksskadeloven

10.1 Innledning

Forslagene om språklige og tekniske endringer i tobakksskadeloven var på høring i 2024, jf. punkt 7.2.

10.2 Tobakksskadeloven § 2 om definisjoner

Tobakksskadeloven § 2 består av definisjoner av ulike begreper i loven. Begrepet «tobakksvare» er i § 2 første ledd definert som «varer som kan røykes, innsnuses, suges eller tygges såfremt de helt eller delvis består av tobakk». Det er imidlertid ingen definisjon av «tobakk» i seg selv. Begrepet «sigarett» defineres heller ikke i tobakksskadeloven § 2 eller i loven for øvrig, selv om begrepet benyttes i loven. I tobakksskadeloven § 2 femte ledd defineres kun «elektronisk sigarett». Både «tobakk» og «sigarett» er begreper som defineres i tobakksdirektivet artikkel 2 nr. 1 og nr. 10. I tobakksskadeloven § 3 om virkeområde fremgår det at loven omfatter innførsel, utførsel, produksjon, omsetning, utforming og bruk av «nikotinprodukter», men dette begrepet er heller ikke definert i § 2.

I høringen foreslo departementet å innta definisjoner av «tobakk», «sigarett» og «nikotinprodukter» i tobakksskadeloven. Det var svært få høringsinstanser som uttalte seg om dette forslaget, men det kom inn et par merknader til andre definisjoner. *Direktoratet for medisinske produkter* uttalte at «det er hensiktsmessig med en definisjon av når et produkt anses «ført inn i Norge»».

Departementet opprettholder forslaget om å innta en definisjon av begrepene «tobakk» og «sigarett», i tråd med definisjonene i tobakksdirektivet artikkel 2 nr. 1 og nr. 10, se forslag til tobakksskadeloven § 2 nytt første og femte ledd. Det samme gjelder den foreslåtte definisjonen av «nikotinprodukter», jf. forslag til tobakksskadeloven § 2 nytt tiende ledd.

Departementet vurderer at det er hensiktsmessig å harmonisere tobakksskadeloven med

direktivet, slik at det blir klart hvilke produkter som er omfattet av de ulike reglene. Dette er spesielt relevant for tobakksskadeloven § 34 d om godkjenningsordning for nye tobakks- og nikotinprodukter, slik at det ikke oppstår tvil om produktet kan bringes i omsetning på det norske markedet uten godkjenning eller ikke.

Når det gjelder uttalelsen fra *Direktoratet for medisinske produkter* om å innta en definisjon av «å føre inn i Norge», viser departementet til at begrepene «innførsel» og «utførsel» er definert i forskrift 21. september 2017 nr. 1446 om registrerings- og bevillingsordning for tobakksvare mv. § 3 bokstav a og b. Begrepene ble inntatt der i forbindelse med innføring av bevillingsordning for innførsel, utførsel og produksjon av tobakksvare mv., som trådte i kraft i 2020. I høringsnotatet til forslaget fra 11. mai 2020, uttalte departementet:

«Departementet vurderer at både import og innførsel og eksport og utførsel kan defineres som flytting av varer inn og ut av det norske tollområdet, dvs. det norske fastland med tilhørende territorialfarvann, men ikke Svalbard, Jan Mayen og Norges biland, jf. tolloven 34 § 1-1 bokstav i. Dette samsvarer med en naturlig språklig forståelse av begrepene, og med hvordan begrepene er benyttet og definert i annen relevant nasjonal lovgivning og i internasjonal rett. Blant annet i GATT og i tobakksdirektivet med tilhørende gjennomføringsrettsakter, der begrepene benyttes for flytting av varer inn og ut av tollområder.»

Ettersom begrepene «innførsel» og «utførsel» også benyttes i tobakksskadeloven, og også i andre forskrifter hjemlet i denne, kan det fremstå hensiktsmessig å inkludere disse begrepene i lovens definisjonsbestemmelse for å gjøre dem mer tilgjengelige og synliggjøre at disse definisjonene skal legges til grunn for hele tobakksregelverket. Departementet ønsker imidlertid å gjøre en mer helhetlig gjennomgang av loven før definisjoner av «innførsel» og «utførsel» ev. inntas.

10.3 Tobakksskadeloven § 3 om virkeområde

Tobakksskadeloven § 3 omhandler lovens virkeområde. Det følger av bestemmelsens annet ledd at loven «...med unntak av § 28 a, ikke får anvendelse på elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere som omfattes av legemiddeloven eller lov om medisinsk utstyr».

Departementet foreslo i høringen å presisere i tobakksskadeloven § 3 annet ledd at også andre nikotinprodukter enn e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere kan omfattes av legemiddeloven eller lov om medisinsk utstyr. Det innkom ingen merknader til forslaget. Endringen har ingen substansiell betydning og forslaget opprettholdes.

10.4 Tobakksskadeloven § 4 om registreringsplikt

I tobakksskadeloven § 4 tredje ledd fremkommer det at det kun er tillatt å selge «tobakkssvarer, tobakkssurrogater og gjenoppfyllingsbeholdere som er lovlig importert eller kjøpt fra registrerte grossister» til forbruker. Det ble i høringen foreslått å også innta «lovlig produsert» i tobakksskadeloven § 4 tredje ledd. Dette vil sikre at bestemmelsen også omfatter ev. tilfeller hvor produsent selger direkte til forbruker.

Helsedirektoratet var den eneste av høringsinstansene som uttalte seg og de støttet forslaget. Departementet opprettholder derfor forslaget, jf. forslag til endringer i tobakksskadeloven § 4 tredje ledd.

10.5 Tobakksskadeloven § 34 d om godkjenningsordning for nye produkter

Det fremgår av tobakksskadeloven § 34 d at det er forbudt å innføre eller selge nye tobakks- og nikotinprodukter uten at produktet er godkjent av Helsedirektoratet. I forskrift om godkjenningsordning for nye tobakks- og nikotinprodukter § 4 fremgår det at det også er forbudt å overlate slike produkter til andre.

Godkjenningsordningen erstattet forskrift 13. oktober 1989 nr. 1044 om forbud mot nye tobakks- og nikotinprodukter. I den tidligere forskriften § 2 fremgikk det at det var forbudt å produsere, innføre, omsette eller overlate til andre nye former for tobakks- og nikotinholdige produkter.

For å unngå at godkjenningsordningen har et snevrere virkeområde enn det tidligere forbudet, foreslo departementet i høringen at også produksjon og overlating av nye produkter skulle inntas i tobakksskadeloven § 34 d.

Det var kun *Helsedirektoratet* som uttalte seg til forslaget:

«Både for tsl. §§ 4 og 34d vurderer vi det som viktig å inkludere at varen må være lovlig produsert, likeens at det er forbudt å produsere en type vare som ikke er godkjent av Helsedirektoratet, dersom varen må anses å være ny på vårt marked.»

Helsedirektoratet mener at dette er nødvendig for at regelverket skal harmonere. Direktoratet gjør videre oppmerksom på at det i dag finnes én norsk produsent som eksporter et slikt nytt produkt som ikke har blitt godkjent av direktoratet. For denne produsenten vil det foreslåtte kravet innebære at denne delen av virksomheten må avsluttes.

Forslaget om å innta produksjon og overlating av nye produkter i tobakksskadeloven § 34 d første ledd, fremgikk av høringen i punktet som omfattet språklige endringer og retting av inkurier. Departementet vurderer at dette kan ha ført til at aktører som blir berørt av dette forslaget, kan ha oversett det. På denne bakgrunn finner departementet at forslaget om å innta produksjon i tobakksskadeloven § 34 d første ledd, bør sendes på ny høring før departementet ev. kan gå videre med det. Departementet opprettholder likevel forslaget om å innta «overlate til andre» i tobakksskadeloven § 34 d første ledd, da dette ikke vil ha praktiske konsekvenser for bransjen.

10.6 Tobakksskadeloven § 16 e om krav til datalagring hos uavhengig tredjepart

Tobakksskadeloven § 16 e, som ennå ikke har trådt i kraft, omhandler krav til datalagring hos en uavhengig tredjepart for importører og norske produsenter som er underlagt krav til unikt identifikasjonsmerke på tobakkssvarer etter tobakksskadeloven § 16 d. Det ble i høringen foreslått å endre tobakksskadeloven § 16 e slik at «eksportører» fjernes fra oppramsingen av subjekter som plikter å inngå avtale med uavhengig tredjepart om datalagring etter bestemmelsen. Det vises til at eksportører ikke er blant pliktsubjektene i tobakksdirektivet artikkel 15 nr. 8, som regelen er

ment å gjennomføre. At eksportører er inntatt i den norske bestemmelsen, skyldes derfor en ren inkurie. Det var ingen merknader til forslaget fra høringsinstansene, og departementet opprettholder derfor forslaget om å endre tobakksskadeloven § 16 e.

10.7 Tobakksskadeloven § 35 om Helsedirektoratets tilsynsansvar

Helsedirektoratets tilsynsansvar fremgår av tobakksskadeloven § 35 første ledd. Departementet foreslo i høringen for ordens skyld å inkludere

tobakksskadeloven §§ 4 og 5 om registreringsplikt og krav til internkontroll blant de bestemmelsene som Helsedirektoratet fører tilsyn med. Ifølge forskrift om registrerings- og bevillingsordning for tobakksvarer mv. §§ 25 og 26 har Helsedirektoratet tilsynsansvar for enkelte typer salgssteder.

Det var ingen merknader til forslaget fra høringsinstansene, og departementet foreslår derfor at tobakksskadeloven §§ 4 og 5 inntas i oppramsingene i tobakksskadeloven § 35 første ledd. Dette innebærer ingen endring av praktisk betydning, men vil gi bedre sammenheng i regelverket.

11 Forslag til endringer i atomenergiloven § 55 a og strålevernloven § 23 a om overtredelsesgebyr

11.1 Innledning

I dette punktet foreslår departementet endringer i skyldkravet for foretak i atomenergiloven og strålevernloven ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Bakgrunnen for endringene i disse to lovene er en endring i skyldkravet for foretak i forvaltningsloven § 46 om administrativ foretakssanksjon.

11.2 Høringen

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) sendte 7. februar 2024 «Forslag om ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr etter atomenergiloven og strålevernloven med forskrifter» på høring, med høringsfrist 7. mai samme år. Høringen ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Direktoratet for medisinske produkter
Folkehelseinstituttet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Forsvaret
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
Forsvarsbygg
Forsvarsmateriell
Helsedirektoratet
Institutt for energiteknikk (IFE)
Kreftregisteret
Luftfartstilsynet
Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
Norsk nukleær dekommisjonering
NTNU
Regelrådet
Politidirektoratet
Statens helsetilsyn
UiT Norges arktiske universitet
Universitetet i Agder

Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Veterinærinstituttet

Fylkeskommunene
Kommunene
Landets helseforetak
Landets politidistrikt
Landets statsforvaltere
Sysselmesteren på Svalbard

A/S Norske Shell
Agilera Pharma AS
Akademikerne
Aker BP ASA
Aker Solutions AS
Aleris
Baker Hughes Norge AS
Bayer
Brun og Blid
ConocoPhillips Skandinavia AS
Den norske legeforening
Den norske tannlegeforening
Den norske veterinærforening
DNV (Det Norske Veritas)
Equinor ASA
Evidia
FORCE Technology Norway AS
FORCE Technology Training AS
Forskerforbundet
GE Healthcare AS
Greenpeace
Halliburton AS
Holger Hartmann AS
IKM Inspection AS
Kiwa Kompetanse AS
Kommunesektorens organisasjon (KS)
Kreftforeningen
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Mida
Miljøstiftelsen Bellona
Nammo Raufoss AS
Nasjonalforeningen for folkehelsen

Natur og Ungdom
 Naturvernforbundet
 NDT Nordic AS
 NEMFO (Nettverk for miljørettet folkehelsearbeid)
 Neptune Energy AS
 Norges Miljøvernforbund
 Norges Radiograførforbund
 Norsk forening for dermatologi og venerologi
 Norsk forening for ikke-destruktiv prøving (NDT-foreningen)
 Norsk forening for medisinsk fysikk
 Norsk forening for nukleærmedisin og molekylær avbildning
 Norsk Industri
 Norsk Kiropraktorforening
 Norsk medisinsk syklotronsenter AS
 Norsk Melanom Gruppe
 Norsk olje og gass
 Norsk onkologisk forening
 Norsk test
 Norske Skog Saugbrugs
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Oceaneering Asset Integrity AS
 Oncoinvent AS
 Optikerforbundet
 Radipro AS
 Roxar Flow Measurement AS
 Rådgivende ingeniørers forening
 Schlumberger Norge AS
 SINTEF AS
 Solarieforeningen
 Stratum Reservoir (Norway) AS
 Strålevernsspesialisten Tor Bernt Sunde
 Sun2
 Tekna
 Thor Medical
 Tracerco Norge AS
 Unilabs
 Volvat
 Vår Energi AS
 Weatherford Norge AS
 WWF Norge
 YS
 Zpire Limited

Det kom høringssvar fra 22 instanser, men kun tre av svarene inneholdt merknader til forslaget om endring av skyldkravet for foretak i atomenergilovent § 55 a og strålevernloven § 23 a, som følges opp i denne proposisjonen. Instansene som hadde merknader til dette forslaget, var:

Forsvaret
 Øst politidistrikt
 NHO

Følgende instanser uttalte at de ikke har merknader:

Forsvarsdepartementet
 Nærings- og fiskeridepartementet
 Aker BP
 Strålevernsspesialisten

11.3 Gjeldende rett

Ved lov 22. juni 2018 nr. 76 fikk atomenergilovent, strålevernloven og en rekke andre lover på folkehelseområdet bestemmelser om overtredelsesgebyr. Atomenergilovent § 55 a og strålevernloven § 23 a om overtredelsesgebyr fastsetter i hvilke tilfeller det kan ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på atomenergiregelverket og strålevernregelverket. Bestemmelsene har imidlertid ikke trådt i kraft ennå da ikrafttredelsen forutsetter at tilhørende forskrifter er utarbeidet og vedtatt, og det legges opp til at reglene i lov og forskrift skal tre i kraft samtidig.

Det fremgår av atomenergilovent § 55 a annet ledd at «fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser». Videre fremgår det at «foretak kan ilegges overtredelsesgebyr når overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket selv om ingen enkeltperson har utvist skyld». Tilsvarende ordlyd fremgår av strålevernloven § 23 a annet ledd. Dette vil si at dersom ansatte handler på vegne av foretaket, er det foretaket som ilegges gebyret og ikke den enkelte ansatte. Slik bestemmelsene er utformet i dag, er det altså et krav om forsett eller uaktsomhet for å kunne ilegge fysiske personer overtredelsesgebyr, mens det for foretak er et tilnærmet objektivt ansvar. Det objektive ansvaret må imidlertid begrenses mot tilfeller der overtredelsen skyldes hendelige uhell eller force majeure, jf. Prop. 60 L (2017–2018) punkt 16.5.

Ved innføringen av atomenergilovent § 55 a og strålevernloven § 23 a ble forvaltningsloven § 46 om administrativ foretakssanksjon lagt til grunn ved vurderingen av hvilket skyldkrav som skulle gjelde ved illeggelsen av overtredelsesgebyr overfor foretak. Årsaken til dette er at bestemmelsen i forvaltningsloven oppstiller en generell regulering av skyldkrav i tilfeller hvor særlovgivningen oppstiller administrative foretakssanksjoner, her-

under overtredelsesgebyr. På dette tidspunktet lød forvaltningsloven § 46 slik: «Når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, kan sanksjon ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld». Bestemmelsen ble imidlertid endret fra 1. juli 2022, og den fastslår nå at «skyldkravet er uaktsomhet med mindre noe annet er bestemt».

Ordlyden «med mindre noe annet er bestemt» i forvaltningsloven § 46 åpner for at den enkelte særlov kan stille strengere skyldkrav (grov uaktsomhet eller forsett). Dette vil typisk kunne være aktuelt i tilfeller hvor det er tale om å illegge «særlig inngripende sanksjoner overfor foretak», jf. Prop. 81 L (2021–2022) punkt 7.4. Det åpner også for at det kan fastsettes et tilnærmet objektivt ansvar der en konkret vurdering viser at det er forsvarlig.

11.4 Høringsforslaget

DSA sendte 7. februar 2024 på høring forslag om forskriftsbestemmelser om utmåling og illeggelse av overtredelsesgebyr samt et forslag om endring av skyldkravet i atomenergilovent § 55 a og strålevernloven § 23 a. Forslaget gikk ut på å oppstille samme skyldkrav for foretak og fysiske personer, slik at det tilnærmet objektive ansvaret for å illegge overtredelsesgebyr overfor foretak endres til et krav om subjektiv skyld, dvs. forsett eller uaktsomhet.

Det ble vist til at bakgrunnen for forslaget om å endre skyldkravet i de to bestemmelsene, var innføringen av en hovedregel om uaktsomhet i forvaltningsloven § 46 for å kunne illegge administrativ foretakssanksjon.

Det ble i høringsnotatet nærmere vurdert om det burde være et objektivt skyldkrav ved illeggelse av overtredelsesgebyr ved brudd på bestemmelser knyttet til solarier og generelt ved brudd på atomenergilovent. Det ble imidlertid konkludert med at det vil være mest hensiktsmessig å opparbeide seg erfaring med bruk av overtredelsesgebyr først og heller endre til et objektivt skyldkrav senere dersom erfaringen skulle vise behov for det.

11.5 Høringsinstansenes syn

Som nevnt over var det kun tre høringsinstanser som uttalte seg om forslaget til endring av skyldkravet for foretak i atomenergilovent § 55 a og strålevernloven § 23 a.

NHO uttalte at de støtter forslaget om å oppstille et krav om subjektiv skyld for overtredelsesgebyr for foretak. Øst politidistrikt og Forsvaret uttalte imidlertid at de anbefaler at kravet om subjektiv skyld for overtredelsesgebyr for foretak revurderes.

Øst politidistrikt bemerket at «overtredelser av atomenergilovent og strålevernlovent kan potensielt ha store konsekvenser både for miljøet og innbyggerne», og at det derfor er «viktig ut fra et forebyggende perspektiv at foretak som driver virksomhet innen området hvor dette regelverket berøres opplever en streng norm for etterlevelse, siden konsekvensene kan bli så alvorlige ved brudd».

Forsvaret viste til skipssikkerhetsloven og sjøloven som begge baseres på «prinsippet om subjektiv skyld og objektivt reder-/driftsansvar i tilfeller der skadevolder har opptrådt uaktsomt eller med vitende vilje (forsett) har påført noen en straffbar skade». Forsvaret mener at «forslaget i høringsnotatet virker fornuftig og sammenlignbart med disse lovene». De påpeker imidlertid at maritim regulering opprettholder et objektivt kausalansvar ved forurensning og skade på miljø i sjøloven § 183 flg. På bakgrunn av dette mener Forsvaret at «de foreslåtte endringene i atomenergilovent § 55 a kan føre til en bevegelse bort fra dette rent objektive kausalansvaret», noe de mener kan ha en negativ effekt på ansvarsfordelingen ved ulykkeshendelser.

11.6 Departementets vurderinger

Ettersom skyldkravet i forvaltningsloven § 46 nå oppstiller en hovedregel om uaktsomhet ved administrativ foretakssanksjon, er det etter departementets syn hensiktsmessig å vurdere endring av atomenergilovent § 55 a og strålevernloven § 23 a slik at skyldkravet for foretak etter disse bestemmelsene følger hovedregelen i forvaltningsloven § 46 slik den i dag er utformet.

I både forarbeidene til endringen i forvaltningsloven § 46 og i høyesterettsdom HR-2023-1212-A, er det lagt til grunn at EMK ikke oppstiller et absolutt forbud mot å innta et objektivt ansvar i lovbestemmelser som regulerer administrative foretakssanksjoner. I slike tilfeller må det imidlertid foretas en konkret vurdering innenfor disse begrensede rammene som er oppstilt, om det kan være aktuelt å innta et objektivt skyldkrav i den aktuelle bestemmelsen.

Departementet registrer at de fleste høringsinstansene ikke har uttalt seg om endringen av

skyldkravet i atomenergiloven § 55 a og strålevernloven § 23 a, og at det kun er *Forsvaret* og *Øst Politidistrikt* som tar til orde for at forslaget om subjektiv skyld for overtredelsesgebyr for foretak etter atomenergiloven § 55 a og strålevernloven § 23 a bør revurderes.

I høringsnotatet har DSA gitt uttrykk for at det ved overtredelser av solariebestemmelsene på strålevernsområdet vil kunne være praktisk å oppstille et slikt objektivt ansvar, ettersom det er tale om forholdsvis milde sanksjoner og det vil kunne medføre en forenkling for kommunenes håndheving av overtredelsene. DSA valgte likevel ikke å foreslå et slikt skyldkrav, ettersom de mener det for hver enkelt kommune kun vil være snakk om et fåtall saker, og det vil være mulig å konkretisere typetilfellene i kommunens veiledning og dermed bidra til en effektiv håndheving. I likhet med DSA finner departementet at det vil være mer hensiktsmessig å opparbeide seg erfaring med overtredelsesgebyr, og heller fremme et forslag om endring senere, dersom det skulle vise seg at det er behov for et objektivt ansvar på dette området.

Når det gjelder de øvrige overtredelsene som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter atomenergiloven § 55 a og strålevernloven § 23 a, så skiller disse seg fra eksemplene som trekkes frem i forarbeidene og i rettspraksis for tilfeller hvor det kan være aktuelt å vurdere et objektivt skyldkrav. Bakgrunnen for dette er at det ikke vil være tale om typiske masseovertredelser, samt at det ofte vil være forholdsvis strenge reaksjoner. Departementet kan derfor ikke se at det per i dag vil være grunnlag for å gå vekk fra hovedregelen om uaktsomhet som nå fremgår av forvaltningsloven § 46 på disse områdene.

Når det gjelder *Øst Politidistrikt* sin uttalelse om at overtredelser av atomenergiloven og strålevernloven potensielt sett vil kunne medføre store konsekvenser for miljøet og innbyggerne, og at det er viktig ut fra et forebyggende perspektiv at foretak som driver virksomhet innen området

som dette regelverket berører skal oppleve en streng norm for etterlevelse, mener departementet at det fortsatt vil være streng norm for etterlevelse for foretak. Departementet finner det derfor hensiktsmessig å opparbeide seg erfaring om etterlevelsen for foretak, før man ev. vurderer å oppstille et objektivt ansvarsgrunnlag.

Departementet finner heller ikke at *Forsvarets* bemerkninger gir grunnlag for å gå bort i fra hovedregelen om ansvar som er oppstilt i forvaltningsloven § 46. Sjøloven § 183 oppstiller et objektivt ansvar for skipets eier ved forurensnings-skade forårsaket av bunkersolje. Bestemmelsen omhandler et objektivt erstatningsansvar, ikke et objektivt straffeansvar. I tilfeller hvor det skulle oppstå atomulykker, er et slikt objektivt erstatningsansvar allerede stadfestet i atomenergiloven § 20. I tilfeller hvor det har oppstått fare for skade på miljøet, vil dette kunne være et moment som kan ilegges vekt ved vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og ved en ev. utmåling av gebyret. Departementet mener at det vil være mer hensiktsmessig å anvende disse momentene ved vurderingen av om det skal utmåles gebyr og ev. størrelsen på dette, og heller fremme et forslag om endring fra subjektivt til objektivt skyldkrav dersom erfaring skulle vise behov for et slikt ansvar.

Departementet fastholder forslaget fra høringsnotatet om å foreta en endring av atomenergiloven § 55 a og strålevernloven § 23 a slik at det må foreligge forsett eller uaktsomhet for å kunne ilegge overtredelsesgebyr overfor foretak. Denne endringen vil medføre at bestemmelsene samsvarer med hovedregelen i forvaltningsloven § 46 første ledd første punktum. Departementet viderefører forslaget fra høringsnotatet der atomenergiloven § 55 a annet ledd og strålevernloven § 23 a annet ledd blir opphevet, og at skyldkravet som nå blir det samme for fysiske personer og foretak, blir tatt inn i første ledd.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Røykeforbudene

Innledningsvis vil departementet vise til at Helse- direktoratet i en rapport fra 2010 beregnet at røy- king koster samfunnet mellom 8 og 20 mrd. kro- ner per år i direkte kostnader, og 80 mrd. kroner per år hvis man inkluderer indirekte kostnader (økonomisk verdsetting av velferdseffekter). Gevinsten ved ytterligere nedgang i røyking ble estimert til 2–3 mrd. kroner per prosentpoeng.

Selv om disse summene er basert på røykeom- fanget frem til år 2000, og således må antas å redu- seres etter hvert som andelen røykere i befolkning- en går ned, gir de et bilde på hvilke enorme sam- funnsøkonomiske kostnader røyking medfører. Helsedirektoratet så i rapporten også på den sam- funnsøkonomiske kostnaden ved passiv røyking. Disse er svært vanskelige å anslå, men basert på en rekke antagelser, bl.a. i NOU 2000: 16 om at passiv røyking medfører om lag 5 pst. av de røyke- relaterte dødsfallene, ble de samfunnsøkonomi- ske kostnadene av passiv røyking, inklusiv øko- nomisk verdi på velferdstap, anslått til om lag 4 mrd. kroner per år. Dersom man kun inkluderer direkte kostnader, ble kostnadene ved passiv røy- king anslått til mellom 400 mill. kroner og 1 mrd. kroner per år.

Basert på overføringer fra Storbritannia ble helsevesenets kostnader relatert til passiv røyking som rammer barn anslått til om lag 21,5 mill. kro- ner per år. I tillegg kommer kostnader relatert til foresattes produksjonstap og velferdseffekter for både de syke barna og deres pårørende antagelig i størrelsesorden på noen hundre mill. kroner per år.

Det er foreslått at kommunene skal ilegges til- synsansvar for røykeforbudene på utendørs idrettsområder og lekeplasser. Sysselmesteren vil ha tilsvarende ansvar for disse røykeforbudene på Svalbard. Økt tilsynsaktivitet vil medføre noe økt ressursbruk for kommunene.

Departementet vil påpeke at kommunene alle- rede har ansvar for å føre tilsyn med de eksis- terende røykeforbudene, og at dette, etter hva departementet erfarer, er lite byrdefullt. Det er heller ikke stilt krav om tilsynsfrekvens, og det er

opp til kommunene hvordan de vil legge opp tilsy- net. På bakgrunn av dette anser departementet at utvidelsen av tilsynsområder knyttet til de to nye røykeforbudene utendørs, vil ha beskjedne økono- miske konsekvenser for tilsynsmyndighetene.

Når det gjelder tilsynsansvaret som er foreslått lagt til politiet for røyking i private biler med barn til stede, vil departementet anta at et slikt tilsyn tas i sammenheng med øvrige kontroller som poli- tiet gjennomfører, eller at biler stoppes dersom brudd observeres under vanlig patruljering. Der- som brudd avdekkes, må det påregnes noe res- sursbruk i forbindelse med oppfølgingen av disse. Det er likevel ventet at forslaget vil ha beskjedne økonomiske konsekvenser for politiet.

Når det gjelder økonomiske kostnader for øvrig, vil det påløpe eiere, leiere eller de som er ansvarlig for lekeplasser og idrettsområder, kost- nader med skilting der det er behov. Dette vil like- vel være en mindre engangskostnad for den ansvarlige for området.

Forbud mot grensekryssende fjernsalg av tobakksvarer mv.

Innføringen av et forbud mot grensekryssende fjernsalg av tobakksvarer mv. vil føre til besparel- ser for både Helsedirektoratet, kommunene og Tolletaten. Tolletatens tilsynsarbeid vil forenkles betraktelig, da et forbud mot grensekryssende fjernsalg er langt enklere å kontrollere enn den vedtatte registreringsordningen med en rekke til- knyttede produktkrav. Forslaget vil også kunne bidra til samfunnsøkonomiske besparelser i form av redusert forbruk av tobakksvarer mv., særlig blant unge.

For tobakksbransjen, nærmere bestemt pro- duserer av tobakksvarer mv. og de virksomhe- tene som driver grensekryssende fjernsalg, vil forslaget antagelig føre til redusert fortjeneste. Departementet anser imidlertid at dette er en ønsket konsekvens av regjeringens tobakkspoli- tikk, da målet er at vi skal oppnå en tobakks- og nikotinfri generasjon og at tilgjengeligheten til slike varer skal reduseres for å beskytte barn og unge.

Endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og atomenergiloven
(utvidelse av røykeforbudene og forbud mot grensekryssende fjernsalg)

Departementet har ikke oversikt over hvor mange utenlandske aktører som vil påvirkes av forbudet, men for aktører som er eller vil bli etablert i Norge, vil forbudet ikke medføre noen negative konsekvenser.

Øvrige endringer i tobakksskadeloven

Departementet anser at øvrige endringer i tobakksskadeloven vil ha ingen eller svært

beskjedne økonomiske og administrative konsekvenser.

Endringer i atomenergiloven og strålevernloven

Departementet kan ikke se at endringen av skyldkravet for overtredelsesgebyr vil innebære noen økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

13 Merknader til bestemmelsene

13.1 Til endringene i tobakksskadeloven

Til § 2

Det foreslås et nytt *første ledd* som inneholder en definisjon av «tobakk». Definisjonen er basert på tilsvarende definisjon i tobakksdirektivet artikkel 2 nr. 1. Nåværende første til tredje ledd blir annet til fjerde ledd.

I nytt *femte ledd* foreslås det inntatt en definisjon av «sigarett» basert på tilsvarende definisjon i tobakksdirektivet artikkel 2 nr. 10. Denne artikkelen henviser til rådsdirektiv 2011/64/EU om struktur og satser for særavgift for tobakksvarer artikkel 3 nr. 1. Her fremkommer at sigaretter er a) tobakksruller som kan røykes som de er, og som ikke er sigarer eller sigariller, b) tobakksruller som ved enkel ikke-industriell håndtering, settes inn i sigarettpapirrør og c) tobakksruller som ved enkel ikke-industriell håndtering, pakkes inn i sigarettpapir.

Nåværende fjerde til syvende ledd blir sjette til niende ledd.

Videre er det foreslått et nytt *tiende ledd*, hvor det er inntatt en definisjon av «nikotinprodukter». Definisjonen omfatter alle nikotinprodukter, med unntak av nikotinprodukter som også inneholder tobakk, jf. annet ledd. Nåværende åttende til tretten ledd blir ellefte til sekstende ledd.

Det vises ellers til omtalen i punkt 10.2.

Til § 3

I *annet ledd* foreslås en endring for å presisere at også andre nikotinprodukter enn e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere kan omfattes av legemiddeloven eller lov om medisinsk utstyr. Endringen har ingen substansiell betydning for lovens virkeområde, men gir en mer riktig avgrensning. Det vises ellers til omtalen i punkt 10.3.

Til § 4

I bestemmelsens *tredje ledd* foreslås det å legge til «lovlig produsert» i kriteriene for hvilke produk-

ter det er tillatt å selge til forbrukere. Dette innebærer at bestemmelsen også omfatter tilfeller hvor en produsent ønsker å selge tobakksvarer mv. direkte til forbruker. Det vises ellers til omtalen i punkt 10.4.

Til § 8

Annet ledd foreslås endret slik at det presiseres at privatpersoner kun kan innføre tobakksvarer som reisegods. Dette er en naturlig følge av forslaget om forbud mot grensekryssende fjernsalg av tobakksvarer i § 21 b.

Til § 17

I *første ledd* foreslås det et nytt *annet punktum* som skal tydeliggjøre at det er forbudt med innførsel av tobakksvarer mv. for personer under 18 år. Nåværende annet punktum blir *tredje punktum*, hvor det foreslås å legge til at det ved tvil om en persons alder, heller ikke er tillatt med innførsel uten at alderen dokumenteres. I tillegg foreslås «kjøperen» endret til «personen» da bestemmelsen nå regulerer både kjøp og innførsel. Det vises ellers til omtalen i punkt 8.

Til § 21 b

Bestemmelsen er ny og regulerer forbud mot grensekryssende fjernsalg av tobakksvarer, e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere. Bestemmelsen er ment å gjennomføre tobakksdirektivet artikkel 18. Innenlands fjernsalg reguleres av tobakksskadeloven § 21 a. Grensekryssende fjernsalg er definert i tobakksskadeloven § 2 nåværende tiende ledd.

Første ledd forbyr grensekryssende fjernsalg av tobakksvarer, e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere til forbrukere. Forbudet gjelder salg til og fra andre land i EØS-området og utenfor EØS.

I *annet ledd første punktum* foreslås det at departementet får forskriftshjemmel til å utvide forbudet i første ledd til å gjelde andre tobakks-surrogater og nikotinprodukter enn e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere, samt tobakksimita-

sjoner og tobakksutstyr. Dette innebærer at departementet gis fullmakt til å utvide hvilke produktkategorier forbudet skal gjelde for. Tobakksutstyr, tobakkssurrogat og tobakksimitasjoner er definert i tobakksskadeloven § 2 nåværende annet, tredje og syvende ledd. Nikotinprodukter er forslått definert i § 2 nytt tiende ledd.

I *annet ledd annet punktum* foreslås en forskriftshjemmel for nærmere bestemmelser om grensekryssende fjernsalg av tobakksurrogater, nikotinprodukter, tobakksimitasjoner og tobakksutstyr, herunder mengdebegrensninger. Denne er basert på tilsvarende bestemmelse for tobakksvarer i nåværende § 21 a femte ledd.

I *tredje ledd* foreslås det at departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet i forbudet i første ledd og gjøre unntak fra det.

Det vises ellers til omtalen i punkt 7.

Til § 28

Det foreslås et nytt *annet ledd*, som angir tre områder hvor det er forbudt å røyke.

I *bokstav a første punktum* fremgår det at det er forbudt å røyke på utendørs idrettsområder. Med dette menes areal som er opparbeidet og tilpasset med det formål at det skal benyttes til idrett, som f.eks. fotballbaner eller friidrettsbaner. Det kan også omfatte mindre arealer ment for idrett, som f.eks. en basketballbane uten tilskuerplasser. Eventuelle tilskuerplasser på tribuner og sidelinjer, og utendørs garderober og klargjøringsplasser for utøvere, omfattes også. Det stilles ikke krav om at det skal foregå organisert idrettsutøvelse på arealene, slik at f.eks. ballbinger o.l. omfattes av forbudet. Videre stilles det ikke krav om at området skal være inngjerdet. Forbudet er avgrenset mot parker og byrom som har f.eks. bordtennisbord eller bocciabaner, og videre mot friluftsområder som f.eks. brukes til terrengløp, orientering, skiløyper eller frisbeegolf. Det følger av *annet punktum* at røykeforbudet gjelder på utendørs idrettsområder også når disse ikke brukes til idrett, men til andre formål som f.eks. konserter eller markeringer.

I *bokstav b* fremgår det at det er forbudt å røyke på lekeplasser hvor allmennheten har adgang. Med lekeplasser menes et område som er tilrettelagt for barns lek. Lekeplass er definert i forskrift 19. juli 1996 nr. 703 om sikkerhet ved lekeplassutstyr § 4 første ledd, som «ethvert areal, opparbeidet eller naturlig, som er tilgjengelig og som er tilrettelagt for barns lek». Tilsvarende forståelse av lekeplass legges til grunn i tobakksskadeloven. Private lekeplasser som bare er tilgjenge-

lig for en avgrenset krets av personer, omfattes ikke. Det skal i slike tilfeller være tydelig at allmennheten ikke har adgang, gjennom skilting eller inngjerding med lås o.l.

I *bokstav c* fremgår det at det er forbudt å røyke i private kjøretøy med barn under 18 år til stede. Forbudet gjelder selv om man har på aircondition, åpne vinduer eller takluke. Forbudet gjelder også dersom kjøretøyet står stille og det røykes med åpen dør.

Det foreslås et nytt *tredje ledd* hvor det gjøres unntak fra røykeforbudet i annet ledd bokstav c, for kjøretøyet boenhet når den anvendes som bosted. Dette innebærer at røykeforbudet ikke vil gjelde i bobiler o.l. når de ikke benyttes som transportmiddel, men kun som bosted. Videre er det gjort unntak for kjøretøy uten tak. Dette unntaket omfatter også kjøretøy som har tak som kan slås ned, med da kun når taket er slått helt ned.

Det foreslås også et nytt *fjerde ledd* som fastslår at bestemmelsene i § 25 tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende for områdene som omfattes av røykeforbudene i annet ledd bokstav a og b. Dette innebærer at det er eieren, driveren eller den som disponerer eller er ansvarlig for områdene som plikter å sørge for at bestemmelsene i annet ledd bokstav a og b blir overholdt, herunder sørge for skilting hvor det kan være tvil om røykeforbudet gjelder. I tillegg kan personer som bryter røykeforbudene bortvises fra området av den ansvarlige.

I nytt *femte ledd* foreslås det en forskriftshjemmel som gir departementet mulighet til å fastsette nærmere regler om krav til røykfrie buffersoner eller nærmere avgrensing av områdene som omfattes av røykeforbudene i annet ledd bokstav a og b.

Det vises ellers til omtalen i punkt 6.

Til § 29

I bestemmelsens *første ledd* foreslås det å innta § 28 annet ledd bokstav a og b blant bestemmelsene som kommunen skal føre tilsyn med. Dette innebærer at § 29 annet ledd gjøres gjeldende for røykeforbudene som er nevnt i første ledd, slik at kommunen etter folkehelseloven §§ 14 og 15 kan fatte vedtak hvor den pålegger retting og ilegger tvangsmulkt rettet mot den ansvarlige for området.

Det foreslås også et nytt *tredje ledd* hvor det fremgår at politiet har ansvar for å føre tilsyn med at reglene i og i medhold av § 28 annet ledd bokstav c, overholdes. Nåværende tredje og fjerde ledd blir fjerde og femte ledd.

I *sjette ledd* (nåværende femte ledd) foreslås det å legge til § 28 annet ledd bokstav a og b blant bestemmelsene som Sysselmesteren skal føre tilsyn etter.

I *syvende ledd* (nåværende sjette ledd) foreslås det å legge til § 28 annet ledd bokstav a og b blant bestemmelsene som tilsynsmyndigheten i særlige tilfeller kan gi dispensasjon fra. Denne skal kun benyttes i unntakstilfeller, som f.eks. filminnspilling. Tobakksskadeloven § 28 a foreslås fjernet fra bestemmelsen da denne bestemmelsen kun angir hvilke produkter som omfattes av røykeforbudet.

Nåværende syvende ledd blir åttende ledd.

Det vises ellers til omtalen i punkt 6.

Til § 34 d

I bestemmelsens *første ledd* foreslås det å legge til at det også er forbudt å «overlate til andre» nye produkter uten at det er godkjent av Helsedirektoratet.

I bestemmelsens *annet ledd* foreslås det en språklig endring ved at «plassert på markedet» erstattes med «bragt i omsetning» for at bestemmelsens ordlyd skal samsvare med den offisielle oversettelsen av tobakksdirektivet.

Det foreslås et nytt *tredje ledd første punktum* for å samsvare med tjenestelovens krav om saksbehandlingsfrister. Denne fristen er satt til seks måneder, basert på notifikasjonsfristen som følger av tobakksdirektivet artikkel 19. Videre foreslås det et nytt *annet punktum* hvor det fremgår at et omsøkt produkt ikke automatisk anses som godkjent etter saksbehandlingsfristens utløp, altså et unntak fra tjenestelovens utgangspunkt om at søknader innvilges automatisk dersom saksbehandlingsfristen oversittes.

Det vises ellers til omtalen i punkt 9 og 10.5.

Til § 35

I *første ledd* foreslås det å legge til tobakksskadeloven §§ 4 og 5 blant bestemmelsene som Helsedirektoratet skal føre tilsyn med. Tidligere har dette fulgt av forskrift av 21. september 2017 nr. 1446 om registrerings- og bevillingsordning for tobakkssvarer mv. § 25 tredje og fjerde ledd. Det vises ellers til omtalen i punkt 10.7.

Til § 44

Det foreslås en endring i *annet ledd* som følge av at det er inntatt flere nye ledd i § 28, og det er derfor behov for å presisere at det kun er § 28 første ledd som ikke gir grunnlag for straff.

Til § 44 a

Bestemmelsen er ny og gir hjemmel for å ilegge gebyr ved brudd på forbudet mot å røyke i kjøretøy med barn til stede som fremgår av § 28 annet ledd bokstav c.

I bestemmelsens *første ledd første punktum* foreslås det at politiet kan ilegge gebyr ved avdekking brudd på § 28 annet ledd bokstav c. I *annet punktum* fremgår det at et slikt gebyr kan ilegges både føreren av kjøretøyet (uavhengig av om vedkommende røyker) og den som røyker dersom vedkommende har fylt 18 år.

I bestemmelsens *annet ledd* foreslås det at gebyret skal forhøyes med 50 pst. dersom det ikke betales innen tre uker etter illeggelsen, og at dette gjelder selv om gebyret er påklaget. Videre foreslås det at et gebyr ilagt etter denne bestemmelsen gir grunnlag for tvangsgrunnlag for utlegg. Dette innebærer at Skatteetaten ved Statens innkrevingssentral kan benytte namskompetanse, jf. tvangsfullbyrdsloven § 2-14 første ledd.

I bestemmelsens *tredje ledd* foreslås det at tingretten er klageinstans for ilagte gebyrer. En klage kan avvises dersom denne fremsettes etter at klagefristen er utløpt. Klagefristen foreslås satt til tre uker. Dette gjelder likevel ikke dersom retten finner at klager ikke kan lastes for oversittelse av fristen og at klagen er fremsatt så snart det var mulig. Videre foreslås det at retten kan oppheve gebyret dersom den finner at vilkårene for å ilegge dette ikke forelår. En slik avgjørelse om opphevelse treffes ved kjennelse, og kan ankes videre. Til sist foreslås det at illeggelse av gebyr ikke kan prøves under tvangsinndrivelse av gebyret.

I bestemmelsens *fjerde ledd* foreslås det en forskriftshjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om gebyrstørrelse, illeggelse og inndrivning av gebyret, betalings- og klagefrister og om klagebehandlingen.

Det vises ellers til omtalen i punkt 6.6.

13.2 Til endringene i § 21 a i lov 10. februar 2017 nr. 5 om endringer i tobakksskadeloven

Overskriften i § 21 a foreslås endret for å tydeliggjøre at denne bestemmelsen, som tidligere regulerte både grensekryssende og innenlands fjernsalg, nå kun skal gjelde for innenlands fjernsalg. For grensekryssende fjernsalg er det foreslått et forbud i ny § 21 b.

I *første ledd* foreslås det å presisere at bestemmelsen kun gjelder «innenlands» fjernsalg. I tillegg foreslås det å endre formuleringen «til, fra eller i Norge», til «i Norge»

Tredje og femte ledd foreslås opphevet, da disse regulerer hhv. fjernsalg ut av Norge og en forskriftshjemmel om privatimport. Som følge av foreslått ny § 21 b, er disse bestemmelsene ikke lenger relevante.

Fjerde ledd blir til nytt tredje ledd.

Det vises ellers til omtalen i punkt 7.

13.3 Til endringene i § 16 e i lov 22. juni 2018 nr. 77 om endringer i tobakksskadeloven

I *første ledd første punktum* foreslås det å fjerne «eksportører» fra oppramsingen av subjekter som plikter å inngå avtale med uavhengig tredjepart om datalagring etter bestemmelsen. Eksportører er ikke blant pliktsubjektene i tobakksdirektivet artikkel 15 nr. 8, som regelen er ment å gjennomføre. Det vises ellers til omtalen i punkt 10.6.

13.4 Til endringene i lov 22. juni 2018 nr. 76 om endringer i atomenergi- loven, strålevernloven mv.

Til endringene i del IV – atomenergiloven § 55 a

Første ledd første punktum foreslås endret ved å ta inn et felles skyldkrav om forsett eller uaktsomhet for både foretak og fysiske personer for å kunne ilegge overtredelsesgebyr. Endringen innebærer at det ikke lenger er et tilnærmet objektivt ansvar for foretak.

Uaktsomhet skal forstås som alminnelig (simpel) uaktsomhet. Anonyme og kumulative feil kan sanksjoneres administrativt. Dette innebærer at uaktsomhetskravet kan oppfylles av en eller flere personer som opptrer på vegne av foretaket, men også gjennom summen av flere enkeltpersoners adferd.

Annet ledd foreslås opphevet. Tredje til femte ledd blir annet til fjerde ledd.

Det vises ellers til omtalen i punkt 11.

Til endringene i del V – strålevernloven § 23 a

Første ledd første punktum foreslås endret ved å ta inn et felles skyldkrav om forsett eller uaktsomhet for både foretak og fysiske personer for å kunne ilegge overtredelsesgebyr. Endringen innebærer at det ikke lenger er et tilnærmet objektivt ansvar for foretak.

Uaktsomhet skal forstås som alminnelig (simpel) uaktsomhet. Anonyme og kumulative feil kan sanksjoneres administrativt. Dette innebærer at uaktsomhetskravet kan oppfylles av en eller flere personer som opptrer på vegne av foretaket, men også gjennom summen av flere enkeltpersoners adferd.

Annet ledd foreslås opphevet. Tredje til femte ledd blir annet til fjerde ledd.

Det vises ellers til omtalen i punkt 11.

Helse- og omsorgsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og atomenergiloven (utvidelse av røykeforbudene og forbud mot grensekryssende fjernsalg).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og atomenergiloven (utvidelse av røykeforbudene og forbud mot grensekryssende fjernsalg) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og atomenergilovent (utvidelse av røykeforbudene og forbud mot grensekryssende fjernsalg)

I

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

§ 2 nytt første ledd skal lyde:

Med tobakk forstås i denne lov tobakksblader og andre naturlige, bearbejdede eller ubearbejdede deler av tobakksplanten, herunder ekspandert og rekonstituert tobakk.

Nåværende første til tredje ledd blir annet til fjerde ledd.

§ 2 nytt femte ledd skal lyde:

Med sigarett forstås i denne lov sammenrullet tobakk som kan brukes via forbrenning, og som er nærmere definert i artikkel 2 nr. 10 i Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/40/EU.

Nåværende fjerde til syvende ledd blir sjette til niende ledd.

§ 2 nytt tiende ledd skal lyde:

Med nikotinprodukter forstås i denne lov ethvert produkt som inneholder nikotin og som er beregnet for konsum ved inhalasjon, tygging, absorpsjon, i oppløsninger eller som inntas på annen måte, med unntak av tobakksvarer, jf. annet ledd.

Nåværende åttende til trettende ledd blir ellefte til sekstende ledd.

§ 3 annet ledd skal lyde:

Loven, med unntak av § 28 a, får ikke anvendelse på elektroniske sigaretter, gjenoppfyllingsbeholdere eller andre nikotinprodukter som omfattes av legemiddeloven eller lov om medisinsk utstyr.

§ 4 tredje ledd skal lyde:

Til forbruker er det kun tillatt å selge tobakksvarer, tobakksurrogater og gjenoppfyl-

lingsbeholdere som er lovlig produsert, importert eller kjøpt fra registrerte grossister.

§ 8 annet ledd skal lyde:

Privatpersoner kan uten bevilling innføre tobakksvarer til personlig bruk som reisegods.

§ 17 første ledd annet og tredje punktum skal lyde:

Det er også forbudt å innføre slike produkter for personer under 18 år. Er det tvil om personens alder, kan salg og innførsel bare finne sted dersom personen dokumenterer å ha fylt 18 år.

Ny § 21 b skal lyde:

§ 21 b *Forbud mot grensekryssende fjernsalg*

Det er forbudt å drive grensekryssende fjernsalg av tobakksvarer, elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere til eller fra Norge.

Departementet kan i forskrift utvide forbudet i første ledd til å gjelde andre tobakksurrogater og nikotinprodukter samt tobakksimitasjoner og tobakksutstyr. Departementet kan i forskrift også gi nærmere bestemmelser om grensekryssende fjernsalg av slike produkter, herunder mengdebegrensninger.

Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet i forbudet i første ledd og gjøre unntak fra det.

§ 28 nytt annet til femte ledd skal lyde:

Det er forbudt å røyke

a. *på arealer utendørs som er opparbeidet for eller tilpasset til bruk til idrett. Områdene skal være røykfrie også når disse brukes til andre formål enn idrettsutøving.*

b. *på areal, opparbeidet eller naturlig, hvor allmennheten har adgang og som er tilrettelagt for barns lek (lekeplass).*

c. *i private kjøretøy med barn under 18 år til stede. Forbudet i annet ledd bokstav c gjelder ikke for kjøretøyets boenhet når den anvendes som bosted eller for kjøretøy uten tak.*

Bestemmelsene i § 25 tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende for områder omfattet av § 28 annet ledd bokstav a eller b.

Departementet kan gi forskrift om krav til røykfrie buffersoner eller avgrensning for områdene som reguleres i annet ledd bokstav a og b.

§ 29 første ledd skal lyde:

Kommunen skal føre tilsyn med at reglene i og i medhold av §§ 25, 26 første ledd, 27 første og annet ledd, 28 annet ledd bokstav a og b og 28 a overholdes. Dreier det seg om arbeidslokaler, føres tilsynet av Arbeidstilsynet.

§ 29 nytt tredje ledd skal lyde:

Politiet skal føre tilsyn med at reglene i § 28 annet ledd bokstav c, overholdes.

Nåværende tredje og fjerde ledd blir fjerde og femte ledd.

§ 29 femte ledd blir sjette ledd og skal lyde:

Sysseimesteren fører tilsyn med at reglene i og i medhold av §§ 25, 26, 27, 28 annet ledd bokstav a og b og 28 a overholdes på Svalbard. Sysseimesteren kan overlate til Longyearbyen lokalstyre å føre tilsyn for Longyearbyen.

§ 29 sjette ledd blir syvende ledd og skal lyde:

Tilsynsmyndigheten kan i særlige tilfeller gi dispensasjon fra regler gitt i eller i medhold av §§ 25 og 28 annet ledd bokstav a og b og sette vilkår for eventuell dispensasjon. På arbeidsplasser med arbeidsmiljøutvalg skal uttalelse fra utvalget legges ved søknaden. På arbeidsplasser uten arbeidsmiljøutvalg skal uttalelse fra verneombud legges ved.

Nåværende syvende ledd blir åttende ledd.

§ 34 d første til tredje ledd skal lyde:

Det er forbudt å føre inn i Norge, selge eller overlate til andre nye tobakks- eller nikotinprodukter uten at produktet er godkjent av direktoratet.

Med nye tobakks- og nikotinprodukter forstås produkter som er bragt i omsetning etter 19. mai 2014 og som ikke faller inn under følgende kategorier: sigaretter, rulletobakk, pipetobakk, vannpipetobakk, sigarer, sigarillos, tyggetobakk, nesetobakk eller snus.

Helsedirektoratet skal ta stilling til en søknad om godkjenning av et nytt produkt senest innen seks måneder. Produktet anses ikke for godkjent selv om saksbehandlingstiden er utløpt.

Nåværende tredje ledd blir fjerde ledd.

§ 35 første ledd skal lyde:

Helsedirektoratet fører tilsyn med at §§ 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14 til 24, 30 til 34 d, 36 b, 36 c, 41 og 42 og forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene overholdes.

§ 44 annet ledd skal lyde:

Denne bestemmelse får ikke anvendelse på § 28 første ledd.

Ny § 44 a skal lyde:

§ 44 a Gebyr for røyking i private kjøretøy med barn til stede

Gebyr for brudd på røykeforbudet i § 28 annet ledd bokstav c kan ilegges av politiet. Gebyr kan ilegges både fører av kjøretøyet og den som røyker dersom vedkommende har fylt 18 år.

Blir ilagt gebyr ikke betalt innen tre uker etter illeggelsen, forhøyes gebyret med 50 prosent. Dette gjelder selv om gebyret er påklaget. Gebyr ilagt i medhold av denne bestemmelsen er tvangsgrunnlag for utlegg.

Ileggelse av gebyr kan innklages for tingretten innen tre uker. Blir klage fremsatt etter utløpet av fristen, skal den avvises med mindre retten finner at oversittelsen ikke kan legges den som er ilagt gebyret til last og klagen er fremsatt så snart det var mulig. Retten kan oppheve ilagt gebyr hvis den finner at vilkårene for illeggelse ikke forelå. Avgjørelsen treffes ved kjennelse og kan ankes. Ileggelse av gebyr kan ikke prøves under tvangsinnndrivelse av gebyret.

Kongen kan i forskrift fastsette størrelsen på gebyret og nærmere regler om illeggelse og inndrivning, betalingsfrist og klagebehandlingen.

II

I lov 10. februar 2017 nr. 5 om endringer i tobaksskadeloven (gjennomføring av direktiv 2014/40/EU og standardiserte tobakkspakninger) gjøres følgende endringer:

§ 21 a overskriften skal lyde:

Registreringsordning for *innenlands* fjernsalg

§ 21 a første ledd skal lyde:

Det er forbudt å drive *innenlands* fjernsalg av tobakksvarer, elektroniske sigaretter og *gjenoppfyllingsbeholdere* i Norge, uten registrering hos Helsedirektoratet.

Tredje og femte ledd oppheves. Fjerde ledd blir tredje ledd.

III

I lov 22. juni 2018 nr. 77 om endringer i tobakkskadeloven (ulovlig handel med tobakksvarer mv.) gjøres følgende endringer:

§16 e første ledd første punktum skal lyde:

Produsenter og importører av tobakksvarer plikter å inngå avtale med uavhengig tredjepart om datalagring av informasjon som skal knyttes til identifikasjonsmerket etter § 16 d.

IV

I lov 22. juni 2018 nr. 76 om endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddelloven, lov om medisinsk utstyr og strålevernloven (overtredelsesgebyr mv.) del IV gjøres følgende endringer:

§ 55 a første ledd første punktum skal lyde:

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet kan ilegge den som *forsettlig eller uaktsomt* overtrer bestemmelsene i §§ 4, 5, 11 til 16, 50, 51, 53 og 54, overtredelsesgebyr.

§ 55 a annet ledd oppheves.

Nåværende tredje til femte ledd blir annet til fjerde ledd.

V

I lov 22. juni 2018 nr. 76 om endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddelloven, lov om medisinsk utstyr og strålevernloven (overtredelsesgebyr mv.) del V gjøres følgende endringer:

§ 23 a første ledd første punktum skal lyde:

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet kan ilegge den som *forsettlig eller uaktsomt* overtrer bestemmelsene i §§ 5, 6, 7 til 9, 12 til 15, og 18 til 20, overtredelsesgebyr.

§ 23 a annet ledd oppheves.

Nåværende tredje til femte ledd blir annet til fjerde ledd.

VI

1. Endringene i I gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til ulik tid.
2. Endringene i II, III, IV og V trer i kraft straks.
3. Kongen kan gi overgangsregler.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2025

