STORTINGET

Innst. 29 L

(2026–2027)

Innstilling til Stortinget
fra helse- og omsorgskomiteen

Prop. 97 L (2025–2026)

Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Endringer i tobakksskadeloven (endringer i gebyr- og avgiftssystemet og høyere strafferammer)

Til Stortinget

Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til endringer i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven). Forslagene følger opp regjeringens nasjonale tobakksstrategi i Meld. St. 15 (2022–2023) Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar.

Det foreslås en oppfølging av deler av direktiv 2019/904/EU om plastprodukter, nærmere bestemt kravene om holdningsskapende arbeid for å redusere og forebygge forsøpling og spredning av mikroplast fra tobakksprodukter.

Videre foreslås en forenkling av lovens gebyr- og avgiftssystem. Dette er knyttet til gjennomføring av direktiv 2014/40/EU (tobakksdirektivet).

Det foreslås også en høyere strafferamme i tobakksskadeloven § 44 og enkelte andre endringer, primært begrepsendringer i loven for bedre tilpasning til den norske oversettelsen av tobakksdirektivet, samt en utvidelse av forskriftshjemmelen i § 42 om forbudte produktkategorier, slik at også produksjon omfattes for forbudte produkter. I tillegg foreslås det en teknisk endring i endringslov 10. februar 2017 nr. 5.

Komiteens behandling

Komiteen gjennomførte en skriftlig høring i saken. Høringsinnspillene kan leses på sakens side på stortinget.no.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ragnhild Bergheim, Julia Eikeland, Mona Nilsen, Truls Vasvik og Kai Steffen Østensen, fra Fremskrittspartiet, Stig Atle Abrahamsen, Alf Erik Andersen, Kristian August Eilertsen og Anne Grethe Hauan, fra Høyre, Erlend Svardal Bøe og Margret Hagerup, fra Sosialistisk Venstreparti, Kathy Lie, fra Senterpartiet, lederen Kjersti Toppe, fra Rødt, Seher Aydar, fra Miljøpartiet De Grønne, Marius Langballe Dalin, og fra Kristelig Folkeparti, Ida Lindtveit Røse, viser til Prop. 97 L (2025–2026), som blant annet foreslår endringer i sektoravgiften og gebyrsystemet, høyere strafferammer ved brudd på tobakksskadeloven og en utvidet hjemmel til å forby produksjon av enkelte produktkategorier.

Komiteen viser til at det er kommet inn 15 skriftlige høringsinnspill i saken. Komiteen viser til at helseorganisasjonene som har gitt innspill, deriblant Kreftforeningen, LHL og Den norske legeforening, i hovedsak støtter forslagene. Aktører fra tobakksbransjen har særlig innvendinger mot å finansiere holdningsskapende arbeid gjennom sektoravgiften. SMB Norge og Mosseregionens Næringsutvikling er, i likhet med Den

Norske Snusfabrikken, kritiske til den foreslåtte hjemmelen om produksjonsforbud.

Komiteen understreker betydningen av å hindre at mindreårige får tilgang til tobakks- og nikotinprodukter, og er opptatt av å motvirke ulovlig omsetning.

Holdningsskapende arbeid om miljøkonsekvenser og forsøpling av tobakks- og nikotinprodukter

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter forslaget om å pålegge produsenter og importører av tobakks- og nikotinprodukter å finansiere myndighetenes holdningsskapende arbeid om produktenes miljøkonsekvenser og forsøpling. Flertallet viser til at tobakksprodukter med filter er blant de mest utbredte plastproduktene som forsøpler naturen, og at også snus og e-sigaretter bidrar til forsøpling og spredning av plast og mikroplast. Flertallet mener det er rimelig og riktig at næringen bidrar til å finansiere kunnskaps- og informasjonstiltak som kan redusere miljøbelastningen, i tråd med prinsippet om at forurenser betaler. Flertallet støtter derfor forslaget om å utvide sektoravgiften til dette formålet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet støtter ikke regjeringens forslag om å pålegge produsenter og importører av tobakks- og nikotinprodukter å finansiere myndighetenes holdningsskapende arbeid knyttet til produktenes miljøkonsekvenser. Disse medlemmer er kritiske til at alle aktører og produkter som omfattes av sektoravgiften, skal finansiere årlige holdningsskapende kampanjer.

Forenkling av gebyr- og avgiftssystemet knyttet til gjennomføring av tobakksdirektivet

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter forslaget om å samle flere gebyrer i en felles sektoravgift. Flertallet viser til at formålet er å forenkle ordningen både for næringen og forvaltningen, uten at de samlede kostnadene endres. Flertallet mener et mer oversiktlig og helhetlig avgiftssystem vil bidra til mer effektiv administrasjon og samtidig sikre finansiering av myndighetenes oppgaver etter tobakksdirektivet og tilhørende regelverk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet støtter lovendringene som omhandler forenklinger av gebyr- og avgiftssystemet. Disse medlemmer mener forenklinger av gebyr- og avgiftssystemet vil kunne bidra til å redusere administrative byrder. Disse medlemmer mener det er avgjørende at kostnadene spesifiseres og knyttes til konkrete områder for å sikre transparens og forutsigbarhet. Disse medlemmer mener at forenklinger av gebyr- og avgiftssystemet må bidra til en tydelig oppdeling med innsikt i hver av kostnadene for å unngå at sektoravgiften blir en generell finansieringsmekanisme for ymse formål.

Høyere strafferamme i tobakksskadeloven § 44

Komiteen støtter forslaget om å heve strafferammen ved overtredelser av tobakksskadeloven.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at ulovlig handel med tobakks- og nikotinprodukter undergraver folkehelsepolitikken, gir mindreårige lettere tilgang til avhengighetsskapende produkter og kan være knyttet til organisert kriminalitet. Flertallet mener strafferammene i større grad bør reflektere overtredelsenes alvorlighet og gi myndighetene nødvendige virkemidler for å avdekke og bekjempe alvorlige og systematiske lovbrudd. Flertallet støtter derfor forslaget om strafferamme på bøter eller fengsel inntil seks måneder ved overtredelser.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet støtter en høyere strafferamme i tobakksskadeloven slik det beskrives i lovproposisjonen. Disse medlemmer mener en høyere strafferamme kan være rimelig ved alvorlig, gjentatt eller organisert ulovlig omsetning, særlig når mindreårige rammes. Disse medlemmer vil påpeke at en høyere maksimalstraff i seg selv vil ha begrenset effekt dersom den ikke følges opp med økt innsats innen kontroll, beslag, etterforskning og reaksjoner.

Andre forslag til endringer i tobakksskadeloven

Komiteen støtter de foreslåtte tekniske og språklige endringene i tobakksskadeloven. Komiteen mener det er hensiktsmessig å harmonisere lovens begrepsbruk med tobakksdirektivet og bidra til et mer konsistent og tilgjengelig regelverk.

Om produksjonsforbudet

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti, støtter forslaget om å utvide hjemmelen i tobakksskadeloven § 42 slik at det kan fastsettes forbud mot produksjon av produktkategorier som allerede er forbudt å innføre og selge i Norge. Flertallet viser til at formålet er å sikre et mer helhetlig og konsistent regelverk, hvor produkter som er vurdert å være uforenli-

ge med norske folkehelsehensyn, ikke samtidig kan produseres i Norge.

Flertallet mener det er vanskelig å begrunne at produkter som av hensyn til folkehelsen er forbudt på det norske markedet, fortsatt skal kunne produseres her i landet. En slik situasjon kan bidra til uklarhet i regelverket, skape unødvendige utfordringer for tilsynsmyndighetene og øke risikoen for ulovlig omsetning. Flertallet viser videre til at lovforslaget ikke innebærer et generelt produksjonsforbud, men kun åpner for at produksjon kan forbys for produktkategorier som allerede er underlagt nasjonale forbud mot innførsel og salg. Etter flertallets syn styrker dette sammenhengen mellom regelverkets formål og virkemidler, samtidig som hensynet til folkehelsen gis nødvendig vekt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Senterpartiet viser til regjeringens forslag til tobakksskadeloven § 42 nytt annet ledd, som gir departementet hjemmel til å forby produksjon av produktkategorier som er forbudt å innføre og selge i medhold av § 42 første ledd.

Disse medlemmer støtter ikke forslaget til § 42 nytt annet ledd. Disse medlemmer viser til at tobakksskadelovens formål kan ivaretas gjennom regulering av blant annet innførsel og salg av aktuelle produktkategorier i Norge, uten at det samtidig etableres en hjemmel til å forby norsk produksjon av produkter som utelukkende er beregnet for lovlig eksport til andre markeder.

Disse medlemmer viser til høringsinnspill fra næringsliv og kommuner om hvilke konsekvenser et produksjonsforbud kan få for etablerte norske bedrifter, arbeidsplasser og verdiskaping. Disse medlemmer mener det bør skilles mellom hvilke produkter som tillates innført og solgt på det norske markedet, og hvilke produkter norske virksomheter skal kunne produsere for lovlig eksport til markeder der produktene er tillatt.

Disse medlemmer mener hensynet til folkehelsen kan ivaretas gjennom målrettet regulering av det norske markedet, uten samtidig å etablere en hjemmel til å forby produksjon av de samme produktene for lovlig eksport. Disse medlemmer støtter på denne bakgrunn ikke regjeringens forslag til § 42 nytt annet ledd.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til høringssvaret til komiteen fra SMB Norge:

«Det må imidlertid trekkes et skarpt, prinsipielt skille mellom hva som tillates solgt i Norge, og hva norsk næringsliv kan produsere for lovlig eksport til internasjonale markeder. Norsk næringspolitikk har en lang og vellykket tradisjon for å huse høyteknologisk industri som produserer varer tilpasset regelverket i mottakerlandene (eksempelvis innen maritime komponenter, kjemikalier og farmasøytisk industri), selv om de samme produktene ikke nødvendigvis omsettes fritt her hjemme.

Å frata norske SMB-bedrifter retten til å produsere lovlige eksportvarer til internasjonale markeder er et drastisk inngrep i næringsfriheten som ikke kan begrunnes med nasjonale folkehelsehensyn.»

Disse medlemmer viser videre til at Mosseregionens Næringsutvikling og Våler kommune har levert inn høringssvar til departementet:

«Norge risikerer å miste en fremvoksende industri med stort internasjonalt potensial, samtidig som produktene fortsatt vil være tilgjengelige i Norge gjennom import. Resultatet blir at verdiskaping og arbeidsplasser flyttes ut, uten at folkehelsen styrkes. […]. Eksportforbudet bør avvises. Produksjon for eksport kan reguleres gjennom lisensordning og rapporteringsplikt, slik det gjøres i andre bransjer. […] Regulering bør erstatte forbud. Differensierte avgifter og tydelige kvalitetskrav gir bedre folkehelse og rettferdig konkurranse enn totalforbud.»

Disse medlemmer er bekymret for de næringspolitiske konsekvensene av den foreslåtte lovendringen. En hjemmel til å forby produksjon vil kunne ramme eksisterende norsk produksjonsvirksomhet og medføre at produksjon, arbeidsplasser og verdiskaping flyttes ut av Norge, uten at dette nødvendigvis gir en tilsvarende styrking av folkehelsen i Norge.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité med følgende unntak:

Tilråding I § 15 annet ledd bokstav d fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti.

Tilråding I § 42 nytt andre ledd fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i tobakksskadeloven (endringer i gebyr- og avgiftssystemet og høyere strafferammer)

I

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

§ 2 skal lyde:

§ 2 *Definisjoner*

I denne loven gjelder følgende definisjoner:

a. *tobakk:* tobakksblader og andre naturlige, bearbeidede eller ubearbeidede deler av tobakksplanten, herunder ekspandert og rekonstituert tobakk

b. *tobakksvarer:* varer som kan *brukes, og som* helt eller delvis består av tobakk, *uavhengig av om varen er genmodifisert eller ikke*

c. *tobakksutstyr:* varer som etter sitt formål hovedsakelig benyttes i forbindelse med tobakksvarer og tobakkssurrogater

d. *tobakkssurrogat:* produkt som etter sin bruksmåte tilsvarer tobakksvarer, men som ikke inneholder tobakk

e. *sigarett:* sammenrullet tobakk som kan brukes via forbrenning, og som er nærmere definert i artikkel 2 nr. 10 i Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/40/EU

f. *elektronisk sigarett:* tobakkssurrogater *til engangsbruk eller for gjenoppfylling* som kan brukes til inntak av damp gjennom et munnstykke, eller deler av et slikt produkt, herunder en patron, en tank og utstyret uten patron eller *tank*

g. *gjenoppfyllingsbeholder:* en beholder som inneholder væske som kan brukes til gjenoppfylling av en elektronisk sigarett

h. *urtebasert røykeprodukt:* tobakkssurrogat basert på planter, urter eller frukter, som kan forbrukes gjennom en forbrenningsprosess

i. *tobakksimitasjon:* produkter som etter sin utforming har en nær likhet med tobakksvarer eller tobakksutstyr, men som ikke inneholder tobakk eller tobakkssurrogat

j. *nikotinprodukter*: ethvert produkt som inneholder nikotin, og som er beregnet for konsum ved inhalasjon, tygging, absorpsjon eller i oppløsninger, eller som inntas på annen måte, med unntak av *tobakksvarer*

k. *tobakk til bruk i munnen: tobakksvarer beregnet på bruk i munnen på annen måte enn å bli inhalert eller tygget, og som helt eller delvis er framstilt av tobakk, i form av pulver, fine partikler eller enhver kombinasjon av disse formene, særlig i porsjonsposer eller porøse poser*

l. *salg*: overdragelse av tobakksvarer til forbruker mot vederlag

m. *engrossalg*: overdragelse av tobakksvarer mot vederlag som ikke omfattes av *bokstav l*

n. *grensekryssende fjernsalg*: salg der forbrukeren på tidspunktet for bestilling av varen fra et detaljsalgssted er i et annet land enn der detaljsalgsstedet er etablert

o. *spesialforretning:* fysisk utsalgssted som hovedsakelig selger tobakksvarer, tobakkssurrogater eller tobakksutstyr

p. *karakteristisk aroma:* en fremtredende lukt eller smak av annet enn tobakk, som følge av et tilsetningsstoff eller en kombinasjon av tilsetningsstoffer, for eksempel frukt, krydder, urter, alkohol, sukkertøy, mentol eller vanilje, og som er merkbar før eller mens tobakksvaren brukes

Departementet kan gi *forskrift* om hvilke produkter som skal regnes som tobakksvarer, tobakkssurrogater, tobakksimitasjoner, tobakksutstyr, elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere, og nærmere kriterier for hva som menes med spesialforretning. I tvilstilfeller kan departementet avgjøre spørsmålene med bindende virkning.

§ 15 annet ledd skal lyde:

Bevillingshavere skal betale en årlig avgift for å dekke *myndighetenes kostnader* til

a. *gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/40/EU*

b. *gjennomføring av protokoll 12. november 2012 mot ulovlig handel med tobakksvarer*

c. tilsyn med grossister og salgssteder etter § 35 og drift og forvaltning av register over grossister og salgssteder, jf. § 35 a

d. *informasjon og holdningsskapende arbeid overfor forbrukere om forsøpling og miljøkonsekvenser av tobakks- og nikotinprodukter*.

§ 15 fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan *gi forskrift* om satser for og innbetaling av *gebyrer* og avgifter etter denne paragrafen.

§ 32 tredje ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift fastsette gebyrer for myndighetenes arbeid med og kontroll av ingredienser og utslippsmålinger *som ikke dekkes av avgiften i § 15 annet ledd bokstav a.*

§ 34 d skal lyde:

§ 34 d *Godkjenningsordning for nye tobakks- og nikotinprodukter*

Det er forbudt å *innføre*, selge eller overlate til andre nye tobakks- eller nikotinprodukter uten at produktet er godkjent av *Helsedirektoratet*.

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 *tobakk til bruk i munnen*.

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.

Departementet kan *gi forskrift om* vilkår for godkjenning, nødvendig dokumentasjon, krav om under-

søkelser, *rapporteringsplikter*, *gebyrer* for godkjenning *og tilsynsavgift*.

§ 38 syvende ledd oppheves.

§ 41 skal lyde:

§ 41 *Forbud mot eksport av tobakk til bruk i munnen*

Det er forbudt å eksportere *tobakk til bruk i munnen* til land som er medlem av det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområde, og som *har forbud* mot omsetning av *tobakk til bruk i munnen*.

Eksportforbudet gjelder ikke for *tobakk til bruk i munnen* som tas med av en reisende til dennes personlige bruk eller til gave for personlig bruk.

§ 42 nytt annet ledd skal lyde:

Departementet kan også forby produksjon av produktkategorier som er forbudt å innføre og selge i medhold av første ledd.

§ 44 første og annet ledd skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer forbud eller påbud gitt i eller i medhold av denne lov straffes med bøter *eller fengsel inntil seks måneder*. Forsøk straffes på samme måte.

Dersom overtredelsen er særlig grov, er straffen bøter eller fengsel inntil 2 år. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på om overtredelsen har stort omfang, eller om det foreligger andre omstendigheter av særlig skjerpende art.

Nåværende annet og tredje ledd blir tredje og nytt fjerde ledd.

II

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

§ 37 a oppheves.

III

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 trer i kraft straks.
3. Departementet kan gi overgangsregler.

Oslo, i helse- og omsorgskomiteen, den 3. november 2026

Kjersti Toppe
leder

Ragnhild Bergheim
ordfører

Svanemerketrykksak, 2041 0654 Trykk og layout: Stortingets administrasjon