

De gode intensjoners politikk

– Kampen mot tobakk

Innledning

At røyking er skadelig, kan slås fast uten nærmere bevisføring. Kampen mot røyking er en viktig kamp. På samme måte kan vi også slå fast at den reguleringen Regjeringen nå vil innføre – standardisering av tobakksinnpakninger – er et dramatisk inngrep i etablerte kommersielle varemerkerettigheter. Det dreier seg i realiteten om ekspropriering av varemerker, siden det er produktenes egenart man vil ramme. Disse varemerkene er av stor verdi i en konkurransesammenheng.

Skal man foreta slike inngrep i rettigheter som nyter vern etter flere av Norges internasjonale forpliktelser, må reguleringene være forholdsmessige og det må kunne vises til sannsynlige samfunnsmessige positive effekter av tiltaket. Bevisbyrden ligger altså på Helse- og omsorgsdepartementet.

Dette notatet drøfter noen av de faktiske og rettslige sidene ved Regjeringens tobakkskamp, en kamp som også rettes mot snus. Notatet begynner med de rettslige problemene, for så å se på det foreslåtte tiltakets faktiske grunnlag opp mot de rettslige. Vi skal også se på om tiltaket er rimelig i en større politisk kontekst. Først skal vi imidlertid se på hva det foreslåtte tiltaket går ut på.

For ordens skyld, notatet innebærer ikke en juridisk betenkning av noen av disse rettsgrunnlagenes evne til å blokkere tiltaket fra Regjeringen. Notatet peker kun på enkelte bestemmelser som vil kunne utgjøre problemer for det foreslåtte tiltaket, uten å ha pretensjoner om en fyllestgjørende juridisk analyse. Men, som påpekt over, det er departementets forslag som må overbevise.

Standardisering av tobakspakninger

17. mars 2015 sendte Regjeringen forslaget om standardiserte tobakspakninger på høring.¹ Høringsfristen var 9. juni 2015, og det ventes at Regjeringen vil legge frem et lovforslag for Stortinget i løpet av våren 2016. Forslaget ble nylig nedstemt av FrPs landsstyremøte,² og helse- og omsorgsminister Bent Høie må dermed eventuelt finne flertall for forslaget uten FrP.

Målet med reklamefrie pakninger er først og fremst å hindre at barn og unge begynner med tobakk. "Vi vet at unge blir påvirket av utseendet på tobakksemballasjen (..) og det er på tide å sette en stopper for markedsføring av tobakksprodukter rettet mot barn og unge", sa Høie.³ Standardisering

– eller såkalt *plain packaging* – går i all enkelhet ut på alle tobakkspakker skal være like, de skal være utformet etter samme standard, og denne standarden skal være såkalt "plain", dvs. ikke være innbydende eller smakfull på noen måte. Forslaget går ut på at alle tobakkspakninger – også snus – skal være like, og ha en mørkegrønn farge. Fargen er valgt fordi undersøkelser har vist at den olivengrønne fargen oppfattes som minst appetittlig av alle farger. Produsentlogoer, merkeangivelser og andre særtrekk skal forbys, ved at forbrukerne kun får anledning til å skille merkene fra hverandre ved en nøytral og likt utformet produsentangivelse, på randsonen av pakningen.

Snus, sigarer og pipetobakk er i høringsnotatet foreslått regulert på samme måte, uavhengig av produktenes ulike skadepotensiale og betydning for folkehelsen. Senere har det imidlertid kommet signaler fra departementet om at sigarer og rulletobakk ikke skal omfattes likevel, trolig fordi dette ikke anses som rekrutteringsprodukter.⁴

Ifølge et EU-direktiv om standardisering av tobakkspakninger som skal tre i kraft i 2016, 65 prosent av sigarettpakningers overflate skal være dekket av helseadvarsler mot røyking. Det er imidlertid ikke dette det norske forslaget går ut på, men at hele innpakningen, også for snusbokser, skal være lik.

De rettslige problemstillingene ved standardisering av tobakkspakninger

Å standardisere tobakkspakninger i den grad som Regjeringen nå foreslår, berører en rekke rettslige problemstillinger, som alle kan være relevante hindre for forslaget. At de er relevante betyr imidlertid ikke at de utgjør avgjørende hindre mot Regjeringens tiltak. Men samlet sett tegner de et bilde av et problematisk lovforslag.

Det forslaget reelt sett innebærer, og som kan sies å utgjøre siktemålet med det, er å innføre et totalforbud mot å synliggjøre alle slags tobakksvarers egenarter og karakteristika. Men i dette ligger det også at man fratrar produsenter deres varemerke, hvis synlige uttrykk nettopp er deres logoer og utforminger. Disse varemerkene er viktige størrelser, ved at de sender signaler til forbrukerne om hva de kan forvente av kvalitet og egenart ved de forskjellige varene. I tillegg til å utgjøre store kommersielle verdier, har disse varemerkene også verdi for forbrukerne når de skal orientere seg blant de forskjellige produktene. Disse verdiene knyttet til varemerkene må vurderes i lys av det som stadig er det grunnleggende utgangspunktet: Tobakk er en lovlig vare. I stedet for å forby det, søker regulerende myndigheter å ødelegge sentrale deler av produktenes karakteristika. I dette står tobakken i en særklasse av regulering. Selv om røyking er en særs skadelig aktivitet, er det også en rekke andre lovlige produkter som udiskutabelt har svært negative helseeffekter, hvorav alkohol er det mest åpenbare. Det er imidlertid ingen eksisterende eller foreslåtte begrensninger på alkoholomsetning som kan sammenlignes med den tobakksreguleringen som nå foreslås.

Regjeringen bygger den rettslige delen av sin argumentasjon for innføring av standardiserte tobakkspakninger på at dette vil bidra til at Norge innfrir sine forpliktelser etter Verdens helseorganisasjons tobakkskonvensjon.⁵ Selve konvensjonen sier ingenting om standardiserte pakninger, men bestemmelsene gir, ifølge departementet, "et stort spillerom". Departementet baserer seg videre på at *retningslinjene* til konvensjonen "anbefaler at partene vurderer innføring av standardiserte tobakkspakker." Det foreligger med andre ord ingen folkerettslig forpliktelse for det foreslåtte tiltaket, og det er altså neppe nødvendig for å "innfri" Norges forpliktelser etter tobakkskonvensjonen. Konvensjonen gir i beste fall et "spillerom" som åpner for at man kan vurdere

et slikt tiltak. På den annen side foreligger det åpenbart andre folkerettslige grunnlag som kan utgjøre hindre mot forslaget fra regjeringen.

Vi skal i dette avsnittet se nærmere på de viktigste rettslige forpliktelsene som kan utgjøre slike mulige begrensinger for regjeringens planer om standardiserte tobakkspakninger.

EØS-retten:

For det første inneholder EØS-retten reguleringer som berører den foreslåtte standardiseringen. EUs tobakksdirektiv 2014/40/EU regulerer ikke standardiserte tobakkspakninger direkte. Direktivet er imidlertid ikke til hinder for dette dersom det er begrunnet i hensynet til folkehelsen, står i et rimelig forhold til dette målet, og ikke innebærer vilkårlig forskjellsbehandling eller en skjult handelshindring. Dette er et generelt unntak som gjelder for hele EØS-retten, se blant annet EØS-avtalen artikkel 13. Som departementet skriver i høringsnotatet beror lovligheten av en eventuell standardisering av tobakkspakninger etter direktivet på om tiltaket "kan begrunnes i hensynet til folkehelsen og står i et rimelig forhold til dette målet." Disse vilkårene må, som departementet også skriver, forstås i lys av prinsippet om frie varebevegelser, og at standardisering av tobakkspakninger må regnes som et produktkrav som kan ses som en importrestriksjon eller et "tiltak med tilsvarende virkning." Slike krav er i utgangspunktet forbudt.

Det kan likevel være lovlig hvis det er egnet og nødvendig for å nå de fastsatte folkehelsemålene, skriver departementet.

Departementet viser til at "det antas at tiltaket vil ha en moderat effekt på røyking blant voksne" og at det vil "bidra til redusert rekruttering blant unge", og konkluderer med at tiltaket dermed er egnet til å redusere helseskader forårsaket av tobakksbruk.

Deretter vurderes om tiltaket er nødvendig for å nå målsetningene. Det vises til det langsiktige målet for norsk tobakkspolitikk om et tobakksfritt samfunn, som fremkommer i tobakkskadelovens formålsbestemmelse, jf, lovens § 1. Departementet legger videre til grunn at standardiserte pakninger er "et viktig element i en større pakke med tiltak", og viser til at standardiserte pakninger vil redusere reklameeffekten som tobakkspakker utgjør, og er dermed et ledd i "denormaliseringen" av tobakksbruk. "Departementet har vurdert at det ikke finnes andre tiltak som vil ha tilsvarende effekt overfor alle de formål som begrunner standardiserte tobakkspakninger," konkluderes det.

Begge disse vurderingene fremstår som ganske vilkårlige, mangelfulle og udokumenterte med hensyn til effekt, både når det gjelder spørsmålet om standardisering er egnet til å oppnå målene, og om den er nødvendig. Departementet mener at det likevel virker rimelig å anta at et slikt tiltak i hvert fall er egnet til å nå visse folkehelsemål, i den forstand at det er grunn til å tro at det vil ha en viss effekt i form av redusert forbruk ved at tobakksvarer blir mindre attraktive produkter. Men effekten antas altså å være "moderat".

Det er ikke åpenbart klart hva departementet mener med formuleringen "alle de formål som begrunner standardiserte tobakkspakninger." Hvilke formål er dette? Ved å nevne tobakkskadelovens formålsbestemmelse, som slår fast at det langsiktige målet med tobakkspolitikken er et tobakksfritt samfunn, antydes det at dette radikale målet er en del av "alle de formål" som søkes oppnådd gjennom standardiserte pakninger. Hvis målet om et helt tobakksfritt samfunn skal nås uten å innføre forbud mot tobakk, kan det kanskje være lett å tenke at nærmest ethvert tiltak som kan redusere

forbruket, må anses som nødvendig. Men det er likefullt ikke slik at akkurat dette tiltaket uten videre er nødvendig, selv om begrunnelsen er den radikale målsetningen om et tobakksfritt samfunn. Det er i alle tilfeller departementet som må sannsynliggjøre at standardiserte tobakkspakninger er avgjørende for å oppnå et tobakksfritt samfunn. Det er i utgangspunktet fullt mulig å tenke seg at samfunnet kan bli tobakksfritt "på sikt" uten at akkurat dette tiltaket gjennomføres. At departementet "legger til grunn at forslaget om standardiserte tobakkspakker er et viktig element i en større pakke med tiltak" er ikke noe bevis for det motsatte.

WTO-retten:

Videre er det relevant å se på de begrensningene som følger av den såkalte TRIPS-avtalen (WTOs Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights). Denne avtalen ble inngått i 1994, og etablerer minimumsstandarder for reguleringen av såkalte immaterialrettigheter, dvs. eiendomsretter til formuesgoder som ikke er fysiske ting, hvor varemerker utgjør en sentral rettighet av denne typen. Alle WTO-medlemsland (i dag 148 land) har inngått denne avtalen.

I denne avtalen er det flere bestemmelser som kan skape problemer for Regjeringens forslag om standardisering av tobakkspakninger, men den viktigste er nok artikkel 20. Av denne artikkelen følger det (bl.a) at "[t]he use of a trademark in the course of trade shall not be *unjustifiably encumbered* by special requirements, such as the use with another trademark, use in a special form or *use in a manner detrimental to its capability to distinguish the goods or services of one undertaking from those of other undertakings*" (våre uth.). Det er nettopp dette siste tillegget – om bruk som skader evnen til varemerket å skille produktene fra hverandre – som gjør at adgangen til å iverksette slike tiltak som standardiseringen innebærer, kan synes problematiske etter denne avtalen. Ved å kreve at varemerker ikke skal bli "unjustifiably encumbered", dvs. uberettiget begrenset. Hele standardiseringstiltaket har nettopp sitt formål i å helt utradere forskjellene mellom de forskjellige merkene, slik at produktene ikke skal ha noen appell knyttet til varemerket. Dette vil i så fall utradere den såkalte "opprinnelsesgarantifunksjonen", som er et av varemerkets hovedfunksjoner.

I likhet med etablert rettspraksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD), gir avtalen medlemslandene en forholdsvis stor grad av frihet til å innføre tiltak for å sikre folkehelsen. Derfor heter det også i artikkel 8 at "[m]embers may, in formulating or amending their laws and regulations, adopt measures necessary to protect public health and nutrition, provided that such measures are consistent with the provisions of this Agreement". Denne friheten til å iverksette tiltak begrenses av formuleringen "consistent with the provisions of this Agreement", og disse begrensningene er vesentlige. Denne må imidlertid tolkes i lys av artikkel 20, som innebærer at tiltaksfriheten må begrenses til det som er "nødvendig" for å ivareta folkehelsen. Det påhviler altså i utgangspunktet en bevisbyrde på Regjeringen ut fra denne avtalen. Det må med andre ord bevises at standardisering fører til en reduksjon i forbruket av tobakk. Slike bevis finnes imidlertid ikke.

EMD har slått fast at det i prinsippet ikke er noen forskjell på immaterialrettigheter og fysiske rettigheter når det gjelder beskyttelsesgraden etter eiendomsrettsbestemmelsen i tilleggsprotokoll 1-1 til EMK. Når EMD har slått fast at også selskaper er kandidater for beskyttelse gjennom Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), betyr dette at selskapers varemerker nyter godt av det vernet som følger av menneskerettighetene. Dette impliserer selvfølgelig ikke at det aldri kan gjøres inngrep i disse rettighetene. Mange av menneskerettighetene, nærmere bestemt EMK-artiklene 8-11 og tilleggsprotokoll 1-1, kan begrenses i en rekke tilfeller, dersom det er såkalt "nødvendig i et demokratisk samfunn" og at denne begrensningen er "forholdsmessig". Dette er det

som kalles den nasjonale skjønnsmarginen – ”the margin of appreciation”.⁶ Det er særlig den siste testen – forholdsmessighetstesten – som det ofte står om når de begrensbare menneskerettighetenes virkeområde skal innsnevres av samfunnsmessige grunner. Innenfor helseområdet har imidlertid EMD innrømmet de nasjonale myndighetene et forholdsvis stort spillerom når det gjelder å bestemme hvilke tiltak som er forholdsmessige og ikke. Men som domstolen fremhever, må statene – dersom de skal tillates å gjøre bruk av denne unntaksfriheten som følger av konvensjonen – finne ”a just balance between the protection of the general interest of the community and the respect due to fundamental human rights while attaching particular importance to the latter”.⁷ Spørsmålet er altså om det foreslåtte tiltaket treffer en slik balanse, noe som er langt fra opplagt.

Grunnloven og EMK:

Forslaget berører også ulike bestemmelser i Grunnloven. Det er her snakk om bestemmelser som verner borgerne mot tilbakevirkende lover (§ 97), sikrer ytringsfrihet (§ 100) og bestemmelser som gir rett til full erstatning ved ekspropriasjon og inngrep som kan likestilles med dette (§ 105). Tilsvarende inneholder EMK bestemmelser som verner noen av de samme interessene. Begge rettsgrunnlagene legger opp til skjønsmessige vurderinger av tiltakets nødvendighet og forholdsmessighet. Departementet har vurdert forholdet til de aktuelle bestemmelsene temmelig kort, og konkludert med at tiltaket er lovlig.

Departementet har knapt vurdert forholdsmessigheten ved tiltaket, verken i lys av EØS-rettens bestemmelser eller EMK og Grunnloven. Her må man vurdere om et relativt inngripende tiltak kan forsvares når effekten man ser for seg, i beste fall, er ”moderat”.

Vi skal nå se nærmere på hva vi vet om effekten av et slikt tiltak, med andre ord det faktiske grunnlaget for den balansevurderingen som må foretas etter både EMK, Grunnloven, TRIPS-avtalen og EØS-retten.

Er det grunnlag for standardisering av tobakkspakninger? Forholdsmessighetsvurderingen

Det er ikke bare Norge som har foreslått å innføre krav om standardisering av alle varer som inneholder tobakksprodukter. Australia har som eneste land innført krav om standardiserte pakninger, og Frankrike har nylig vedtatt dette.⁸ I bl.a. Irland, New Zealand og Canada vurderer man lignende tiltak. EU stemte som nevnt forslaget ned, og nøyde seg med å kreve at 65 prosent av pakkens overflate skal utgjøres av advarsler. Sverige har på samme måte som Regjeringen foreslått standardisering, men forslaget er utsatt i påvente at ytterligere undersøkelser om effektene av standardiseringen.

For at et forslag som i utgangspunktet rammes av flere bestemmelser i EØS-retten, EMK, TRIPS og Grunnloven skal kunne vedtas allikevel, må det, som sagt, være nødvendig av nasjonalhelsemessige eller demokratiske grunner. Og selv om det gjelder slike forhold, må begrensningen og inngrepet være ”forholdsmessig”. Er de foreslåtte tiltakene ”forholdsmessige”? At et tiltak er forholdsmessig betyr at det ikke går lenger enn strengt tatt nødvendig for å oppnå den positive effekten man mener følger av tiltaket. Et sentralt problem i denne sammenhengen er at det ikke er lett å bevise effektene.

Det er delte meninger om effekten av tiltaket i Australia når det gjelder røyking. Noen studier viser at det har vært en nedgang siden standardiseringen ble innført, mens andre viser ingen slik effekt.

Forskningen gir et tynt belegg for effektene av standardiserte tobakkspakninger

I Helsedepartementets høringsnotat sies det en hel del om forskningen som er gjort på effekten av standardiserte pakninger for tobakk. Det refereres en rekke funn om påviste effekter, men det meste av dette er nærmest selvfølgeligheter, og det dreier seg for det meste om effekter som ikke direkte har betydning for forbruket og dermed heller ikke folkehelsen. Et "hovedfunn" i forskningen som refereres, er at standardiserte pakninger (i en lite attraktiv farge) oppfattes som mindre attraktiv enn tilsvarende pakninger med logo/merkevaredesign. Forskningen har også avdekket at "snuspakkens design har betydning for produktets appell overfor unge", og studier fra Australia viser at "standardisert innpakning kan ha effekt på holdninger til røyking". Dette er funn som ikke akkurat er egnet til å overraske. Det er dessuten funn som ikke sier noe som helst direkte om effekten tiltaket har på forbruk.

Det nærmeste man kommer noen form for dokumentasjon på at dette kan ha konkret og målbar betydning for det som er det overordnede målet, nemlig redusert forbruk, er denne oppsummeringen i høringsnotatet: "Sirus-rapporten bekrefter at den totale mengden av studier er tilstrekkelig til å kunne trekke konklusjoner om at tiltaket vil kunne ha effekt på rekruttering av unge til tobakksbruk." Den samlede forskningen har ikke kunnet dokumentere noe mer enn at standardiserte pakninger for tobakk "vil kunne ha effekt på rekruttering". Det ser altså ikke ut til å være mulig å si noe om hvor stor effekt man kan forvente, og basert på dette, strengt tatt heller ikke om det er sannsynlig at det blir noen effekt overhodet, bare at "det vil kunne forventes".

Det må også påpekes at det ikke er noen studier som har forsøkt å påvise effekten av standardisering på *snusforbruket*. Det går heller ikke an å slutte uten videre fra studier av effekten av standardisering på røyking til effekten av standardisering på snusforbruket. Det er her også et vesentlig poeng at det er snakk om to forskjellige produkter, hvor det ikke er påvist helseskader i tilnærmedesvis samme grad fra snusbruk. At røyking er sterkt helseskadelig, er allment kjent og må antas å ha vært en sterkt motiverende faktor bak den nedgangen man har sett av sigarettforbruket.

Samtidig må det omvendte antas å gjelde hva gjelder snusens manglende dokumenterte helseskadelige effekter. Veksten i snusbruk kan også ses som noe positivt når denne ses i sammenheng med nedgangen i røyking, noe som samlet må gi en positiv effekt. Forslaget om å ramme snus på nøyaktig samme måte som røyking fremstår i det hele tatt som svært tynt begrunnet. Som departementet fastslår i høringsnotatets kapittel 2.2, som omhandler kunnskapsgrunnlaget om helseskader av tobakksbruk, vet vi at "snus er langt mindre helseskadelig enn røyking." Vi vet også, som departementet skriver, at bruk av snus *kan* innebære risiko for alvorlig sykdom. Men utover dette utgangspunktet er det usikkert hvilken helserisiko bruk av snus innebærer, og det er uansett klart at det dreier seg om helseskader i en helt annen grad og omfang enn de veldokumenterte risikoene som er knyttet til røyking. I lys av dette virker det urimelig og unyansert når regjeringen har som utgangspunkt at "*tobakksvarer* (...) er sterkt helseskadelige uansett bruk"⁹ (vår uthevelse), som det heter i innledningskapittelet i høringsnotatet. En slik kategorisk påstand kan trolig diskuteres når det gjelder røyking. Når det gjelder snus, er det vanskelig å se at regjeringen har noe saklig grunnlag overhodet for å hevde dette. Videre fastslås det, i samme avsnitt i høringsnotatet, at "det finnes ingen nedre sikker grense for tobakksbruk annet enn totalavhold." Det er kanskje riktig, rent

logisk. Men dette er en "risikovurdering" som ikke egner som reguleringsprinsipp. Hvis det eneste akseptable er "en nedre sikker grense", altså null risiko for skade, vil det måtte kreves "totalavhold" på svært mange områder.

NHO, blant andre, skriver i sin høringsuttalelse at forholdet til EØS-retten synes å være mangelfullt utredet, og da "særlig den såkalte proporsjonalitetsvurderingen, og forholdet til om tiltaket er nødvendig og forholdsmessig for å oppnå det valgte formålet." NHO peker på at departementet bare kort har konstatert at det ikke finnes andre tiltak som vil ha tilsvarende effekt overfor alle formål som er satt som begrunnelse for standardiserte pakninger. Men som NHO viser til, "kravet til nødvendighet innebærer at de alternative tiltakene ikke nødvendigvis behøver å være like virkningsfulle som det foreslåtte tiltaket om standardiserte pakninger, så lenge det er virkningsfullt nok." Denne forholdsmessighetsvurderingen er viktig fordi, som NHO også peker på, tiltaket er "svært inngripende i grunnfrihetene", all den tid det i realiteten er snakk om konfiskering av opparbeidede varemerker.

Som også NHO er inne på, bruker departementet til sammen en drøy side på å redegjøre for hele vurderingen som er gjort av samtlige bestemmelser i både Grunnloven og EMK. Når det gjelder forholdet til yttringsfriheten og Grunnloven § 100 har for eksempel departementet nøydt seg med å slå fast at "tobakksindustriens interesser i å reklamere for sine produkter må anses å ikke stå særlig sterkt i forholdet til tiltakets formål om å redusere tobakksbruk blant ungdom, og dermed forebygge helseskader av tobakksbruk." Hensynet til "folkehelse (må) veie tyngre enn hensynet til industriens interesse i å øke sin omsetning av et sterkt helseskadelig produkt", som det heter i høringsbrevet. Men hvis dette var problemstillingen kunne man rettferdiggjort nærmest et hvilket som helst tiltak så lenge det retter seg mot et "helseskadelig" produkt, uavhengig av hvor inngripende, nødvendig, effektivt og forholdsmessig det er.

Drømmen om det tobakksfrie samfunn som pådriver for illiberal politikk

Vi har så langt pekt på en del mulige rettslige hindre for forslaget om standardiserte tobakkspakninger, og at disse til dels synes å være dårlig utredet av departementet. Det er likevel ikke opplagt at innføringen av et slikt tiltak er ulovlig. Det beror, som vi har sett, på en rekke komplekse avveininger som i stor grad er skjønnsmessige. Men selv om det skulle ha vært mulig å komme frem til at tiltaket er akseptabelt, altså lovlig, innenfor rammene av de aktuelle grunnlovsbestemmelsene og folkerettslige forpliktelsene Norge har, gjenstår andre, og minst like viktige spørsmål av politisk karakter: Er dette et rimelig og fornuftig tiltak, alt tatt i betraktning?

Tiltaket fremstår som illiberal. Hvorvidt noe er liberalt eller illiberalt løser imidlertid ikke alle spørsmål. Det hender at viktige prinsipper og hensyn står mot hverandre, hvor det må foretas en avveining av ulike prinsipper og hensyn. Noe av en slik avveining følger av de relevante menneskerettsbestemmelsene vi har omtalt i dette notatet. Men den politiske vurderingen av disse spørsmålene bør åpne for en bredere diskusjon enn den strengt rettslige vurderingen gir rom for. Ethvert politisk tiltak bør for eksempel vurderes ut fra om det finnes alternative måter å bruke ressursene på som ville gitt større gevinst for samfunnet.

Tobakksbruk, og da først og fremst røyking, er skadelig, og det har også klare negative konsekvenser for samfunnet. De fleste vil derfor være enige i målet om å begrense tobakksbruk, forsøke å hindre nyrekruttering, og kanskje også at et tobakksfritt samfunn gjerne kan være en målsetting på sikt. Men kanskje ikke for enhver pris, og særlig ikke når effekten av nye inngripende reguleringer må forventes å være beskjeden.

Tobakksbruk er allerede strengt regulert. Det er svært høye avgifter, som stadig øker, reklameforbud, helseadvarsler på pakninger, forbud mot å vise frem varene i butikk, aldersgrenser, forbud mot salg av tipakninger av sigaretter, og forbud mot å røyke i lokaler hvor allmennheten har adgang. I tillegg er omfanget av røyking kraftig redusert de senere årene, i 2014 røykte 13 % av befolkningen daglig, mot 51 % av mennene og 32 % av kvinnene i 1973. Utviklingen går altså klart i "riktig" retning. Det er all grunn til å tro at reguleringer har hatt og har en effekt. Men det er trolig også andre faktorer som spiller inn, som bedre informasjon om risikoer, økt helsebevissthet osv. Og det er i alle tilfeller neppe et en-til-en-forhold mellom streng regulering og nedgang i forbruk. Spørsmålet blir da hvor store ressurser man nå skal sette inn på å iverksette tiltak som i beste fall kan gi en ytterligere marginal effekt i form av redusert forbruk.

Det brukes åpenbart mye tid og ressurser hos helsemyndighetene på å finne på nye måter å regulere tobakk på. Standardiserte tobakspakninger er bare siste eksempel, og redegjørelsen for dette forslaget i departementets høringsnotat viser at man nå nærmer seg et detaljnivå i reguleringene som begynner å bli påtakelig. Departementet har for eksempel merket seg at noen snusprodukter har "utradisjonell design", hvilket skaper bekymring. Og i høringsnotatet bes det om innspill "på om det er behov for ytterligere standardisering, herunder av snusboksene og snusporsjoners størrelse", og om det er "behov for" at det pålegges at snusbokser må ha rette kanter. Man bør ikke bare spørre om dette er fornuftig tobakkspolitikk isolert sett. Det er også grunn til å spørre om det er hensiktsmessig at en stor mengde byråkrater og politikere bruker så mye tid og ressurser på å foreslå, utrede og – hvis de får det som de vil – gjennomføre denne typen detaljreguleringer. Alt basert på et forskningsgrunnlag som ikke gir håp om noe mer konkret enn at tiltaket "vil kunne ha en effekt". Denne ressursbruken bør ses i sammenheng med alle andre utfordringer i helsevesenet og samfunnet for øvrig. Disse ressursene som nå brukes på å utrede behovet for regulering av vinklingen på kantene på snusbokser, burde vært brukt på politikkutvikling med større positive effekter. Tiltaket fremstår som mest egnet til å vinne en symbolkamp. Med store kostnader for dem det går utover.

Konklusjon

Forslaget om standardisering av tobakspakninger fremstår som svakt begrunnet når det gjelder effekten, nødvendigheten og forholdsmessigheten når det gjelder røyking, og nærmest direkte meningsløst når det gjelder snus. Selv om intensjonene er gode, i alle fall med en velvillig tolkning som utgangspunkt, bør Stortinget sette ned foten mot dette forslaget i kampen mot tobakken.

Notatet er skrevet av Torstein Ulserød, jurist i Civita, og Morten Kinander, professor, dr. juris, BI.

Civita er en partipolitisk uavhengig tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt forståelse og oppslutning om liberale verdier og løsninger. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatterene på torstein@civita.no eller civita@civita.no.

- Sluttnoter**¹ Høringsnotat om forslag til standardiserte tobakkspakninger og gjennomføring av Tobakkskonvensjonen artikkel 5.3, Helse- og omsorgsdepartementet 17. mars 2015
- 2 <http://www.aftenbladet.no/nyheter/innenriks/Frp-blaser-i-noytrale-tobakkspakker-3885052.html>
- 3 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/foeslar-standardiserte-tobakkspakninger/id2395028/>
- 4 <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Hoie-vil-tillate-e-sigaretter-med-nikotin-8217832.html>
- 5 Høringsnotatet, s. 14
- 6 For en fremstilling av 'the margin of appreciation' i EMD, se Arai Yutaka, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the ECHR*, Kent, 2002.
- 7 *The Belgian Linguistics Case* no 2, [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57525#{"itemid":\["001-57525"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57525#{)
- 8 <http://www.theverge.com/2016/4/4/11345936/france-plain-cigarette-pack-law>
- 9 Høringsnotatet, s. 6