

Høringsnotat

19.12.2024

Forskrift om omsetning og innførsel av produkter med lystgass

Høringsfrist 19.03.2025

1	Innledning.....	4
2	Lystgass.....	4
2.1	Bruksformål	5
2.2	Tilgjengelighet til og omfang av bruk av lystgass i Norge.....	6
3	Potensielle psykiske og fysiske helseskader ved inntak av lystgass til rusformål	6
4	Gjeldende rett.....	8
4.1	Lystgass regulert etter produktkontrollloven	8
4.2	Lystgass regulert som tilsetningsstoff i mat	9
4.3	Lystgass regulert som medisinsk produkt	10
4.4	E-handelsdirektivet og e-handelsloven	10
4.5	Markedsføringsloven	11
5	Regulering i andre europeiske land.....	12
6	Departementets vurderinger og forslag	14
6.1	Regulering av lystgass.....	14
6.2	Forslagets hovedpunkter.....	15
6.2.1	Forbud mot å omsette lystgass til rusformål	15
6.2.2	Forbud mot å omsette lystgass til personer under en fastsatt aldersgrense	16
6.2.3	Begrensninger i markedsføring av lystgass.....	16
6.2.4	Mengdebegrensninger	17
6.2.5	Krav til tilbyder om å føre kontroll med at omsetningsbegrensningene etterleves.....	18
6.2.6	Innførselsbegrensninger	19
6.2.7	Tilbakehold, beslag og destruksjon.....	20
6.2.8	Tilsyn og kontroll.....	21
6.2.9	Stedlig virkeområde.....	22

6.2.10	Reaksjoner ved brudd på bestemmelsene.....	23
6.2.11	Fjerning av digitalt nettinhold som formidler ulovlig salg av lystgass	24
6.3	Forslagets forhold til EØS-retten.....	26
6.4	Forslagets forhold til WTO-retten	27
7	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	28
8	Forslag til forskrift om omsetning og innførsel av produkter med lystgass ..	30

1 Innledning

Departementet foreslår med dette å regulere omsetning og innførsel av lystgass i en forskrift med hjemmel i produktkontrollloven. Hovedpunktene i forslaget er et tydelig forbud mot å omsette lystgass til rusformål, forbud mot å omsette lystgass til personer under 18 år, begrensninger på hvor mye som kan selges til en forbruker per dag (17 g), krav til tilbydere om å føre kontroll med at omsetningsbegrensningene etterleves og samme alderskrav og mengdebegrensning ved innførsel.

Bakgrunn

I desember 2022 publiserte EMCDDA (EUDA f.o.m. juli 2024) rapporten: «Recreational use of nitrous oxide: a growing concern for Europe». Rapporten viste at det hadde vært en økning i rekreasjonell bruk av lystgass i europeiske land siden 2010, med en særlig økning fra omkring 2017. Økningen ble koblet til økt tilgjengelighet til, og salg av, store beholdere med lystgass. Lystgass er relativt billig, lett å kjøpe og lett å bruke. Ifølge rapporten kan de som bruker lystgass til rusformål også ha en oppfatning om at det er et trygt rusmiddel. Flere spesialiserte, ofte nettbaserte, utsalg for lystgass har dukket opp, og sosiale medier spiller en stor rolle i reklame og som salgskanal. Ettersom antall brukere har økt, har antall forgiftninger også økt. Omtrent samtidig med at EMCDDA publiserte sin rapport var det flere saker i norske medier om økt bruk av lystgass som rusmiddel blant unge, særlig i Oslo-området. For å få oversikt over omfang av bruk og potensielle skadevirkninger ga Helse- og omsorgsdepartementet Folkehelseinstituttet følgende oppdrag:

FHI skal beskrive hvilken informasjon som finnes om omfang av bruk av lystgass i Norge i dag. Hvis det ikke foreligger tilstrekkelig god nok informasjon, skal FHI foreslå opplegg for kartlegging og oppsummering av omfang av bruk av lystgass i Norge. FHI skal oppsummere kunnskapen om potensielle helseskader (psykiske og fysiske) som bruk kan medføre og anslå faktisk omfang av helseskader som følge av bruk i Norge per i dag. FHI skal, med særlig henblikk på de nordiske og europeiske landene, oppsummere kunnskapen om omfang av bruk og skader i andre land, reguleringer tatt i bruk og ev. effekten av reguleringer og ev. andre tiltak i andre land hvis dette er evaluert.

Oppdraget hadde frist 1. april 2023.

Basert på notatet fra FHI ble det besluttet å utarbeide et høringsnotat med forslag om å regulere omsetning av lystgass til privatpersoner.

2 Lystgass

Lystgass (N₂O, dinitrogenoksid) er et bedøvelsesmiddel. Gassen er fargeløs og har en lett søtlig lukt. Ved inhalasjon vil man oppleve en smertestillende og beroligende effekt som varer noen få minutter.

2.1 Bruksformål

Lystgass brukes medisinsk, industrielt, kommersielt og i forskning. Gassen brukes blant annet som kjølemiddel, oksidasjonsmiddel, kjemisk reagens, som tilsetning til drivstoff i racerbiler, samt i produksjonen av elektrisk, elektronisk og optisk utstyr.

Medisinsk bruk av lystgass

Ved medisinsk bruk av lystgass kombineres lystgassen alltid med 25–65 % oksygen. Lystgass gir en beroligende og smertestillende effekt ved tannbehandling og ved ubehagelige prosedyrer hos barn. Lystgass brukes som del av bedøvelse ved for eksempel fødsel, da utblandet med 50% oksygen. Kombinert med andre medikamenter og gasser gir lystgass en tilleggseffekt både mht. beroligende og smertestillende virkning.

Bruk av lystgass som tilsetningsmiddel i mat

Lystgassen brukes som drivgass for å raskt omdanne fløte til krem. Krematronene som er til salgs over disk, er som oftest små og inneholder omtrent 8 gram flytende lystgass som blir til omtrent 4 liter gass når beholderen åpnes. Beholderne er ment brukt i kremdispensere hjemme og i matindustrien for å lage pisket krem, skum, desserter og for å gi smak til drinker.

Bruk av lystgass som rusmiddel

Lystgass gir en kortvarig eufori og brukes blant enkelte som rusmiddel. Gassen som inhaleres er ikke blandet ut med oksygen og er oftest 100 % ren lystgass. Gassen kjøpes lovlig. Gassen selges over disk i små beholdere på 8 gram, men det er også flere nettsteder som selger store beholdere med lystgass (0,6 til 10 kg). Selv om det ikke eksplisitt går fram av nettstedene at lystgassen er ment anvendt til rusformål, framstår det åpenbart at produktene som tilbys for salg, er ment for rusformål. FHI skriver i sitt notat at: «Det er grunn til å tro at de senere års tilgjengelighet av store beholdere, og annonsering og salg i sosiale medier, er medvirkende årsaker til økningen i bruk av lystgass for rusformål og rapporterte skadetilfeller».

Gassen frigjøres ved hjelp av en kremdispenser eller en såkalt cracker (minisifon) (EMCDDA, 2022). Det er vanlig å slippe lystgassen over i en ballong som man inhalerer fra. En slik ballong vil være fylt med 100 % lystgass. Dette gir typisk en 1-5 minutters rus.

Tabell 2.1 Beholderstørrelse og antall ballonger

Beholderstørrelse (kg)	Liter gass	Antall ballonger
0.008	4	1
0.58	322	80
2	1112	278

Kilde: EMCDDA (2022)

Klima- og miljøkonsekvenser

Lystgass er en klimagass som er tre hundre ganger kraftigere enn karbondioksid, og er en viktig medvirkende faktor i ødeleggelsen av ozonlaget. Globale utslipp av gassen øker som et resultat av menneskelig aktivitet som for eksempel økt matproduksjon.

Rekreasjonell bruk av lystgass har negativ klimaeffekt på samme måte som andre lystgassutslipp. Mengden lystgassutslipp som kommer fra rekreasjonell bruk er usikker, men antakeligvis er mengden liten og klimaeffekten derfor minimal. I tillegg forårsaker slik bruk mye avfall i form av patroner, ballonger og større beholdere i stål som ikke kan resirkuleres. Brukte patroner kan eksplodere når de havner i restavfallet.

2.2 Tilgjengelighet til og omfang av bruk av lystgass i Norge

Ifølge FHIs notat foreligger det lite systematisk informasjon om omfanget av bruk av lystgass i Norge i dag. Tolletaten melder om en kraftig vekst i import av lystgass over de to siste årene og knytter dette til økende bruk av lystgass til rusformål blant unge. Kripos melder om en tilsvarende utvikling og knytter bruken særlig til hovedstadsområdet. Rusinfo melder om svært få henvendelser om lystgass. I 2017-2021 ble det registrert under 10 henvendelser årlig, mens det i 2022 ble registrert 13 henvendelser (0,2 % av alle henvendelser). Tall fra Giftinformasjonen er også lave. I perioden 2014-2021 omhandlet 1-7 av henvendelsene per år selvforskyldt lystgasseksponering, mens det i 2022 steg til 39 henvendelser. Det rapporteres generelt om få akutte skader knyttet til bruk av lystgass i Norge.

EMCDDA viser til at sosiale medier brukes for å promotere og selge lystgass. I noen tilfeller har tilbydere flyttet fra butikker til sosiale medier som et resultat av at det er innført salgsrestriksjoner. Deling i fellesskap er også trukket fram som en viktig måte gassen distribueres på.

Det finnes flere nettstedene som retter seg mot norske kunder, hvor sidene er på norsk, hvor det kan leveres til Norge og hvor det informeres om regelverk for kjøp og besittelse av lystgass i Norge. Enkelte aktører advarer mot bruk av lystgass til rusformål og informerer om mulige helseskader som kan inntreffe ved slik bruk.

3 Potensielle psykiske og fysiske helseskader ved inntak av lystgass til rusformål

Akutte fysiske helseskader

Lystgass blir svært kald når den går fra flytende væske til gassform (-40-50 C°). Dersom gassen inhaleres direkte fra beholderen, kan den gi frostskafer i ansikt og luftveier. I løpet

av sekunder kan brukeren forfryse nese, lepper, stemmebånd og munn/lungeslimhinne uten at brukeren oppfatter smertene. Gasstrykket kan gi akutt lungeskade. Dette er en tilstand som krever medisinsk akuttbehandling.

Virkning og bivirkninger ved inntak av lystgass til rusformål

Rusvirkningen av lystgass inntreffer raskt etter inhalasjon og varer i inntil 1-5 minutter. Den som inntar lystgass kan oppleve at man får hevet stemningsleie, og virkninger som ukontrollerbar latter, følelse av nummenhet, forvrengninger av sanser, drømmeaktig tilstand og kritikkløshet (endret bevissthet og dissosiasjon) (EMCDDA, 2022). Ved samtidig bruk av andre rusmidler kan rusen forsterkes, dømmekraften kan bli ytterligere svekket og skaderisikoen øker.

I notatet fra FHI fremgår det at lystgassen fortrenger oksygen fra blodet, hjernen og kroppen. Luft inneholder vanligvis ca. 21 % oksygen. Etter en inhalasjon av ren lystgass blir lungeluften tom for oksygen. Blodet som pumpes til hjernen vil derfor være uten oksygen. Oksygen vil da «tappes» fra hjernecellene til blodet, i stedet for å bli avgitt fra blodet til hjernecellene. Hjernen blir litt «kvalt» av oksygenmangel ved hver inhalasjon av ren lystgass. Store, repeterende eller jevnlig inntak øker risikoen da både hjernen, nervesystemet og hjertet er svært sårbart for oksygenmangel. Farligheten av lystgass øker også ved inhalasjon direkte fra gassylinder, ved inhalasjon med maske eller fra plastpose som trekkes over hodet, eller i et lite lukket rom (for eksempel bil).

Vanlige bivirkninger etter små inntak av lystgass, er hallusinasjoner, svimmelhet, forvirring, hodepine, prikkende sensasjoner og kvalme/oppkast. Noe av dette skyldes oksygenmangel. Vanligvis forsvinner dette kort tid etter avsluttet inntak, men svimmelhet og generell ferdighetssvekkelse kan fortsette i opptil en halv time. Slitenhet og uro kan vedvare opptil en time etter bruk. Bruk av lystgass er forbundet med økt risiko for fall og ulykker. Lystgass forsterker flammer og forbrenningsprosesser, og de som bruker lystgass må ikke røyke samtidig. Grunnet generelt nedsatte ferdigheter og desorientering bør personer som bruker lystgass ikke kjøre, sykle, håndtere maskiner eller foreta andre krevende aktiviteter, før virkningen har forsvunnet helt. Det er i de siste årene rapportert om en betydelig økt involvering av lystgass hos pågrepne bilførere i Nederland (EMCDDA, 2022).

Langvarig bruk

Hyppig og repeterende bruk av lystgass gir mange små episoder med oksygenmangel, som til sammen kan forårsake hjerne- og hjerteskaade. Dette kan arte seg som problemer med konsentrasjon, hukommelse, innlæring, beslutningsvegring, og som blodpropp og hjertesykdom (EMCDDA, 2022). Ved langvarig og overdreven bruk av lystgass over opptil flere måneder kan det oppstå alvorlige og langvarige organskader, som benmargsskade med redusert dannelse av blodceller, og nerveskade (nevropati). Mangel på vitamin B12 anses som hovedårsak til slike skader. Symptomer på nerveskade kan være muskelsvakhet og nummenhet eller prikking i bena. Man vet ikke nøyaktig hvor lang tid det tar å utvikle neurologiske skader av lystgass. Noen personer er framstår å være mer

sårbarere enn andre. Rask behandling er viktig for å unngå langvarige og i verste fall varige skader.

Det er svært liten kunnskap om psykologiske, psykiatriske og kognitive langtidseffekter av bruk av lystgass. Det mest vanlige som er rapportert, er psykotiske symptomer som vrangforestillinger, hallusinasjoner, bisarr oppførsel og mani. Det er også rapportert om angstanfall, depresjon og personlighetsforandringer. Det samme gjelder nedsatt kognitiv funksjon. Det synes uklart om lystgass kan gi avhengighet i vanlig forstand.

4 Gjeldende rett

4.1 Lystgass regulert etter produktkontrollen

Lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollen) kommer til anvendelse på «produksjon, herunder utprøving, innførsel, omsetning, bruk og annen behandling av produkt og forbrukertjenester», jf. § 2 første ledd.

Produktkontrollen har blant annet til formål å forebygge at produkter medfører helseskade, herunder sørge for at forbrukerprodukter er sikre, jf. § 1 bokstav a. Lystgass som omsettes til forbrukere, er i utgangspunktet ikke helseskadelig hvis det anvendes i tråd med produktets formål, nemlig i forbindelse med matlaging. Hvis det derimot anvendes til rusformål, vil det kunne medføre helseskade.

Produktkontrollens formål er dessuten å forebygge at produkter medfører miljøforstyrrelser, bl.a. i form av forstyrrelse av økosystemer, forurensning, avfall, støy o.l.

Produktkontrollen er i hovedsak en fullmaktslov for å fastsette nærmere krav til produkter som kan medføre risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse for det formål å forebygge eller redusere risikoen ved produktet. For produkter med lystgass innebærer dette at det er hvorvidt produktet kan være helseskadelig som avgjør om produktet kan reguleres med hjemmel i produktkontrollen. I tillegg til produktkontrollen er produkter regulert gjennom særregulering på ulike områder, og særlovgivningen går da foran produktkontrollen så langt den rekker. Brukt som legemiddel, reguleres lystgass av legemiddellovgivningen, jf. pkt. 4.2. Brukt som tilsetningsstoff i mat, reguleres lystgass av matlovgivningen, jf. pkt. 4.3.

Produktkontrollen oppstiller i § 3 en generell aktsomhetsplikt, som pålegger den som produserer, innfører, omsetter, bruker eller på annen måte behandler produkt som kan medføre helseskade, å utvise aktsomhet og treffe rimelige tiltak for å forebygge og begrense slik virkning. Etter omstendighetene kan dette medføre en plikt til å innrette produktet på en bestemt måte, sørge for at det har bestemte egenskaper, eller påse at produktet blir emballert forsvarlig og merket med en advarsel eller bruksanvisning. Det vil også kunne medføre krav til markedsføringen av produktet, jf. Ot.prp.nr.51 (1974–1975) *Lov om produktkontroll*, s. 88.

Produktkontrollloven inneholder videre en forskriftshjemmel i § 4, som gir Kongen hjemmel til å treffe nærmere bestemte vedtak «når det finnes påkrevet for å forebygge at produkt medfører virkning som nevnt i § 1». Slik virkning inkluderer som nevnt helseskade, jf. § 1 første ledd bokstav a. Kongen kan, jf. § 4 første og tredje ledd, fastsette vedtak, «i alminnelighet ved forskrift», om

- a) produksjon, innførsel, omsetning, merking, bruk og annen behandling av produkt,
- b) retur- og panteordninger, gjenvinning og avfallsbehandling mv. av produkt,
- c) hvordan produkt skal være innrettet eller sammensatt, og maksimalgrenser for støy og utslipp av forurensende stoffer fra produkt,
- d) at produkt ikke kan produseres, innføres eller omsettes uten godkjenning,
- e) forbud mot produksjon, innførsel, omsetning og bruk av produkt

Det er per i dag ikke gitt forskrift som regulerer lystgass med hjemmel i denne bestemmelsen.

Det er Kongen som bestemmer hvem som skal føre tilsyn med gjennomføringen av produktkontrollloven, jf. § 8. I forskrift 5. august 1977 nr. 2 om gjennomføring av lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester er det gitt nærmere bestemmelser om tilsynsmyndighetene etter loven og ansvarsfordelingen mellom dem. Det følger av forskriften at det er Klima- og miljødepartementet som har myndighet etter produktkontrollloven til bl.a. forebygging av at produkter medfører helseskade som følge av kjemiske egenskaper, slik det er tale om her.

Det er videre Miljødirektoratet som har det administrative hovedansvaret for gjennomføringen av den del av produktkontrollloven som er underlagt Klima- og miljødepartementet. Miljødirektoratet kan i denne forbindelse fatte nærmere bestemte enkeltvedtak etter produktkontrollloven, jf. forskrift om gjennomføring av produktkontrollloven § 6.

Den som overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av produktkontrollloven, kan straffes med bøter eller fengsel etter § 12, eller ilegges tvangsmulkt etter § 13. Videre er det fastsatt en forskriftshjemmel for overtredelsesgebyr i § 12 a i loven.

4.2 Lystgass regulert som tilsetningsstoff i mat

Lystgass er godkjent som tilsetningsstoff i mat (E942) etter forskrift om tilsetningsstoffer til næringsmidler gitt med hjemmel i lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven). Tilsetningsstoffer er en fellesbetegnelse på stoffer som blir tilsatt maten for å øke holdbarheten, erstatte sukker, gi en bestemt smak, konsistens eller farge. Kun godkjente tilsetningsstoffer kan brukes i næringsmidler. Tilsetningsstoffer blir godkjent om det foreligger tilstrekkelige vitenskapelig undersøkelser som viser at stoffet ikke er helseskadelig. Stoffet må kun brukes i den mengden det er teknologisk behov for.

4.3 Lystgass regulert som medisinsk produkt

I de tilfeller hvor lystgass anvendes som medisinsk produkt, vil det være omfattet av lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler m.v. (legemiddeloven) og forskrift 18. desember 2009 nr. 1839 om legemidler til mennesker (legemiddelforskriften).

Det er gitt norsk markedsføringstillatelse for flere ulike varianter av lystgass i flasker/sylindre. Medisinsk lystgass er reseptpliktig. Produktene har indikasjonene: Anestesi (flasker med 100% dinitrogenoksid) og kortvarig smertebehandling (flasker med 100% dinitrogenoksid og flasker med blanding av 50% dinitrogenoksid og 50% oksygen). Medisinsk lystgass (med markedsføringstillatelse) importeres fra EØS-land og selges fra legemiddelgrossister. Dette er grossister som er spesialister på medisinske gasser. Lystgass utleveres kun etter rekvisisjon (som har inntil ett års gyldighet) og gassen leveres fra grossistene direkte til rekvisitens lager. Medisinske gasser selges i liten grad via apotek og aldri direkte til pasient. Det er tre «gass-grossister» i Norge. Legemiddelverket har gitt disse grossistene utvidet tillatelse til å drive detaljhandel med medisinske gasser, jf. legemiddeloven § 15 tredje ledd, grossistforskriften § 13 og forskrift om legemidler til dyr § 9-5. Legemiddelverket fører rutinemessig tilsyn med disse aktørene. Utlevering fra «gass-grossistene» skjer først etter gjennomført farmasøytikkontroll av rekvisisjon. Det er et vilkår i tillatelsene at forskrift om utlevering av legemidler m.m. følges (utleveringsforskriften). Etter tilsyn med de tre grossistene, har Legemiddelverket påpekt at rekvisisjoner på lystgass skal inneholde nøyaktig mengde i antall flasker pga. misbruksfaren. Dette er et generelt krav i forskrift om rekvirering og utlevering av legemidler, at mengde skal angis. Tidligere var mengdeangivelsen ofte kun «behov for ett år». Slik mengdeangivelse aksepteres fortsatt ved rekvirering av medisinsk oksygen og medisinsk luft, grunnet lav risiko.

4.4 E-handelsdirektivet og e-handelsloven

Lov 23. mai 2003 nr. 35 om visse sider av elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester (e-handelsloven) er en gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/31/EF om visse rettslige aspekter ved informasjonssamfunnstjenester, særlig elektronisk handel i det indre marked (Direktivet om elektronisk handel). Formålet med direktivet er å sikre fri bevegelse av informasjonssamfunnstjenester mellom medlemsstatene.

Informasjonssamfunnstjenester er i e-handelsloven § 1 annet ledd definert som:

«a) enhver tjeneste som vanligvis ytes mot vederlag og som formidles elektronisk, over avstand og etter individuell anmodning fra en tjenestemottaker, samt

b) enhver tjeneste som består i å gi tilgang til, eller overføre informasjon over, et elektronisk kommunikasjonsnett, eller i å være nettvært for data som leveres av tjenestemottakeren.»

Eksempler på informasjonstjenester er elektronisk avtaleinngåelse, for eksempel i form av kjøp i en nettbutikk. Også markedsføring over internett utgjør en informasjonstjeneste, samt sosiale medier.

Ansvarsfriehtsreglene i e-handelsloven §§ 16-18 omfatter internettilbydere som overfører eller gir tilgang til informasjon over et elektronisk kommunikasjonsnett, eller lagrer annen persons informasjon. Reglene innebærer at internettilbyderne på nærmere vilkår er beskyttet fra å bli gjort straffe- eller erstatningsrettslig ansvarlig for sin befatning med ulovlig informasjon. Det betyr at en internettilbyder i utgangspunktet ikke kan gjøres ansvarlig for at tredjeparter benytter deres nett til å formidle ulovlig informasjon, for eksempel ved å opprette et nettsted som selger ulovlige varer eller tjenester. Ansvarsfriehtsreglene er bl.a. begrunnet i hensynet til informasjons- og ytringsfriheten. Det er ikke ønskelig at mellomleddene selv skal foreta de til dels vanskelige vurderingene av om innhold er lovlig eller ikke.

Etter e-handelsloven § 20 er ikke ansvarsfriehtsreglene i §§ 16-18 til hinder for at en domstol eller forvaltningsmyndighet på annet rettsgrunnlag enn e-handelsloven krever at tjenesteyteren bringer en overtredelse til opphør eller hindrer den. En domstol eller forvaltningsmyndighet kan altså gi pålegg overfor en internettilbyder. Slike pålegg kan bl.a. utformes som krav om at krenkelsen bringes til opphør eller forhindres, ved fjerning av den ulovlige informasjonen eller ved at tilgangen til den hindres.

4.5 Markedsføringsloven

Markedsføring av lystgass er i likhet med all annen markedsføring underlagt reglene i lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven). Loven gjelder i utgangspunktet for handlinger og vilkår som er rettet mot forbrukere i Norge, jf. § 4 første ledd. Dette omfatter også markedsføring som skjer fra utlandet, så lenge markedsføringen har virkning i Norge, jf. Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) s. 189.

Reglene i markedsføringsloven innebærer blant annet at det ikke kan tas i bruk støtende virkemidler, at påstander må kunne dokumenteres, at det må vises særlig forsiktighet med hensyn til markedsføring rettet mot barn og at det ikke er tillatt å drive markedsføring som på nærmere vilkår regnes som villedende eller aggressiv. Ved brudd på disse bestemmelsene kan Forbrukertilsynet fatte forbuds- og påbudsvedtak etter § 40, og det kan fattes vedtak om tvangsmulkt etter § 41 for å sikre overholdelse av slike forbud og påbud. Det kan også fattes vedtak om overtredelsesgebyr etter § 42 ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av enkelte bestemmelser i loven, herunder forbudet mot urimelig handelspraksis etter § 6.

Markedsføringsloven inneholder videre en bestemmelse som gir Forbrukertilsynet hjemmel til å fjerne digitalt nettinhold, dersom en overtredelse av bestemmelser i lovens kapittel 1 til 5 eller bestemmelser gitt i medhold av loven, medfører en risiko for alvorlig skade på forbrukernes interesser, jf. § 43 første ledd. Pålegg om fjerning av digitalt nettinhold gjøres av «retten etter begjæring fra Forbrukertilsynet», jf. § 43 første ledd. Nærmere bestemt kan Forbrukertilsynet bl.a. pålegge en internettilbyder å begrense

tilgangen til et nettbasert grensesnitt, så lenge det ikke finnes andre effektive midler for å stanse overtredelsen. Med «nettbasert grensesnitt» menes programvare (herunder f.eks. et nettsted) som drives av eller på vegne av en næringsdrivende, og som gir forbrukere tilgang til den næringsdrivendes varer eller tjenester, jf. Prop. 8 LS (2019 –2020) *Endringer i markedsføringsloven mv.*, pkt. 13.4.2.

5 Regulering i andre europeiske land

Flere europeiske land har innført eller vurderer å innføre regulering av lystgass. Lystgass er ikke underlagt FNs narkotikakonvensjoner. WHO's Expert Committee on Drug Dependence (ECDD) foretok en «pre-review» av lystgass i oktober 2023. ECDD er «saksforbereder» for FNs narkotikakommisjon mht. klassifisering av stoffer på FNs narkotikaliste og forslag om oppføring av nye stoffer (og planter) under FNs konvensjon om hhv. narkotika og psykotrope stoffer. Formålet med «pre-review» er å finne ut om det er behov for å foreta en grundigere «critical review». ECDD tilrår at det for lystgass ikke gjennomføres en «critical review», men at lystgass blir overvåket av WHO sekretariatet. FNs narkotikakommisjon (CND) vil ta stilling til tilrådingen på et senere tidspunkt.

Blant landene som har regulert lystgass, har følgende reguleringer blitt innført:

- Salgsbegrensninger på antall lystgasspatroner og/eller beholder som er tillatt å få kjøpt for vanlige forbrukere
- 18-års aldersgrense ved kjøp av lystgass, samt tydelig merking av aldersgrenser ved utsalgssteder.
- Salgsrestriksjoner innenfor bestemte tidsrom, typisk på kvelds- og nattestid.
- Forbud mot synlig oppstilling av lystgassprodukter på utsalgssteder.
- Forbud mot salg av lystgass på barer og nattklubber, eller i butikker som selger alkohol, tobakksvarer eller elektroniske sigaretter.
- Krav om advarselsmerking på lystgassprodukter, samt kontaktinformasjon til giftinformasjonsentre.
- Krav til utsalgssteder om å føre salgsregnskap for å kunne bekrefte lovlige salg.
- Forbud mot salg av «crackers» (overgang mellom lystgassbeholder og ballong) når det er ment å brukes til inntak av lystgass.
- Styrket lovverk om sikker transport og lagring av lystgass.
- Forbud mot import, eksport, salg og besittelse.

Nærmere om regulering av lystgass i Nederland

Nederland har innført forbud mot import, eksport, salg og besittelse av lystgass, med noen unntak. Forbudet trådte i kraft 1. januar 2023. Lystgass ble omfattet av Annex II i Opiumloven. Målet med forbudet er å redusere bruk og etterspørsel. Bruken av lystgass til medisinske og tekniske formål er imidlertid fortsatt tillatt. Det er også fortsatt tillatt å bruke lystgass som tilsetningsstoff i mat. Forbrukere over 18 år har lov til å kjøpe lystgass i små mengder til bruk i matlaging. Det er ikke lenger tillatt å selge store beholdere til

forbrukere. På den måten søker man å begrense tilgjengeligheten til store beholdere med lystgass. Næringsdrivende kan fortsatt bruke lystgass så lenge produsenten og forhandleren har dispensasjon fra opiumsloven.

Nærmere om regulering av lystgass i Storbritannia

I 2016 ble lystgass regulert under Lov om psykoaktive stoffer. Det ble gjort ulovlig å omsette eller distribuere lystgass for psykoaktiv effekt. Besittelse av lystgass var fortsatt tillatt med mindre man hadde som forsett å omsette. Det ble imidlertid innført forbud mot besittelse av lystgass i fengsel. I 2018 ble lovendringen evaluert. Evalueringen konkluderte med at bruken av lystgass blant voksne ikke virket å ha blitt påvirket av loven. 5. september 2023 besluttet likevel den britiske regjeringen å regulere lystgass som et Class C drug under the Misuse of Drugs Act fra 1971. Regulering under denne loven betyr at det er ulovlig å besitte, omsette, importere, eksportere eller produsere lystgass med mindre det er omfattet av unntaksbestemmelsene eller personen som gjør dette, har bevilling/tillatelse til det.

Nærmere om regulering av lystgass i Danmark

I juni 2020 vedtok Danmark en egen lov om lystgass. Av de danske forarbeidene fremgår det at danskene la til grunn at lystgass solgt til beruselsesformål allerede var å anse som omfattet av produktkontrollregelverket, men at dette ikke var tilstrekkelig for å hindre salg av lystgass til beruselsesformål. For å sikre at det ikke finner sted slikt salg og for å beskytte barn og unge ble det ansett nødvendig å regulere lystgass særskilt og legge begrensninger på salg av lystgass til forbrukere. Hensynet til barn og unges helse ble ansett å veie tyngre enn hensynet til de legitime formål som lystgass kan benyttes til. Det ble trukket fram at barn og unge ofte ikke har tilstrekkelige ressurser, kunnskap og nettverk til å forstå at anvendelse av lystgass til rusformål kan medføre helseskade og i verste fall være livstruende. For å stoppe uønsket bruk av lystgass ble det derfor innført en rekke salgsrestriksjoner. I den danske lystgassloven blir lystgass definert som en beholder som i hovedsak inneholder N₂O som ikke er beregnet for medisinsk formål. En forbruker er definert som en fysisk eller juridisk person som handler utenfor næringsvirksomhet. Loven hjemler et forbud mot salg og markedsføring av lystgass til forbrukere under 18 år, og gjør det i tillegg forbudt å selge mer enn 17 gram lystgass til hver enkelt forbruker per dag. Forbrukere har ikke lov til å innføre mer enn 17 gram lystgass til Danmark per dag og personer som innfører må være over 18 år. Det er forbudt å selge lystgass til forbruker fra steder hvor det blant annet selges alkohol og tobakk eller e-sigaretter. Ved handel over nett må forhandlere ha et effektivt alderskontrollsystem. Det er Sikkerhedsstyrelsen som er kontrollmyndighet og som fører tilsyn med at loven overholdes. Overtredelser kan straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år.

Lovendringen ble evaluert i 2021. Evalueringen viste at det hadde blitt vanskeligere å få tak i lystgass til rusformål, men at det fortsatt foregikk handel med lystgass via utenlandske nettsider og ved bruk av falske organisasjonsnummer. Som følge av evalueringen ble det, med virkning fra 1. juli 2023, gjort en rekke endringer i den danske lystgass-loven. Det ble besluttet at Sikkerhedsstyrelsen skulle kunne føre anonyme

kontroller og at brudd på regelverket som ble avdekket ved denne type kontroller kunne føre til straff. Det ble innført et forbud mot besittelse av lystgass på offentlig sted, med mindre gassen skal brukes i næringsvirksomhet eller til et annet legitimt formål. Politiet kan gi bøter hvis de oppdager at noen er i besittelse av lystgass på for eksempel festivaler, på utesteder eller på utdanningsinstitusjoner. Formålet med innstramningene er å ytterligere begrense muligheten for å bruke lystgass som et rusmiddel. I tillegg er det gjort ulovlig å selge lystgass til rusformål uansett hvilken mengde det er snakk om. Det er innført krav om at forhandlere i fysiske butikker skal sjekke kundenes legitimasjon. For nettbutikker er det innført krav om å ha et effektivt system som sikrer at de ikke selger lystgass til personer under 18 år. I tillegg skal forhandlere sjekke organisasjonsnummer på kunder som ønsker å kjøpe mer enn 17 gram lystgass per dag og sosiale medier kan bli pålagt å fjerne ulovlig innhold og profiler hvor det selges lystgass. Ulovlig salg og besittelse av lystgass kan straffes med bøter. Bøtenivået er på mellom 3000 og 5000 danske kroner. Dersom det er snakk om så store mengder lystgass at det er å anse å være ment for videresalg, kan man ilegges bøter på 50 000 kroner eller mer. Dette tilsvarer bøtenivået for butikker og nettfornhandlere.

6 Departementets vurderinger og forslag

6.1 Regulering av lystgass

Departementet har vurdert hvorvidt utfordringene med økt bruk av lystgass til rusformål bør løses gjennom regulering eller om det er andre forebyggende tiltak som heller burde benyttes. I denne vurderingen har departementet sett hen til at evalueringen av det britiske forbudet viste at forbudet ikke så ut til å ha hatt noen innvirkning på utbredelsen av stoffet, og at en innføring av forbud kan føre til uintenderte endringer i markedet, blant annet ved økt involvering blant organiserte kriminelle grupper, tyveri fra lovlige forsyningskjeder og «hjemmelaget» eller uregulert produksjon. Videre viser departementet til at EMCDDA (EUDA) uttrykker bekymring for substitusjon til mer skadelige stoffer som kan finnes i deodoranter, spraymaling eller andre typer lovlige rusgivende stoffer eller produkter.

Etter departementets syn kan skadereduksjon og andre forebyggende tiltak som målrettet informasjon også være viktige og effektive verktøy for å redusere skadevirkninger og bruk av lystgass som rusmiddel. Når departementet likevel mener omsetning av lystgass bør reguleres, er dette begrunnet i at dette både vil kunne redusere tilgjengeligheten og etterspørselen etter lystgass brukt som rusmiddel, og dermed tilhørende skader og problemer knyttet til slik bruk. Det er et behov for å tydeliggjøre at det ikke skal selges lystgass til rusformål gjennom et forbud mot dette. Etter departementets vurdering vil en tydelig aldersgrense og begrensning av mengde som kan selges til og innføres av privatpersoner også være tiltak som gjøre produktene mindre tilgjengelige, noe som kan bidra til å begrense skadevirkningene av lystgass. En regulering gir også et viktig signal om at lystgass ikke er et ufarlig produkt og at inntak av produktet kan medføre helseskade. Etter departementets vurdering er det stor risiko for at produkter med lystgass som selges til

forbrukere blir benyttet til rusformål og at det således må anses «påkrevet» jf. produkt-kontrolloven § 4 for å forebygge risiko for helseskade, å stille krav i forskrift som blant annet begrenser omsetning av lystgass til forbrukere.

Departementet mener imidlertid at privatpersoners bruk og besittelse av lystgass ikke bør reguleres på nåværende tidspunkt. Det vil ut fra nåværende kunnskap om de helsemessige og sosiale skadene ved bruk av lystgass, etter departementet syn, ikke være forholdsmessig å innføre forbud mot bruk og besittelse for privatpersoner.

Videre har departementet vurdert om det burde være en autorisasjonsordning for salg av lystgass. Vi foreslår ikke dette nå, men vi vil på sikt vurdere om det bør innføres en slik autorisasjonsordning for å selge lystgass. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til hvordan en slik ordning i så fall eventuelt kan innrettes.

Departementet mener at en innføring av regulering av omsetning av lystgass må evalueres for å avdekke hvilken innvirkning reguleringen har hatt på ulike typer omsetning, bruk og medfølgende helseskader og ev. behov for justeringer i regelverket.

6.2 Forslagets hovedpunkter

Nedenfor vurderes og foreslås ulike tiltak for å regulere tilgjengeligheten til og dermed bruken av lystgass som rusmiddel. Det foreslås at omsetning av lystgass reguleres i en egen forskrift hjemlet i lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produkt-kontrolloven). Justis- og beredskapsdepartementet og Klima- og miljødepartementet deler forvaltningsansvaret for produktkontrolloven. For at Helse- og omsorgsdepartementet skal kunne fastsette forskrift med hjemmel i produktkontrolloven må departementet få delegert myndighet til dette.

6.2.1 Forbud mot å omsette lystgass til rusformål

Som det følger av pkt. 4.1, oppstiller produktkontrolloven i § 3 et krav om at den som omsetter et produkt som kan medføre helseskade, skal utvise aktsomhet og treffe rimelige tiltak for å forebygge og begrense slik virkning. Fordi inhalering av lystgass kan ha alvorlige skadevirkninger som frostskeer, lunge-, hjerne- og hjerteskeer, jf. punkt. 3, vil det være i strid med aktsomhetsplikten i produktkontrolloven å omsette lystgass til rusformål. Aktsomhetsplikten er en generell aktsomhetsnorm, og det er i dette tilfellet behov for en klar norm for hva som er lovlig adferd og som gir mulighet til å ilegge sanksjoner ved overtredelser. Departementet mener derfor at det bør inntas et klart forbud mot omsetning av lystgass til rusformål i forskriften som regulerer lystgass spesifikt, se forslag til § 4. Et slikt forbud vil fungere som et klart utgangspunkt for de nærmere utfyllende bestemmelsene, og gjør det tydelig at det kun vil være tillatt å omsette lystgass til legitime formål som matproduksjon og medisinsk bruk.

6.2.2 Forbud mot å omsette lystgass til personer under en fastsatt aldersgrense

Det foreslås videre et forbud mot omsetning av lystgass til personer under 18 år uavhengig av bruksområde, se forslag til § 5. Departementet ser ingen grunn til at barn skal kunne kjøpe lystgasspatroner. Det vises til at bruk av lystgass i matlaging først og fremst skjer i industriell sammenheng, og at det derfor i utgangspunktet vil være lite behov for at barn og unge skal kunne kjøpe stoffet. I de tilfeller der lystgass benyttes til matlaging i private hjem, gjør de potensielle skadevirkningene at det etter departementets syn likevel ikke er uforholdsmessig å kreve at den som kjøper stoffet må være nådd aldersgrensen.

Departementet vurderer at aldersgrensen bør være minst 18 år, jf. forslag til § 5. Det kan også vurderes å sette aldersgrensen høyere. Det kan tenkes at en aldersgrense på 20 år i større grad vil kunne motvirke bruk av lystgass til rusformål, for eksempel under russtid og fadderuke. Departementet ber i denne sammenheng særlig om høringsinstansenes innspill til hvilket nivå aldersgrensen bør ha.

6.2.3 Begrensninger i markedsføring av lystgass

I forlengelse av forbudet mot å omsette lystgass til rusformål og til mindreårige, oppstår spørsmålet om det også bør innføres et tilsvarende forbud mot å markedsføre lystgass i samme utstrekning. Departementet kan imidlertid ikke se at produktkontrolloven gir tilstrekkelig hjemmel til å kunne forby eller begrense markedsføringen av et produkt. Det vises til lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 51 (1974-1975), hvor det framgår at det i det første lovutkastet var foreslått et forbud mot misvisende opplysninger i markedsføringen, men at man kom til at dette allerede var dekket av markedsføringslovens bestemmelser.

På den andre siden følger det av pkt. 3.3 i de samme forarbeidene at aktsomhetsplikten også vil kunne ha betydning for hvordan et produkt markedsføres: «Det vil f.eks. etter omstendighetene kunne være brudd på aktsomhetsplikten ved markedsføring å gi mangelfulle eller misvisende opplysninger om de helse- og miljømessige virkninger av et produkt», jf. Ot.prp.nr.51 (1974–1975). Dette må etter departementets syn innebære at selv om det etter produktkontrolloven ikke kan gis forskrift om begrensninger i markedsføringen av et produkt, så vil den generelle aktsomhetsplikten i § 3 uansett medføre begrensninger i hvordan produktet kan markedsføres. Aktsomhetsplikten innebærer at den som bl.a. omsetter et produkt, skal treffe rimelige tiltak for å forebygge og begrense at produktet medfører helseskade.

Også markedsføringslovens bestemmelser medfører begrensninger i hvordan lystgass kan markedsføres. Markedsføringen må ikke stride mot god markedsføringsskikk eller være villedende. Dersom lystgass markedsføres på en slik måte at det framkommer at produktet kan eller er ment å anvendes til rusformål, kan dette reise spørsmål etter markedsføringsloven. Departementet antar at det vil være relevant hvilken kontekst produktet presenteres i. Dersom lystgass markedsføres i en kontekst som ikke har noen sammenheng med de legitime bruksområdene til produktet, vil det ha formodningen mot seg at stoffet markedsføres til matlagingsformål eller medisinsk bruk.

Videre vil det være aktuelt å se hen til markedsføringslovens særregler om beskyttelse av barn, herunder § 21, når markedsføring overfor barn vurderes. Etter bestemmelsen skal det blant annet legges vekt på om markedsføringen «oppfordrer til lovbrudd, farlig atferd eller brudd med vanlige sikkerhetsnormer».

Departementet viser videre til at Barne- og familiedepartementet har sendt på høring et forslag til en ny § 21a i markedsføringsloven. Forslaget innebærer at markedsføring som det er grunn til å forvente at kan ses eller høres av barn i sosiale medier og spill, ikke skal inneholde omtale av, film eller bilder av eller henvisninger til ytelser som er uegnet for barn. I forslaget er det lagt opp til at det blant annet skal legges vekt på om ytelsen er skadelig, kan utgjøre en sikkerhetsrisiko, om den lovlig kan selges til barn eller om produktet blir frarådet til barn

Dersom lystgass markedsføres sammen med alkoholholdig drikk, vil det kunne omfattes av reklameforbudet i alkoholloven. Det følger av alkoholloven § 9-1 tredje ledd at det er forbudt å reklamere for stoffer som særskilt er beregnet for, eller i reklamen betegnes som egnet til, tilsetning til alkoholholdig drikk. Markedsføring av lystgass som egnet tilsetningsstoff til alkoholholdig drikk vil antakelig måtte anses å falle inn under § 9-1 tredje ledd. Etter alkoholloven § 9-2 første ledd tredje punktum er det også forbudt å la alkoholholdig drikk inngå i reklame for andre varer eller tjenester. Bruk av alkoholholdig drikk for å promotere lystgass som vare, vil kunne falle inn under denne bestemmelsen. Det er Helsedirektoratet som fører tilsyn med at bestemmelsene i alkoholloven overholdes.

Oppsummert finner departementet at produktkontrollloven ikke gir tilstrekkelig hjemmel til å forskriftsfeste egne begrensninger i adgangen til å markedsføre lystgass. Adgangen til å markedsføre lystgass er imidlertid allerede begrenset av andre lovverk, herunder produktkontrollovens aktsomhetsplikt, markedsføringslovens krav til god markedsføringskikk og regler om urimelig handelspraksis, samt alkohollovens forbud mot å markedsføre andre produkter i forbindelse med alkohol.

6.2.4 Mengdebegrensninger

Departementet foreslår videre å innføre en mengdebegrensning på salg av lystgass til forbrukere over 18 år, se forslag til § 6. Formålet med begrensningen er å unngå at privatpersoner får tilgang på store mengder lystgass som kan benyttes til rusformål. Forslaget innebærer et forbud mot å selge mer enn 17 gram lystgass til hver enkelt forbruker per dag. En begrensning på 17 gram lystgass tilsvarer den mengdebegrensningen som gjelder etter dansk lovgivning. Departementet vurderer det som hensiktsmessig å innføre en mengdebegrensning på samme nivå som i Danmark. Mengdebegrensningen begrunnes i at det finnes lystgasspatroner av ulike størrelse på markedet, og at mengden lystgass per beholder vil variere mellom de ulike produsentene. Eksempelvis vil små lystgasspatroner kunne inneholde mellom 8 og 8,5 gram lystgass. En mengdebegrensning på 17 gram vil dermed tilsvare to slike patroner. Departementet vurderer at det ikke er av betydning om den tillatte mengden på 17 gram selges i én eller flere beholdere.

Selv om inhalering av innholdet i én enkelt lystgasspatron på 8 gram kan medføre helseskade, vurderer departementet at det likevel må være mulig for forbrukere å kjøpe lystgass til legitime formål som matlaging. Dette har også en side til vurderingen av hvorvidt begrensningen kan anses som et nødvendig og forholdsmessig inngrep i friheten til å tilby varer etter EØS-avtalen, se pkt. 6.3.

Departementet har vurdert hvordan en mengdebegrensning ved salg av lystgass vil kunne etterleves av virksomhetene. Det er blant annet vurdert hvorvidt det anses formålstjenlig å innføre en registerordning som fører kontroll over forbrukeres kjøp av lystgass.

Departementet har vurdert at det verken er nødvendig eller hensiktsmessig å innføre en registerordning. Forslaget til forskrift forutsetter at næringsdrivende har kontroll med sitt eget utsalg. Det innebærer at dersom den næringsdrivende kjenner til at en forbruker har kjøpt lystgass av andre samme dag, må denne informasjonen vektlegges når de vurderer å selge lystgass til samme forbruker. Forslaget innebærer imidlertid ikke en undersøkelsesplikt for den næringsdrivende og en registerordning vil derfor strekke seg lenger enn det som er nødvendig.

6.2.5 Krav til tilbyder om å føre kontroll med at omsetningsbegrensningene etterleves

For at de foreslåtte begrensningene i muligheten til å omsette lystgass skal ha en realitet, foreslås det å fastsette nærmere bestemte krav til tilbyder om å føre kontroll med dette, se forslag til § 7.

For det første foreslås å oppstille en plikt for tilbydere av lystgass til å kontrollere at personer som forsøker å kjøpe stoffet, har nådd aldersgrensen, se forslag til § 7 første ledd. For fysisk salg, vil aldersgrensen kunne kontrolleres ved krav om framvisning av godkjent legitimasjon for eksempel førerkort eller pass. For salg over internett, derimot, må det føres kontroll med aldersgrensen på annet vis, for eksempel via Bank ID eller lignende. Departementet vurderer at den næringsdrivende selv er nærmest til å fastsette hvilken metode for alderskontroll som benyttes, så lenge metoden effektivt sikrer at kunden har nådd aldersgrensen. En selverklæringsløsning der forbrukeren bekrefter sin alder ved å huke av i et pop up-vindu eller lignende, vil ikke anses som tilstrekkelig i denne sammenheng, da en slik løsning enkelt vil kunne omgås.

Når det gjelder kontrollen med at mengdebegrensningen overholdes, foreslås det at tilbydere som selger lystgass over den tillatte mengdebegrensningen, skal kontrollere at kjøperen er en næringsdrivende registrert med gyldig organisasjonsnummer i Enhetsregisteret, se forslag til § 7 annet ledd. Enhetsregisteret er et sentralt grunndataregister som registrerer basisopplysninger om virksomheter, herunder et nisifret organisasjonsnummer til alle som blir registrert. Organisasjonsnummeret kan brukes av en næringsdrivende for å dokumentere at vedkommende er næringsdrivende og ikke forbruker. Opplysningene i Enhetsregisteret (bortsett fra fødselsnummer og d-nummer) er offentlig tilgjengelig for enhver som ønsker informasjon om en virksomhet, jf. enhetsregisterloven § 22 annet ledd. Enhetsregisteret avgir data på ulike måter, bl.a. i sanntid som åpne data.

For at tilbyderen skal kunne kontrollere at kjøperen er en registrert næringsdrivende, kreves det at kontrollen utføres på en måte som gjør det mulig for tilbyderen å konstatere at personen som ønsker å kjøpe lystgass, er identisk med det organisasjonsnummeret som opplyses. Dette innebærer at det må utføres en form for kontroll med det organisasjonsnummeret som kjøperen opplyser opp mot kjøperens identitet. Formålet med kontrollen er å sikre mot at den som ønsker å kjøpe lystgass bruker et fiktivt organisasjonsnummer som ikke eksisterer, eller oppgir et organisasjonsnummer som tilhører noen andre. Hva som kreves av dokumentasjon i denne forbindelse, vil kunne variere ut ifra konkrete omstendigheter, og det vil være opp til tilbyderen å vurdere hvilken framgangsmåte som benyttes.

En plikt til å kontrollere at kjøper er identisk med et registrert organisasjonsnummer, vil imidlertid ikke kunne sikre mot at lystgass omsettes til rusformål i strid med forbudet i § 4. Tilbyderen må derfor i tillegg kontrollere at formålet med kjøpet ikke er å anvende eller omsette lystgassen til rusformål, se forslag til § 7 annet ledd. Dette innebærer bl.a. at dersom organisasjonsnummeret som oppgis tilhører et selskap hvis registrerte aktivitet ikke har noen sammenheng med legitim bruk av lystgass (for eksempel matproduksjon, omsetning av utstyr til kjøkkenindustrien e.l.), så vil heller ikke tilbyderen kunne konstatere at formålet med kjøpet er legitimt. Her vil de registrerte opplysninger i Enhetsregisteret om bl.a. aktivitet og vedtektsfestet formål være til hjelp. Dersom det ut ifra denne informasjonen ikke kan konstateres at virksomheten har det innenfor sitt formål å anvende eller omsette lystgass til legitim bruk (den registrerte aktiviteten til selskapet er for eksempel «levering og montering av møbler», «jordbruksvirksomhet» e.l.), så vil det ha formodningen mot seg at kjøpsformålet er legitimt. Kjøperen vil i så fall måtte dokumentere på annet vis at kjøpet har et legitimt formål.

6.2.6 Innførselsbegrensninger

En rekke utenlandske aktører selger store beholdere med lystgass til privatpersoner i Norge. Produktene sendes fra utlandet og innføres til og utleveres i Norge. Departementet kan etter produktkontrollloven § 4 første ledd bokstav a, jf. siste ledd, gi forskrift om innførsel av produkter dersom det kan forebygges at produktet medfører helseskade, jf. § 1.

Etter departementets vurdering bør det forskriftsfestes begrensninger på hvor mye lystgass privatpersoner/forbrukere kan innføre per dag, se forslag til § 8. Departementet viser til forslag om mengdebegrensning ved salg til privatpersoner i pkt. 6.2.4. For å sikre sammenheng i regelverket bør det etter departementets vurdering ikke være mulig for privatpersoner å innføre større mengder lystgass enn det som følger av den foreslåtte mengdebegrensningen ved salg, altså 17 gram.

Departementet ser at et annet alternativ kan være et totalforbud mot privatinnførsel av lystgass, da dette i enda større grad vil kunne hindre at barn og unge får tilgang til lystgass til rusformål. Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på om det i stedet bør innføres et totalforbud for privatinnførsel, og i hvilken grad dette er nødvendig for å ivareta reguleringens formål. Departementet gjør oppmerksom på at det ikke er foretatt en

EØS-rettslig vurdering av dette alternativet, men at det vil utredes nærmere dersom man velger å gå videre med dette alternativet.

I tillegg foreslår departementet at tilsvarende aldersgrense som for kjøp bør gjøres gjeldende for innførsel. Departementet foreslår et forbud mot innførsel av lystgass for personer under 18 år, men ber om høringsinstansenes syn på om aldersgrensen heller bør settes til 20 år.

For innførsel foretatt av næringsdrivende, foreslår departementet å forskriftsfeste at innførsel kun kan foretas av virksomheter med gyldig organisasjonsnummer og hvor innførselen forfølger et legitimt formål, se vurdering under pkt. 6.2.5. Dette for å forhindre at privatpersoner forsøker å omgå forbudet ved å oppgi falske organisasjonsnummer eller oppretter virksomheter for å kunne innføre større mengder lystgass. Reglene om innførsel vil supplere reglene om salg. Det vises til omtale over vedrørende forslag om å innføre plikt for selger til å kontrollere at kjøper er næringsdrivende og driver aktivitet som har sammenheng med legitim bruk av lystgass.

Lystgass som innføres fra utlandet vil være underlagt tollmyndighetenes kontroll. Departementet viser til Prop. 237 L (2020 – 2021) lov om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven) og lov om tollavgift (tollavgiftsloven) kapittel 6 om Tolletatens kontrollvirksomhet. Under pkt. 6.1.4 fremgår det at «Tollmyndighetenes kontroll er rettet mot alle varer som føres inn i eller ut av landet, både varer som tollmyndighetene er informert om ved at varene er framlagt og tollbehandlet, men kanskje uriktig eller ufullstendig, og varer som inn- eller utføres uten at det gis noen opplysninger til tollmyndighetene, ofte omtalt som smugling.»

En av tollmyndighetenes oppgaver er å kontrollere at varer ikke inn- eller utføres i strid med restriksjoner, tillatelser mv. fastsatt i andre lover, jf. § 1-1 bokstav b om lovens formål. Ettersom det blir foreslått å forskriftsfeste restriksjoner på innførsel av lystgass, vil tollmyndighetene måtte kontrollere at varer ikke innføres i strid med restriksjonene. Dette innebærer både kontroll av alderskrav og mengdebegrensning for privatpersoner, samt å kontrollere at næringsdrivende som innfører lystgass er registrert i Enhetsregisteret og driver med aktivitet som har sammenheng med legitim bruk av lystgass.

6.2.7 Tilbakehold, beslag og destruksjon

Dersom lystgass blir forsøkt innført av en privatperson i strid med det foreslåtte alderskravet eller mengdebegrensningen, alternativt av næringsdrivende som ikke driver med aktivitet som har sammenheng med legitim bruk av lystgass, skal ikke varen frigis. I noen tilfeller følger tollmyndighetenes adgang til å holde tilbake eller beslaglegge ulovlig innførte varer av særloven som regulerer adgangen til å inn- eller utføre varen. Et eksempel er legemiddelloven § 13 a, jf. forskrift 2. november 2004 nr. 1441 om tilvirkning og import av legemidler § 3-2a. Et annet eksempel er tobakkskadeloven § 43, jf. forskrift 6. februar 2003 om innhold i og merking og utforming av tobakksvarer mv. § 39. Produktkontrollloven gir mulighet for å fastsette forskriftsbestemmelser om innførsel i § 4 siste ledd, jf. første ledd, bokstav e, samt myndighet for tilsynsmyndighet til å treffe enkeltvedtak om bestemmelsene jf. § 4b.

Departementet foreslår at lystgass innført i strid med forslaget til forskrift skal kunne tilbakeholdes, beslaglegges og destrueres, jf. forslag til forskrift § 13. Departementet ønsker å unngå at ulovlig innførte varer returneres og forsøkes innført på nytt til Norge. Departementet har sett hen til andre særbestemmelser om tilbakehold, beslag og destruksjon og mener at bestemmelsen i denne forskriften bør utformes på samme måte for å sikre enhetlig håndtering av varer som er underlagt innførselsrestriksjoner. Det foreslås derfor at mottakeren skal varsles om at den ulovlige innførte varen er tilbakeholdt og at den vil bli beslaglagt og destruert. Mottaker skal gis mulighet til å uttale seg innen 10 dager. I de tilfellene der mottakeren ikke uttaler seg innen fristen, kan varen beslaglegges og destrueres. Da kommer ikke forvaltningsloven §§ 23, 24, 25 og 27 til anvendelse. I de tilfellene der mottakeren uttaler seg, skal Helsedirektoratet fatte enkeltvedtak om enten utlevering av varene eller beslag og destruksjon. Departementet viser til pkt. 6.2.8 om tilsyn og kontroll.

6.2.8 Tilsyn og kontroll

Tilsynsmyndighet

Det følger av produktkontrollloven § 8 første ledd at Kongen bestemmer hvem som skal føre tilsyn med gjennomføring av loven. Av forskrift til produktkontrollloven av 8. mai 1977 nr. 2 fremgår det at Klima- og miljødepartementet (og BFD) etter avtale med vedkommende departement kan tillegge andre myndigheter eller institusjoner oppgaver etter produktkontrollloven. Helse- og omsorgsdepartementet har vurdert hvilken etat tilsynsmyndigheten bør ligge til. Forbrukertilsynet, Miljødirektoratet og Helsedirektoratet har vært vurdert. Forbrukertilsynet arbeider med å forebygge og stoppe ulovlig markedsføring, urimelige avtalevilkår og andre former for ulovlig handelspraksis rettet mot forbrukere, mens Miljødirektoratet blant annet har ansvar for å føre tilsyn med at norske aktører overholder en rekke krav som følger av forskrifter gitt med hjemmel i produktkontrollloven.

Selv om den foreslåtte forskriften vil regulere forbrukerkjøp av lystgass, er det ikke først og fremst forbrukerhensyn som er formålet bak den foreslåtte reguleringen. Det er heller ikke belastningen på klima og miljø i form av avfall, og utslipp av nitrogendioksid som ligger til grunn for forslaget. Selv om dette er viktige forhold å motvirke, er det først og fremst helsefarene som begrunner forslaget. Dette formålet er i tråd med Helsedirektoratets oppgave om å styrke hele befolkningens helse gjennom helhetlig og målrettet arbeid på tvers av tjenester, sektorer og forvaltningsnivå. Helsedirektoratet har tilsynsoppgaver knyttet til andre varer som kan ha en helseskadelig side herunder på både alkohol- og tobakksfeltet. Her har direktoratet blant annet ansvar for å føre tilsyn med at bestemmelsene om privat innførsel av alkohol, og reglene i forskrift om innhold i og merking og utforming av tobakksprodukter overholdes. Sistnevnte er blant annet hjemlet i produktkontrollloven. Etter departementets syn er det en tematisk sammenheng mellom omsetning av lystgass til rusformål og alkohol/tobakk som gjør Helsedirektoratet egnet å være tilsynsmyndighet også for lystgass.

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår å gi Helsedirektoratet myndighet til å føre tilsyn med at bestemmelsene i forskriften overholdes, se forslag til § 10, men ber om høringsinstansenes syn på om andre organer bør ha denne rollen. På tobakks- og alkoholfeltet er det for eksempel kommunene som fører tilsyn med de fysiske utsalgene, og kostnadene knyttet til tilsynet dekkes av gebyrer.

Tilsynsmyndighetenes kontroll

Det følger av produktkontrollloven § 8 annet ledd at tilsynsmyndigheten skal ha fri adgang til bygning, transportmiddel, lager, innretning, område m.v. hvor produkt som kan medføre virkning som nevnt i § 1 befinner seg, eller hvor forbrukertjeneste som kan medføre helseskade tilbys. Departementet viser til merknader til de enkelte bestemmelsene i Ot.prp. nr. 51 (1974-1975) hvor det til § 8 står at «Gjennomføringen av loven nødvendigjør en effektiv kontroll og derfor også fri adgang for kontrollmyndighetene til produktene.» Tilsynsmyndighetene skal med andre ord ha uhindret adgang til områder hvor de aktuelle produktene befinner seg. For forhandlere av lystgass vil det innebære at tilsynsmyndigheten skal ha tilgang til de lokaler hvor lystgassen oppbevares. Nettsalg er ikke direkte regulert i loven, men ordlyden i § 8 annet ledd om fri adgang til område m.v. hvor produktet tilbys tilsier etter departementets vurdering at dette også innebærer at tilsynsmyndigheten kan kontrollere nettbutikker. Helsedirektoratet skal føre tilsyn med at kravene som følger av den foreslåtte forskriften overholdes. Det innebærer at Helsedirektoratet skal kontrollere om det foregår salg av lystgass til rusformål, om det gjennomføres tilstrekkelig alderskontroll, at det ikke selges kvantum utover mengdebegrensningen, og at selger kontrollerer at næringsdrivende er registrert i enhetsregisteret og driver aktivitet som har sammenheng med legitim bruk av lystgass.

6.2.9 Stedlig virkeområde

Produktkontrollloven gjelder «i riket», herunder Svalbard og Jan Mayen, jf. § 14 første punktum. Bestemmelsen åpner for at det i forskrift kan gis utfyllende bestemmelser om lovens rekkevidde, jf. andre punktum.

Departementet foreslår at det inntas i forskriften § 2 en presisering om at bestemmelsene gjelder for handlinger som er rettet mot det norske markedet. Det betyr at forskriften, i tillegg til å omfatte handlinger eller virksomhet som finner sted på norsk territorium, også omfatter aktivitet som skjer fra utlandet dersom den har virkning i Norge, typisk via internett. En handling vil ha virkning i Norge dersom den er rettet mot forbrukere eller næringsdrivende her i landet. Det må i denne sammenheng foretas en konkret helhetsvurdering av om aktiviteten er beregnet på det norske markedet. Relevante momenter kan for eksempel være hvorvidt det benyttes norsk språk, om priser er oppgitt i norsk valuta, samt hvorvidt den næringsdrivende aksepterer å inngå avtaler med norske forbrukere.

Det er i dag en rekke aktører som tilbyr lystgasspatroner til nordmenn over internett. Flere av disse nettbutikkene er rettet mot det norske markedet, for eksempel ved bruk av norsk

språk og ved at det tilbys frakt til steder i Norge. Departementet vurderer at en presisering om at forskriftens bestemmelser også gjelder for slike tilbud, tydeliggjør at også omsetning som foregår via disse nettstedene, er omfattet av forskriftens virkeområde.

6.2.10 Reaksjoner ved brudd på bestemmelsene

6.2.10.1 Pålegg om retting eller stenging

Det foreslås i forskriften § 10 at Helsedirektoratet kan fatte vedtak med pålegg om retting av ulovlig forhold eller stenging av ulovlig virksomhet ved brudd på bestemmelsene i §§ 4-7 (forbudet mot å tilby lystgass til rusformål, forbudet mot å tilby lystgass til personer under 18 år, forbudet mot å tilby lystgass i strid med mengdebegrensningen eller brudd på kravet om å føre kontroll med at disse bestemmelsene overholdes).

Pålegg om retting eller stansing er reaksjoner som ilegges av forvaltningsorganer knyttet til lovbrudd. Forvaltningstiltakene regnes ikke som administrative sanksjoner eller straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Pålegget rettes mot den eller de som er nærmest til å bære ansvaret for virksomheten. Dette kan være en privatperson eller et foretak. Hvem som er den ansvarlige, vil måtte vurderes ut fra en konkret vurdering i hver enkelt sak.

Manglende oppfølging av overtredelse av Helsedirektoratets pålegg om retting eller stansing, kan i nærmere bestemte tilfeller utløse andre forvaltningsreaksjoner som tvangsmulkt.

6.2.10.2 Tvangsmulkt

Det følger av produktkontrollloven § 13 at Kongen kan ilegge tvangsmulkt ved overtredelse av vilkår, påbud eller forbud gitt med hjemmel i loven. Dette omfatter også brudd på forskrifter gitt med hjemmel i § 4. Siden det allerede kan ilegges tvangsmulkt for brudd på de foreslåtte bestemmelsene, er det i utgangspunktet ikke behov for en egen bestemmelse om tvangsmulkt i forslaget her. Departementet finner imidlertid at kompetansen til å ilegge tvangsmulkt bør legges til Helsedirektoratet som er tilsynsmyndighet etter forskriften, i stedet for hos Kongen som har denne kompetansen etter produktkontrollloven. Det foreslås på denne bakgrunn å fastsette at Helsedirektoratet kan fastsette tvangsmulkt etter reglene i produktkontrollloven § 13 for å sikre at bestemmelsene i denne forskriften blir gjennomført, se forslag til § 11. Det kan for eksempel være aktuelt å treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre at pålegg etter § 10 (pålegg om retting av ulovlig forhold eller stans av ulovlig virksomhet) blir oppfylt.

6.2.10.3 Overtredelsesgebyr

Departementet vurderer at det også bør kunne ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på de foreslåtte bestemmelsene. Det vises til at overtredelsesgebyr er en reaksjon som retter seg mot lovbrudd som allerede er begått. Betalingsplikten faller ikke bort selv om forholdet blir rettet eller stanset. Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som regnes som

straff etter EMK. De særlige saksbehandlingsreglene og rettsikkerhetsgarantiene som fastsettes i EMK, må derfor respekteres ved vedtak om overtredelsesgebyr.

Produktkontrollloven § 12 a fastsetter at Kongen kan gi forskrift om ileggelse av overtredelsesgebyr ved overtredelse av forskrifter etter § 4. Det foreslås på denne bakgrunn at det kan ilegges overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer de foreslåtte bestemmelsene om forbud mot å omsette lystgass til rusformål etter § 4, forbud mot å omsette lystgass til personer under 18 år etter § 5, mengdebegrensning for salg og innførsel etter §§ 6 og 8, krav om å føre kontroll med at omsetningsbegrensningene overholdes etter § 7.

Forvaltningsloven § 44 legger til grunn at overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfellet innenfor en øvre ramme som må fastsettes i eller i medhold av lov. Departementet foreslår at det for foretak fastsettes en øvre ramme for overtredelsesgebyret på 15 ganger folketrygdens grunnbeløp. Det foreslås at overtredelsesgebyr for fysiske personer ikke skal overstige 2 ganger folketrygdens grunnbeløp.

De satsene som er foreslått ovenfor, utgjør en maksimal ramme for hvor stort et overtredelsesgebyr kan være. Gebyrets størrelse innenfor denne maksimale rammen må imidlertid fastsettes på bakgrunn av nærmere momenter. Departementet har sett hen til produktforskriften § 6b-2 om ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr og de forhold det skal tas hensyn til og som framgår av bokstav a-c, samt forvaltningsloven § 44 tredje ledd og § 46. På denne bakgrunn foreslår departementet at Helsedirektoratet i vurderingen av gebyrets størrelse skal kunne legge vekt på følgende momenter:

- Overtredelsesgebyrets preventive virkning
- Overtredelsens grovhet og varighet
- Overtrederens grad av skyld
- Overtrederens økonomiske evne
- Fordeler som er oppnådd eller kunne vært oppnådd ved overtredelsen
- Eventuelle tidligere overtredelser av forskriften

6.2.11 Fjerning av digitalt nettinhold som formidler ulovlig salg av lystgass

6.2.11.1 Innledning

Det finnes i dag flere nettsteder og profiler i sosiale medieplattformer som selger lystgasspatroner til rusformål og til mindreårige. Ved å fjerne eller hindre tilgangen til disse salgskanalene, vil man også kunne redusere bruken av lystgass og skadevirkningene dette medfører. Departementet vil i det følgende drøfte mulighetene for å fjerne eller hindre tilgangen til innhold på nettsteder og sosiale medieplattformer som tilbyr lystgass i strid med de foreslåtte bestemmelsene, uten medvirkning fra den som selger varene.

6.2.11.2 Gjeldende rett

Markedsføringslovens adgang til å fjerne digitalt nettinhold

Markedsføringsloven § 43 inneholder en hjemmel til å fjerne digitalt nettinhold, jf. pkt. 4.5. Hjemmelen gjelder imidlertid kun ved brudd på bestemmelsene som Forbrukertilsynet fører tilsyn med etter markedsføringsloven § 35 første ledd. Dette er i hovedsak bestemmelser som er ment å sikre mot at markedsføring eller en handelspraksis er krenkende, støtende, aggressiv, urimelig eller villedende.

I forarbeidene til markedsføringsloven § 43 om pålegg om fjerning av digitalt nettinhold mv., er det lagt til grunn at det kun vil være aktuelt å bruke denne myndigheten i et begrenset antall tilfeller og kun ved alvorlige lovbrudd, jf. Prop. 8 LS (2019-2020) pkt. 13.9.4.1. Fjerning av digitalt innhold antas først å være et aktuelt virkemiddel dersom det ikke lykkes å få den ansvarlige til å fjerne det/innrette seg etter gjeldende regelverk med andre og mindre inngripende virkemidler.

Forordningen om digitale tjenester (DSA)

Europaparlamentet og Rådet vedtok den 19. oktober 2022 forordning om digitale tjenester (Digital Services Act (DSA)). Rettsakten er for tiden til vurdering i EØS/EFTA-landene. Norge har begynt prosessen med å vurdere mulige modeller for den nasjonale håndhevingen.

Rettsakten er en del av Europakommisjonens såkalte flaggskipsinitiativer, og har til formål å bidra til å styrke det indre marked bl.a. ved å modernisere og presisere internettbaserte plattformers plikter når det gjelder å fjerne ulovlig innhold. DSA skal fylle det juridiske «tomrommet» og erstatte dagens praksis der plattformene selv regulerer hvilket innhold som tolereres. Reguleringen tar sikte på å gi større demokratisk kontroll og tilsyn med plattformene, og redusere risiko for manipulasjon og ulovlig innhold.

Forordningen inneholder krav som skal bidra til å motvirke ulovlig innhold på nett. Pliktene er differensiert etter type tjeneste og plattformenes størrelse, og gjelder også for digitale tjenester som kommer fra tredjeland dersom de retter seg mot europeiske brukere. Reguleringen innebærer at internettbaserte plattformer og særlig svært store internettbaserte plattformer pålegges en rekke krav. Herunder plikter om å innføre mekanismer som kan effektivisere anmeldelse og fjerning av ulovlig innhold, og gi en begrunnelse til brukeren om hvorfor noe fjernes, gi klageadgang, rapporteringskrav om hvor mye innhold som er blitt fjernet og redigert og sikre at selgere på nett kan spores på handelsplattformer.

6.2.11.3 Departementets vurderinger

Omsetning av lystgass via profiler i sosiale medier

Lystgass til rusformål tilbys i dag både via egne nettsteder i form av nettbutikker og via profiler på sosiale medieplattformer.

Muligheten til å fjerne eller hindre tilgangen til denne typen digitalt nettinhold, er forskjellig avhengig av hvilken salgskanal det er snakk om.

Der lystgass omsettes via sosiale medieplattformer, er det i dag krevende å skulle pålegge fjerning av denne typen innhold. Dette skyldes at tilbyderne av de største sosiale medieplattformene er etablert i utlandet, og dermed ikke underlagt norsk jurisdiksjon. En bestemmelse om at en sosial medieplattform må fjerne innhold som er ulovlig etter norsk rett, vil derfor per i dag ikke være mulig for norske myndigheter å håndheve på grunn av manglende tvangsjurisdiksjon overfor tjenestetilbyderen. Dette er også årsaken til at danske myndigheter ikke har kunnet anvende den danske lovbestemmelsen som åpner for å pålegge sosiale medieplattformer å stenge eller fjerne profiler som tilbyr lystgass til forbrukere.

Forordningen om digitale tjenester (DSA) åpner imidlertid for at nasjonale myndigheter kan anmode sosiale medieplattformer som retter seg mot europeiske brukere, å fjerne ulovlig innhold, selv om plattformen er etablert i et tredjeland. DSA er foreløpig ikke gjennomført i Norge, men er EØS-relevant og dermed aktuell for innlemmelse i EØS-avtalen. Departementet vil vurdere muligheten for å utstede fjerningsordre rettet mot aktører som omfattes av DSA når forordningen gjennomføres i Norge. Der lystgass derimot omsettes via sosiale medieplattformer eller av aktører som er etablert i Norge og dermed underlagt norsk jurisdiksjon, vil markedsføringslovens bestemmelser kunne bli håndhevet.

Omsetning av lystgass via nettsteder

Der det er snakk om salg via et nettsted/nettbutikk, vil det være mulig å hindre tilgangen til selve nettstedet ved hjelp av ulike tekniske verktøy. Dette kan gjøres ved å pålegge norske internettilbydere å hindre tilgangen til et nettsted. Et slikt system er mulig å håndheve fordi norske internettilbydere ligger under norsk jurisdiksjon.

Produktkontrollloven § 4b og § 6a gir i dag hjemmel for tilsynsmyndigheten til å gi pålegg til både produsent, importør, omsetter og eventuelt andre relevante tredjeparter som er i posisjon å fjerne informasjon om, eller sette inn advarselstekst om ulovlige produkter. I forbindelse med gjennomføringen av markedstilsynsforordningen i norsk rett er det foreslått en ny § 4c i produktkontrollloven som dels overlapper med eksisterende påleggshjemler og dels gir ny hjemmel for å gi pålegg om begrensninger av tilgang til et nettbasert brukergrensesnitt i sin helhet. Dette er ikke tatt inn i loven på nåværende tidspunkt. Departementet vil komme tilbake til ev. innføring av bestemmelser om fjerning av digitalt nettinnhold på et senere tidspunkt.

6.3 Forslagets forhold til EØS-retten

Lystgassbeholdere er i likhet med de fleste andre produkter underlagt EØS-avtalens grunnleggende regler om fri bevegelse av varer, jf. EØS-avtalen artikkel 11. Det kan imidlertid gjøres begrensninger i disse rettighetene ut fra nærmere lovfestede og domstolsutviklede prinsipper. For det første må det godtgjøres at handelsrestriksjonene som innføres kan sies å forfølge legitime hensyn. Videre må restriksjonene være egnet til og nødvendig for å kunne oppnå målene med reguleringen.

Departementet vurderer det som klart at de foreslåtte tiltakene, herunder aldersgrense for kjøp, innførselsrestriksjoner og mengdebegrensninger, forfølger et legitimt hensyn. I vårt

tilfelle er det snakk om hensynet om å verne om menneskers liv og helse. Dette hensynet er også lovfestet som et legitimt hensyn som kan begrunne handelsrestriksjoner, jf. EØS-avtalen artikkel 13. Det er et generelt EØS-rettslig krav at tiltak som utgjør restriksjoner på fri vareflyt, må være egnet til å oppnå de påberopte legitime formål. Departementet vurderer at de foreslåtte tiltakene er egnet til å beskytte menneskers liv og helse. Ved å begrense tilgangen til lystgass for personer under 18 år, samt begrense tilgangen til større mengder lystgass for forbrukere over 18 år, er det sannsynlig at man som konsekvens også vil begrense risikoen for at lystgass medfører helseskade. De foreslåtte tiltakene sender samtidig et sterkt signal om at inhalering av lystgass er svært farlig, noe som i seg selv kan virke forebyggende og redusere skadelig bruk. De foreslåtte tiltakene anses derfor som egnede til å beskytte folkehelsen.

I tillegg til å være egnet til å forfølge legitime hensyn, krever EØS-retten at en begrensning som innføres på et nasjonalt marked må være nødvendig og forholdsmessig for å kunne oppnå målene med reguleringen. I dette ligger at de legitime hensynene som begrensningen er ment å ivareta, ikke like godt kan ivaretas ved tiltak som er mindre inngripende i retten til fri flyt av varer.

Lystgass er i utgangspunktet ikke et farlig produkt dersom det anvendes i tråd med sitt formål, enten det er i forbindelse med matlaging eller til medisinsk bruk. Å forby omsetning av lystgass i sin helhet, vil derfor kunne utgjøre en unødvendig og uforholdsmessig handelsrestriksjon som ikke omfattes av unntakene i EØS-avtalen artikkel 13. Bruk av lystgass kan imidlertid medføre alvorlig helseskade, jf. pkt. 3. For å forhindre helseskade er det etter departementets vurdering påkrevet å begrense omsetningen. De foreslåtte begrensningene tar kun sikte på å forby denne typen skadelig bruk, og er ikke til hinder for at lystgass fortsatt kan omsettes til næringsaktører og til forbrukere over 18 år under en gitt mengdebegrensning. Departementet vurderer derfor at forslaget ikke går lenger enn det som er nødvendig og forholdsmessig for å kunne oppnå målet med reguleringen. Oppsummert finner departementet at forslaget er begrunnet i legitime hensyn, og oppfyller kravene til egnethet og nødvendighet. Forslaget vurderes derfor å være i tråd med EØS-retten.

6.4 Forslagets forhold til WTO-retten

I likhet med EØS-retten inneholder avtaler under WTO regler om handelshindringer. Norges medlemskap i WTO innebærer en forpliktelse til å følge WTOs regelverk om handel over landegrensene. Brudd på reglene kan medføre at andre medlemmer innleder tvistesak mot Norge gjennom en egen mekanisme i WTO. WTO-avtalene dekker bl.a. varer, tjenester og immaterielle rettigheter.

For dette forskriftsforslaget er det særlig bestemmelser i avtalen om tekniske handelshindringer (Agreement on Technical Barriers to Trade, heretter TBT-avtalen, som kan være relevant, i tillegg til Generalavtalen om tolltariffer og handel 1994 (GATT 1994).

TBT-avtalen angir særregler for bl.a. tekniske forskrifter om handel, herunder produktkrav og emballasje. I vurderingen av om et tiltak er i strid med TBT-avtalen artikkel 2.2, må

det undersøkes om tiltaket er handelsrestriktivt, og i så fall, om tiltaket er nødvendig for å oppfylle et legitimt formål. Selv om vurderingstemaene etter TBT artikkel 2.2 ikke er helt overlappende med vurderingen etter EØS-retten, viser departementet til de vurderinger som er gjort ovenfor i pkt. 6.3. Departementet anser at forskriftsforslaget er nødvendig for å oppnå et legitimt formål, og at vilkårene i artikkel 2.2 er oppfylt.

I henhold til GATT 1994 artikkel XI:1 er det i utgangspunktet ikke tillatt med forbud og øvrige restriksjoner på import og eksport. Det gjelder imidlertid visse unntak fra dette utgangspunktet, herunder kan det innføres importrestriksjoner for å oppnå nærmere bestemte legitime formål, når tiltaket ikke er diskriminerende utformet eller er en skjult handelshindring, jf. GATT 1994 artikkel XX. Departementets vurdering er at de foreslåtte importrestriksjonene er nødvendige av hensyn til beskyttelse av menneskeliv eller -helse, og at de heller ikke er diskriminerende utformet eller medfører en skjult handelshindring, jf. artikkel XX bokstav b). Følgelig anser departementet at vilkårene i den generelle unntaksbestemmelsen i GATT 1994 artikkel XX er oppfylt.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene i dette høringsnotatet som gjelder innlandssalg vil etter departementets syn ha beskjedne økonomiske og administrative konsekvenser. Da en ikke vet hva omfang av innførsel av lystgass til Norge vil bli etter at forskriften trer i kraft, er de økonomiske og administrative konsekvensene knyttet til innførselsbegrensninger vanskelig å fastslå.

Departementet kan ikke se at forbud mot salg av lystgass til rusformål vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Lystgass brukt til rusformål kan i ytterste konsekvens medføre alvorlige helseskader som vil medføre utgifter til behandling i helsevesenet. Salg til slik bruk er i utgangspunktet forbudt etter produktkontrollloven, og forslaget tydeliggjør kun dette.

Når det gjelder kontroll av alderskrav vil det kunne medføre kostnader for forhandler å kontrollere alder på en sikker måte, for eksempel ved hjelp av BankID. Departementet kan imidlertid ikke se at dette er uforholdsmessig tyngende med tanke på det skadepotensialet som lystgass brukt til rusformål kan medføre. Ved salg av lystgass over disk vil alderskontroll kunne gjennomføres ved fysisk kontroll av godkjent legitimasjon. Dette antas å ikke medføre kostnader for forhandler.

Kontroll av mengdebegrensningen vil heller ikke innebære administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning. Alle opplysningene i Enhetsregisteret er offentlige, med unntak av fødselsnummer og D-nummer, og registreringen er gratis. En plikt til å kontrollere en kjøper opp mot Enhetsregisteret medfører derfor ingen direkte kostnader, verken på salgs- eller kjøpsiden.

Forbudet mot innførsel vil medføre at Tolletaten vil måtte tilbakeholde og evt. destruere ulovlig importert lystgass. De økonomiske konsekvensene knyttet til reguleringen vil være vanskelig å forutse. Den foreslåtte reguleringen krever ressurser til en ny kontrolloppgave og til å forvalte en ny ordning for sanksjonering, tilbakehold og destruksjon. De

økonomiske og administrative konsekvensene knyttet til dette vil blant annet avhenge av vareførselens omfang. Tilbakeholdt lystgass i moderate mengder vil kunne bli lagret på Tolletatens ordinære beslagslagre, men dersom reguleringen og kontrollen medfører større beslaglagte mengder vil dette kunne kreve egne lagre. På høringstidspunktet er kostnadene knyttet til dette uklare. I tillegg vil etablering av rutiner for sanksjonering med overtredelsesgebyr og løpende vurdering samt oversendelse av saker til Helsedirektoratet, gi administrative konsekvenser og økte kostnader for både Tolletaten og Helsedirektoratet.

Lystgassbeholdere som ikke blir kastet på riktig måte kan eksplodere når de kastes i avfall som siden går til sortering og forbrenning. I tillegg til fare for skade på ansatte som arbeider med avfallshåndtering, vil det kunne påløpe kostnader i form av ødelagt utstyr og driftsstans. En reduksjon i salg av lystgassbeholdere til privatpersoner må kunne antas å redusere kostnadene knyttet til feil avfallshåndtering.

Forslaget om at Helsedirektoratet skal føre tilsyn med hvorvidt kravene i forskriften overholdes, antas å kunne medføre noe ekstra arbeid for direktoratet. Dette vil i så tilfelle bli håndtert i de alminnelige budsjettprosessene.

8 Forslag til forskrift om omsetning og innførsel av produkter med lystgass

Forskrift ... om omsetning og innførsel av produkter med lystgass

Hjemmel: Lov av 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) §§ 1, 2, 4, 4b, 8, 12a, 13 og 14.

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1 *Formål*

Formålet med denne forskriften er å forebygge at bruk av produkter med lystgass medfører helseskade.

§ 2 *Virkeområde*

Forskriften omfatter innførsel og omsetning av produkter med lystgass. Forskriften gjelder i Norge, og for kommersielle handlinger som er rettet mot og har virkning i det norske markedet. Forskriftens bestemmelser om omsetning av lystgass gjelder på Svalbard.

§ 3 *Definisjoner*

Med «produkter med lystgass» menes: en beholder som i hovedsak inneholder N₂O, og hvis innhold ikke er beregnet til medisinsk formål, og som kan medføre helseskade.

Med «forbruker» menes: fysisk eller juridisk person som ikke hovedsakelig handler som ledd i næringsvirksomhet.

Med «omsetning» menes: å gjøre produkter med lystgass tilgjengelig mot eller uten betaling.

Kapittel 2 Begrensninger i muligheten til å omsette produkter med lystgass mv.

§ 4 *Forbud mot å omsette produkter med lystgass til rusformål*

Det er forbudt å omsette produkter med lystgass til rusformål.

§ 5 *Aldersgrense*

Det er forbudt å omsette produkter med lystgass til personer under 18 år.

§ 6 *Mengdebegrensninger for omsetning av produkter med lystgass til forbrukere*

Det er forbudt å omsette mer enn 17 gram lystgass per dag til en enkelt forbruker.

§ 7 Krav om å føre kontroll med at omsetningsbegrensningene overholdes

Tilbydere av lystgass skal ha et system for alderskontroll som effektivt sikrer at kjøperen er fylt 18 år.

Ved salg av lystgass som overstiger mengdebegrensningen i § 6, skal tilbydereren kontrollere at kjøperen er en næringsdrivende registrert med gyldig organisasjonsnummer i Enhetsregisteret og at lystgassen ikke kjøpes med formål om å omsettes eller anvendes til rusformål.

§ 8 Innførsel av produkter med lystgass

Produkter med lystgass kan bare innføres av personer over 18 år.

Forbrukere kan innføre inntil 17 gram lystgass til Norge per dag.

Som ledd i næringsvirksomhet kan produkter med lystgass kun innføres av en næringsdrivende med gyldig organisasjonsnummer i Enhetsregisteret, og som ikke innfører lystgassen med formål om å omsette eller anvende gassen til rusformål.

Kapittel 3 Tilsyn, kontroll, straff mv.

§ 9 Tilsyn

Helsedirektoratet fører tilsyn med at krav fastsatt med hjemmel i denne forskriften blir oppfylt.

§ 10 Pålegg om retting av ulovlig forhold og stenging av ulovlig virksomhet

Ved brudd på §§ 4 til 7, kan Helsedirektoratet fastsette at det ulovlige forholdet skal rettes eller at den ulovlige virksomheten skal opphøre eller stenge.

§ 11 Tvangsmulkt

Helsedirektoratet kan treffe vedtak om tvangsmulkt etter reglene i produktkontrollloven § 13 for å sikre at bestemmelsene i denne forskriften blir gjennomført.

§ 12 Overtredelsesgebyr

Helsedirektoratet kan ilegge overtredelsesgebyr overfor den som overtrer §§ 4 til 8.

Overtredelsesgebyr for foretak skal ikke overstige 15 ganger folketrygdens grunnbeløp. Overtredelsesgebyr for fysiske personer skal ikke overstige 2 ganger folketrygdens grunnbeløp.

I vurderingen av overtredelsesgebyrets størrelse innenfor de maksimale rammene i annet ledd, kan Helsedirektoratet blant annet ta hensyn til

- a) overtredelsesgebyrets preventive virkning
- b) overtredelsens grovhet og varighet
- c) overtrederens grad av skyld
- d) overtrederens økonomiske evne
- e) fordeler som er oppnådd eller kunne vært oppnådd ved overtredelsen
- f) eventuelle tidligere overtredelser av bestemmelser i denne forskrift.

§ 13 *Tilbakehold, beslag og destruksjon av produkter som ikke kan innføres*

Lystgass som innføres i strid med bestemmelser i denne forskriften kan tilbakeholdes, beslaglegges og destrueres av tollmyndighetene.

Ved tilbakehold skal mottakeren varsles om at varen er tilbakeholdt, årsaken til dette og mulighetene for at varen kan bli beslaglagt og destruert.

Mottakeren kan uttale seg innen 10 dager etter at varsel er sendt.

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

Dersom den som har importert varene uttaler seg i saken innen fristen som nevnt i tredje ledd, skal Helsedirektoratet fatte enkeltvedtak om at varene skal utleveres eller beslaglegges og destrueres.

§ 14 *Ikrafttredelse*

Denne forskriften trer i kraft xx.yy.zz