

Oppdrag nr. 1 Utredning om bevillingsordning for salg av tobakk

1	BAKGRUNN.....	2
1.1	BAKGRUNN FOR OPPDRAGET	2
1.2	ANBEFALING.....	2
1.3	HÅNDHEVING AV ALDERSGRENSEN.....	3
1.4	SÆRLIG OM RAPPORTEN: "EN GJENNOMGANG AV FORSKNINGSLITTERATUREN OM TILTAK FOR Å REDUSERE RØYKING BLANT UNGDOM."	4
1.5	UTVIKLINGSTREKK I RØYKING BLANT UNGDOM	5
1.6	TOBAKKSBRUK OG HELSESKADER.....	6
1.7	ERFARING FRA ANDRE LAND	7
1.7.1	Island.....	7
1.7.2	Irland.....	7
1.7.3	Australia	7
1.7.4	Finland.....	8
1.7.5	Canada.....	8
1.7.6	Sverige.....	9
2	BEVILLINGSORDNING FOR SALG AV ALKOHOL	10
2.1	BEVILLINGSORDNINGEN FOR SALG AV ALKOHOL	10
3	BEVILLINGSORDNING FOR SALG AV TOBAKK.....	11
3.1	BEGRENSNING I ANTALL UTSALGSSTEDER	11
3.2	VILKÅR FOR Å FÅ BEVILLING FOR SALG AV TOBAKK	13
3.2.1	<i>Utsalgsstedet må være en dagligvareforretning, alternativt ha bevilling til salg av alkoholholdig drikk med høyst 4,7volum% alkohol.....</i>	<i>13</i>
3.2.2	<i>Krav til internkontroll.....</i>	<i>14</i>
3.2.3	<i>Gebyr.....</i>	<i>15</i>
3.3	KRITERIER FOR INNDRAGNING	15
3.4	GJENNOMFØRING AV TILSYNET	16
3.5	BEVILLINGSGEBYR	17
3.6	KOSTNADER VED ET BEVILLINGSSYSTEM.....	17
3.7	BEVILLINGS- OG TILSYNSMYNDIGHET.....	20
4	ANDRE SPØRSMÅL.....	21
4.1	KRAV TIL LEGITIMASJON	21
4.2	BEGRENSNINGER I SALGSTIDER.....	21
4.3	BEVILLINGSHAVER	21
4.4	BEVILLINGENS VARIGHET.....	21
4.5	OVERDRAGELSE, DØD OG KONKURS.....	21
4.6	VAREBEHOLDNING VED INNDRAGNING I BEVILLINGSPERIODEN	22
4.7	SENTRALT BEVILLINGSREGISTER	22
4.8	SPELALFORRETNING FOR SALG AV TOBAKK.....	23
4.9	BRYGGERIUTSALG/MONOPOL UTSALG M.V	23
4.10	TAX-FREE UTSALG.....	23
4.11	SMUGLING OG ANNEN TYPE ILLEGAL OMSETNING	23
4.12	BRUK AV PROVOKASJON FOR Å AVDEKKE LOVBRUDD.....	24
4.13	STRAFF.....	24
4.14	FORVALTNINGSLOVEN.....	25
5	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	25
5.1	ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	25
5.2	ØKONOMISKE KONSEKVENSER.....	26

1 Bakgrunn

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Helsedirektoratet fikk i brev av 9. mars 2010 i oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet å oppdatere direktoratets "Utredning om bevillingsordning for salg av tobakk" fra 2003.

Ved brev av 29. januar 2003 fikk Sosial- og helsedirektoratet i oppdrag fra Helsedepartementet å utrede en bevillingsordning for salg av tobakk. Direktoratets utredning ble oversendt departementet ved brev av 6. august 2003. Utredningen fra 2003 inneholdt en kost/nytte analyse fra SIRUS av Hans Olav Melberg.

Departementet ønsker at kost/nytte analysen blir oppdatert. Denne vedlegges.

Utredningen fra 2003 var basert på at antall utsalgssteder for tobakk var rundt 18 000. I oppdraget fra Departementet heter det nå at "en premiss for denne beregningen er at antall utsalgssteder begrenses til dagligvareforretninger."

Helsedirektoratet mener at denne forutsetningen kan forstås på to måter. Man kan definere og avgrense dagligvareforretninger negativt, slik at dagligvareforretninger bare er utsalgssteder som ikke defineres som kiosker og/eller bensinstasjoner. I følge tall fra AC Nielsen var det 4007 dagligvareforretninger i Norge i 2009.

En annen mulighet er at tobakk kun skal kunne selges fra utsalgssteder med kommunal salgsbevilling (bevilling for salg av alkoholholdig drikk med høyst 4,7 vol % alkohol). Det var i 2009 tildelt 4176 salgsbevillinger for alkoholholdig drikk klasse 1 i Norge¹. Av disse var 4092 bevillinger gitt til det kommunene definerer som dagligvareforretninger, 50 bevillinger gitt til monopolutsalg eller andre bryggeriutsalg, og 38 var gitt til andre utsalg som campingplass osv.

I og med at de to alternativene ikke innebærer forskjeller av betydning med hensyn til antall utsalgssteder, vil valget av alternativ ha svært liten betydning for våre vurderinger og anbefalinger. Vi vil likevel enkelte steder i utredningen påpeke noen ulikheter.

1.2 Anbefaling

Utredningen om bevillingsordning for salg av tobakk inneholder følgende anbefalinger:

Helsedirektoratet anbefaler at vilkår for å få bevilling for salg av tobakk utformes så enkelt som mulig, blant annet for å begrense kostnadene. Utgangspunktet bør være at alle som søker og som oppfyller de fastsatte vilkårene, får bevilling. Følgelig skal det ikke foretas noen form for skjønn ved tildeling av bevilling.

Vi anbefaler at det fastsettes følgende vilkår for å få tildelt tobakksbevilling:

- Innehaver/driver av utsalgssted må ha bevilling til salg av alkoholholdig drikk med høyst 4,7 volum% alkohol (kommunal bevilling), alternativt at dagligvareforretninger kan få bevilling jf ovenfor
- Internkontroll (IK) system må være etablert og dokumentert
- Søknadsgebyr og årsgebyr må være betalt

¹ Kommunenes forvaltning av alkoholoven 2009, SIRUS, Ø. Skjælaaen

Bevillingsordningen bør bare omfatte salg fra detaljist til forbruker. Vi har vurdert hvorvidt bevilling skal knyttes til hver enkelt av de store kjedene, men har kommet til at hvert enkelt utsalgssted bør ha en egen bevilling.

Vi anbefaler at bevillingsperioden skal være 4 år.

Bevillingen kan inndras i kortere eller lengre tid i bevillingsperioden dersom tobakksskadeloven § 11 brytes. Dette må etter vår vurdering være et helt sentralt element i ordningen. Brudd på andre forbud og påbud i tobakksskadeloven bør føre til at bevillingen inndras. Helsedirektoratet foreslår at brudd på reklameforbudet, jf § 4, og brudd på forbud mot synlig oppstilling av tobakksvare og røykeutstyr, jf §§ 5 og 8, kravet om merking i § 9 og forbudet mot omsetning med rabatt, jf § 7, kan føre til at bevillingen inndras. I tillegg vil bevillingsordningen kunne inndras dersom salgsstedet ikke kan dokumentere overfor tilsynsmyndighetene at IK systemet er innført og håndhevet.

Vi anbefaler at kommunen velges som bevillings- og tilsynsmyndighet og at dette samordnes med ordningen for kommunal (alkohol)bevilling.

Helsedirektoratet anbefaler at bevillingsordningen er selvfinansierende ved at administrasjons- og tilsynskostnadene dekkes gjennom søknads- og årsgebyrer.

Vi legger til grunn at en bevillingsordning forankres i tobakksskadeloven. En slik lovregulering må også innebære at det innføres et forbud mot å selge tobakk til forbruker uten å inneha en bevilling. Dersom et utsalgssted selger uten å ha bevilling må dette kunne medføre at lovbruddet kan straffeforfølges. Det må også innføres et forbud mot at importør/grossist selger tobakk til detaljist uten bevilling. Det bør innføres et sentralt bevillingsregister.

1.3 Håndheving av aldersgrensen

Tobakksskadeloven § 11 lyder: *"Det er forbudt å selge eller overlate tobakksvare eller imitasjoner som kan oppfordre til bruk av slike varer, til personer under 18 år. Er det tvil om kjøperens alder, kan salg bare finne sted dersom kjøperen dokumenterer å ha fylt 18 år."*

Salg av tobakksvare til forbruker kan bare foretas av personer over 18 år. Dette gjelder likevel ikke hvis en person over 18 år har daglig tilsyn med salget."

Over halvparten av de som røyker begynte før de er 18 år. Tidligere undersøkelser har vist at over halvparten av ungdom i alderen 13-17 år oppga at de vanligvis kjøper sigarettene sine selv. Blant dem som hadde kjøpt eller forsøkt å kjøpe sigaretter de siste to-tre månedene, svarte 70 % at de ikke noen gang ble spurt om alderen. Det var jevnt over god kjennskap til aldersgrensen blant tobakksforhandlerne.

Over en periode fra 1998 til 2000 var Statens tobakksskaderådet i dialog med bransjen for å bidra til og veilede med hensyn til hvordan bransjen selv kunne forsøke å oppnå bedringer ad frivillig vei. Undersøkelser som ble gjort etter en tid, viste at de frivillige tiltakene bransjen hadde iverksatt, på langt nær var tilstrekkelige. Det er derfor behov for å vurdere andre virkemidler for å effektivisere aldersgrensebestemmelsen.

Risikoen for alvorlige helseskader ved røyking øker jo tidligere en person begynner å røyke. Det er derfor urovekkende at heving av aldersgrensen fra 16 til 18 år for kjøp av tobakk i 1996, ikke bidro til å redusere omfanget av salg av tobakk til mindreårige.

Ungdomsrøyking og problemer knyttet til at tobakk er tilgjengelig også for personer som er langt yngre enn 18 år, har ved flere anledninger vært behandlet i Stortingets spørretime. Innføring av en bevillingsordning er i den forbindelse flere ganger nevnt som et mulig tiltak.

Organisasjonen Tobakksfritt har i mange år vært opptatt av å redusere ungdomsrøykingen, og har flere ganger foreslått at det burde innføres en bevillingsordning for salg av tobakk.

Også Nasjonalt råd for tobakksforebygging har vært opptatt av tiltak for å bedre etterlevelse av aldersgrensen.

Det at tobakksvarer i dag er så vidt tilgjengelig, også for dem som ikke er fylt 18 år, bidrar til å ufarliggjøre tobakk som produkt. Etter direktoratets vurdering gir det en uheldig signaleffekt å la salg av tobakk til mindreårige foregå uten at samfunnet reagerer. I den forbindelse vil vi påpeke at andre potensielt helseskadelige produkter, slik som enkelte medisiner, er undergitt strengere begrensninger med hensyn til tilgjengelighet og kontroll.

Nedgangen i røyking blant ungdom har stoppet noe opp det siste året. Det er klart behov for å ta i bruk ytterligere virkemidler hvorav innføring av en bevillingsordning er sentralt. I likhet med alle andre tiltak når det gjelder tobakksforebygging, er det viktig at det samtidig satses på andre tiltak – hjelp til røykeslutt, informasjonstiltak, ytterligere lovregulering av andre områder og skoleprogrammer.

Bruk av snus er også et økende problem blant ungdom, og innføring av en bevillingsordning vil kunne ha effekt også på salg av snus til ungdom.

1.4 Særlig om rapporten: "En gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å redusere røyking blant ungdom."²

Regjeringen lanserte i 2002 en målsetning om en 50 % reduksjon i ungdomsrøykingen. Sosial- og helsedirektoratet ga forskere på SIRUS i oppdrag å gjennomføre en kunnskapsoppsummering om hvilke tilgjengelige virkemidler som politikerne kunne bruke for å oppnå målsetningen. Målet var å skape et bedre beslutningsgrunnlag for valg av strategier og definere ressurskrav i samsvar med målsetningen.

I rapporten anbefaler forskerne Jostein Rise og Karl Erik Lund ved SIRUS ti tiltak som vil ha effekt i arbeidet for å oppnå målet om å redusere ungdomsrøyking med 50%. Forfatterne skriver følgende i rapporten om mulig innføring av en bevillingsordning: *"Majoriteten av forskningslitteratur på området viser at lisensiering av forhandlere med fare for tap av bevilling ved salg av tobakk til mindreårige – er det eneste virkemiddel for overholdelse av aldersgrensen som har ført til nedgang i selvforsyningen blant barn og unge."* De skriver videre: *"Forskningen viser at andre røykeforebyggende tiltak overfor ungdom – som for eksempel undervisningsprogrammer – vil komme til å få bedre effekt dersom aldersgrensen blir effektivisert."*³

Helse- og omsorgsdepartementet har nylig bedt SIRUS om å oppdatere kunnskapsgrunnlaget hva gjelder effekten av en eventuell bevillingsordning⁴. Det heter følgende i konklusjonen i notatet fra SIRUS: *"Studiene som er gjennomgått er ikke entydige når det gjelder effekten av tiltak for å øke overholdelsen med forbudet mot salg av tobakk til mindreårige. Det er imidlertid en tydelig overvekt av studier som finner at tiltak kan ha en effekt. I de fleste tilfellene vurderes denne effekten som moderat."*

Det understrekes imidlertid i samtlige studier at et høyt etterlevelsensnivå krever en betydelig innsats fra myndighetenes side for å følge opp utsalgsstedene i form av opplæring og kontroller. Flere studier peker også på at mulighet til å sanksjonere brudd med regelverket styrker etterlevelsen".

² "En gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å redusere røyking blant ungdom". Karl Erik Lund, Jostein Rise. SIRUS. Oslo 2002.

³ Op.cit. s. 40

⁴ Effekten av lisensordning for å redusere salg til mindreårige/røyking blant ungdom, SIRUS, april 2010

1.5 Utviklingstrekk i røyking blant ungdom

Røyking blant ungdomsskoleelever

Andelen som røyker daglig sank jevnt fra 15 prosent i 1975 til 9 prosent i 1990 blant gutter, stagnerte så i noen år, fram til den ble halvert til 5 prosent fra 2000 til 2005⁵. For jenter ser vi samme tendens med synkende andel dagligrøykere fra 17 prosent i 1975 til 10 prosent i 1990, med påfølgende stagnasjon fram til 2005 hvor andelen ble halvert til 5 prosent. Andelen som røyker daglig blant hele gruppen av 13–15 åringer har dermed blitt kraftig redusert de senere årene. Naturlig nok er det betydelige forskjeller mellom de tre aldersgruppene. Den høyeste andelen som røyker daglig finner vi hos 15-årige jenter i 1975 (28 prosent). Tilsvarende andel i 2005 var 10 prosent. For guttene var de tilsvarende andelen 23 prosent i 1975 og 9 prosent i 2005⁶.

Snusbruk blant ungdomsskoleelever

Snusing har i hovedsak vært et guttefenomen, men de siste årene har noen flere jenter begynt å eksperimentere med snusbruk. I 1985 blant 15-årige gutter brukte 7 prosent snus daglig og 18 prosent av og til. På 1990-tallet var det imidlertid langt færre som brukte snus – om lag 3 prosent daglig og 13–16 prosent av og til. I 2005 hadde igjen andelen steget til henholdsvis 8 og 21 prosent. Blant 15-årige jenter lå andelen som bruker snus daglig ned mot null i hele perioden, mens andelen som snuser av og til steg fra 5 prosent i 1985 til 9 prosent i 2005.

Røyking blant unge 16–24 år

Aldersgruppen 16–24 år viser noenlunde samme utviklingstendens som ungdomsskoleelevene. Det har vært en jevn nedgang i andelen som røyker daglig i denne aldersgruppen fra 1973 (44 prosent) til 1990 (29 prosent). Deretter lå andelen stabilt rundt 30 prosent fram til begynnelsen av 2000-tallet før den sank betydelig og endte på 17 prosent i 2009. Den samme tendensen kan ses både blant kvinner og menn⁷.

Snusbruk blant unge 16–24 år

Mens bruk av snus lenge var lite vanlig blant unge, økte bruken kraftig blant unge menn fra om lag 2000. Blant menn 16–24 steg andelen fra 3 prosent i 1985 til 7 prosent i 2000, og deretter kraftig opp til 19–20 prosent i 2006, hvorpå det har skjedd en utflating. Det er stor forskjell på menn og kvinner. Blant kvinnene i samme aldersgruppe bruker om lag 6 prosent snus daglig i 2009. Her er det først de siste tre-fire årene at det har skjedd en økning.

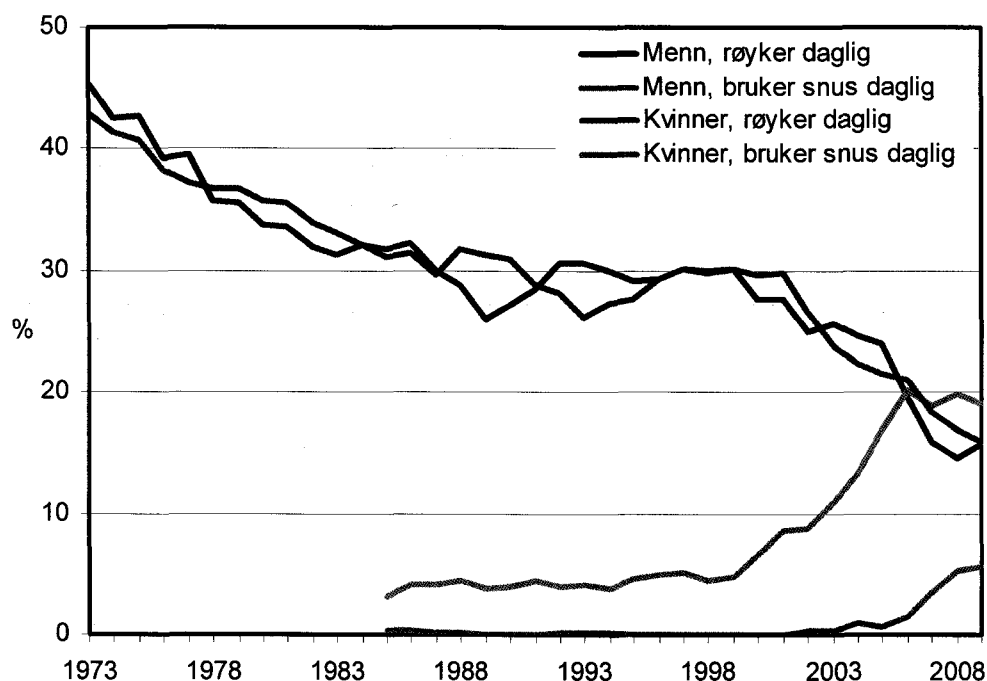
Blant de yngste mennene (16–24 år) er nå bruk av snus vanligere enn å røyke. Det er i denne aldersgruppa at røyking har vært på sterkest retur, og en sammenheng kan ikke utelukkes. Blant kvinnene har imidlertid røykingen også gått mye ned, selv om økningen i snusbruk ikke har vært tilsvarende stor.

⁵ Aarø LE, Lindbak RL, Øverland S. Tobakksbruk blant norske ungdomsskoleelever 1975–2005. Tidsskr Nor Legeforen nr 16, 2008; 128:1815-9.

⁶ TNS Gallup. Tobakksbruk i ungdomsskolen. Elevrapport 2006. Rapport for Helsedirektoratet.

⁷ SSBs intervjuundersøkelser: <http://ssb.no/royk/>

Figur: Andel som røyker eller snuser daglig, etter kjønn, 16–24 år, 1973–2009 (SSB)



1.6 Tobakksbruk og helseskader

Tobakksskadelovens formål jf. § 1 er: "...å begrense de helseskader som bruk av tobakk medfører."

Helsefarene ved røyking er godt kjent. Røyking er den av enkeltfaktorene som det er mulig å forebygge som har størst innflytelse på helsetilstanden til den enkelte, og har dermed også store konsekvenser for samfunnet.

I Norge skyldes ca 6700 årlige dødsfall røyking⁸, noe som utgjør ca 16 prosent av dødsfallene totalt. På verdensbasis dør over 5 millioner mennesker hvert år som følge av røyking. Dette er mer enn tuberkulose, HIV/AIDS og malaria til sammen. Dersom det ikke tas ytterligere grep for å stanse tobakksepidemien, er antall årlige dødsfall på verdensbasis estimert til å nå over 8 millioner mennesker innen 2030.

Hver andre til tredje røyker dør for tidlig på grunn av røyking, og i gjennomsnitt mister de 10 år av sitt liv. Å slutte å røyke reduserer risiko for sykdomsutvikling betydelig og raskt. Slutter man før 40 års alder, er risikoen for å dø før 70 års alder om lag som for de som aldri har røykt. Siden røyking er sosialt skjevfordelt i samfunnet, er også helseproblemene røyking medfører skjevfordelt. Flere studier viser at kvinner tåler røyking dårligere enn menn og derfor lettere utvikler kols, og det samme gjelder muligens andre røykerelaterte sykdommer som lungekreft og hjerteinfarkt. Årsaker kan være at kvinner har mindre lunger enn menn, men også hormonelle og immunologiske forskjeller.

Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten peker i Rapport nr. 6-2005, *Virkninger av snusbruk*, på at dokumentasjonen når det gjelder helseskader forbundet med bruk av snus ikke er like god som dokumentasjonen når det gjelder helseskader forbundet med røyking. Verdens helseorganisasjons kreftforskningsinstitutt, International Agency for Research on Cancer (IARC), konkluderte imidlertid i en rapport publisert i 2007 med at snus er

⁸ Hvor dødelig er røyking? Rapport om dødsfall og tapte leveår som skyldes røyking. Rapport 2006:4 Nasjonalt folkehelseinstitutt.

kreftfremkallende for mennesker⁹. Videre konkluderte Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks (SCENIHR), som er en vitenskapelig komité i EU, med at snus er helseskadelig og kreftfremkallende i rapporten *Health Effects of Smokeless Tobacco Products*¹⁰.

1.7 Erfaring fra andre land

Flere land har innført krav om bevilling eller andre restriksjoner på salg av tobakk. I det følgende gis en oversikt over enkelte land som har innført ulike regler for å effektivisere overholdelse av aldersgrensen.

1.7.1 Island

Island vedtok flere ulike endringer i sin tobakkslov som trådte i kraft 1. august 2001, herunder en bevillingsordning for salg av tobakk. Bakgrunnen for innføring av en bevillingsordning var ønsket om å effektivisere forbudet mot salg av tobakk til mindreårige.

Salg av tobakk bare kan foretas dersom salgsstedet har en bevilling for salg. Bevillingen gjelder for fire år av gangen og kan inndras dersom aldersgrensebestemmelsen ikke overholdes. Forhåndsvarsel skal gis. I tillegg kan overtredelsen straffes med bøter. Det er lokale myndigheter som er bevillings- og tilsynsmyndighet for ordningen.

Det er ikke gjennomført evalueringer av tiltakets effekt, men helsemyndigheter på Island opplyser at systemet fungerer godt.

1.7.2 Irland

Det er forbudt å selge eller overlate tobakksvarer til ungdom under 18 år i Irland. Irland innførte en registrerings- og bevillingsordning som trådte i kraft 1. juli 2009. § 37 i Public Health (tobacco) Act med endringer av 2002 og 2004¹¹ gir Office of Tobacco Control (OTC) myndighet til å administrere et register for detaljistsalg av tobakksvarer. Mer detaljerte regler om registreringsordningen finnes i forskrifter av 2009¹².

Hovedinnholdet i registreringsordningen er følgende:

- alle forhandlere som selger tobakk må registrere seg
- det er forbudt å selge tobakk uten å være registrert
- registrering kan gjøres elektronisk via websiden www.tobaccoregister.ie
- registrering koster GBP 50
- Utsalgssteder som ikke håndhever aldersgrensen kan idømmes bøter
- brudd på Public Health (tobacco) Act 2002, 2004, kan medføre at selger slettes fra registeret i en periode som avgjøres av domstolene. Ny søknad om registrering og ny avgift må betales for å registrere utsalgsstedet på nytt.
- Lokale myndigheter fører tilsyn med utsalgsstedene

1.7.3 Australia

Salg av tobakk er regulert noe ulikt i Australia. Følgende territorier og delstater har innført et positivt bevillingssystem: Australian Capital Territory (ACT), Northern Territory (NT), Queensland, South Australia (SA), Tasmania (TAS) og Western Australia (WA). Her er det forbudt å selge tobakk uten bevilling¹³. Lovgivningen fastsetter vilkår for bevillingen og varigheten av bevillingsperioden.¹⁴

⁹ IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans, VOLUME 89, Smokeless Tobacco and Some Tobacco-specific N-Nitrosamines, (Lyon, France 2007).

¹⁰ http://ec.europa.eu/health/ph_risk/committees/04_scenihr/docs/scenihr_o_009.pdf

¹¹ <http://www.otc.ie/acts.asp>

¹² [http://www.otc.ie/Uploads/Public%20Health%20\(Tobacco\)%20\(Registration\)%20Regulations%202009.pdf](http://www.otc.ie/Uploads/Public%20Health%20(Tobacco)%20(Registration)%20Regulations%202009.pdf)

¹³ (ACT) Tobacco Act 1927 s 61.

(NT) Tobacco Control Act 2002 s28, gjelder bare detaljistsalg

Andre delstater, slik som New South Wales, har et negativt bevillingssystem, der det ikke kreves bevilling for å få selge tobakk. Lovgivningen fastsetter hvilke lovbrudd som medfører at forhandlere kan miste retten til å selge tobakk. For eksempel kan en tobakksforhandler i New South Wales nektes å selge tobakk for tre måneder dersom det avdekkes to brudd på tobakkslovgivningen i løpet av tre år¹⁵. Dersom det avdekkes tre brudd på tobaksskadelovgivningen i løpet av tre år, kan forhandleren nektes å selge tobakk i 12 måneder¹⁶.

1.7.4 Finland

I Finland er det 18 års grense for salg av tobakk. På utsalgssteder er det påbudt med et skilt om aldersgrensen. Det er kommunen som har det stedlige tilsynet med aldersgrensen. Tilsyn skal skje ifølge en kommunal tilsynsplan og kommunen kan kreve en avgift for å dekke tilsynskostnader. Fra 1. april 2009 ble det innført krav om bevilling for salg av tobakk.

Bevillingen gjelder i utgangspunktet i ubegrenset tid, men den kan tidsbegrenses dersom utsalgsstedet har midlertidig karakter. Bevilling skal kun innvilges dersom utsalgsstedet har et godkjent IK system, en godkjent plan for lovlig plassering av tobakksvarene følger med søknaden, og om søker kan vise til tilfredsstillende kontroll med tobakksomsetningen. Et ytterligere vilkår er at søknadsgebyr er betalt. Kommunen kan inndra bevilling midlertidig eller permanent dersom bevillingshaver, til tross for advarsler, ikke retter seg etter reglene som gjelder for omsetning av tobakksvarer. Inndragningsperioden er fra en uke til seks måneder. Dersom bevillingen inndras permanent, kan bevillingshaver søke om ny bevilling et år etter inndragningstidspunktet. Alle som søker og får bevilling skal registreres i et sentralt register.

1.7.5 Canada

Canada er en føderasjon som består av ti provinser og tre territorier. I Canada reguleres tobakksomsetning både på føderalt og provinsielt/territorielt nivå. På føderalt nivå er det en 18 års grense for salg av tobakk, samt et påbud om skilt vedrørende aldersgrensen. Den føderale lovgivningen angir minimumskrav til lovgivning og enkelte territorier/provinser har mer vidtgående bestemmelser om tobakk. For eksempel har seks provinser og 1 territorie innført 19 års aldersgrense. British Colombia og Quebec har også innført et bevillingssystem for salg av tobakk og ulike begrensninger i hvilke utsalgssteder som kan selge tobakk.

(QLD) Tobacco Products (Licensing) Act 1988 s 15

(SA) Tobacco Products Regulation Act 1997 s 6, gjelder bare detaljistsalg

(TAS) Public Health Act 1997 s 74A.

(WA) Tobacco Products Control Act 2006 s 16.

¹⁴ (ACT) Tobacco Act 1927 s 47 – 49

(NT) Tobacco Control Act 2002 s 29, 35, 32

(QLD) Tobacco Products (Licensing) Act 1988 s 20 – 30

(SA) Tobacco Products Regulation Act 1997 s 7 – 9

(TAS) Public Health Act 1997 s 74B – 74F

(WA) Tobacco Products Control Act 2006 s 36 – 43

¹⁵ (NSW) Public Health (Tobacco) Act 2008 s 33 (2)

¹⁶ (QLD) Tobacco and Other Smoking Products Act 1998 s 13. Lengden på inndragningsperioden kan ikke være lenger enn 6 måneder for første brudd, 1 år for andre brudd og 3 år for senere brudd på relevant tobakkslovgivning.

British Colombia har innført 19 års aldersgrense for salg av tobakk. Det er forbudt å selge tobakk uten bevilling fra skattemyndighetene (Ministry of Small Business and Revenue). Hovedformålet med bevillingen er fiskale kontrollhensyn. Det er videre innført begrensninger hva gjelder utsalgssteder for tobakk. Det er i all hovedsak forbudt å selge tobakk på følgende steder:

- Helse- og pleieinstitusjoner
- Høyskoler og universiteter som drives av det offentlige
- Idretts- og fritidsanlegg som eies eller leies av det offentlige
- Bygninger som eies eller leies av staten eller et statlig selskap

Det er helsemyndighetene som fører tilsyn med bevilling, og brudd på tobakkslovgivningen kan medføre administrative sanksjoner og selger kan ilegges salgsforbud. Helsemyndighetene skal informere skattemyndighetene om slike vedtak, og skattemyndighetene skal så inndra bevillingen.

Også i Québec er det forbudt å selge tobakk uten bevilling fra skattemyndighetene. Bevillingen gis uten tidsbegrensning. I tillegg til kravet til bevilling, må næringsdrivende registrere seg i et selskapsregister. Dette registeret inneholder en komplett liste over registrerte utsalgssteder for tobakk.

Som hovedregel er det ikke tillatt å selge tobakk på følgende steder:

- Apotek
- Helse- og pleieinstitusjoner samt sosialetater
- Førskoler, skoler, høyskoler og universitet
- Idretts- og fritidsanlegg
- Arenaer der kulturelle eller kunstneriske aktiviteter utøves
- Visse restauranter, barer og lignende steder

Helsedepartementet fører tilsyn med hvorvidt utsalgsstedet følger tobakkslovgivningen. Ved brudd på aldersgrensen kan tobakkssalg forbys på det enkelte utsalgssted. Salgsforbudet gjelder for en måned ved førstegangs brudd. Dersom utsalgsstedet bryter regelverket en gang til innen fem år, gjelder salgsforbudet i seks måneder, og ved ytterligere brudd innen de samme fem årene, gjelder salgsforbudet i to år. Når salgsforbudet er vedtatt, informeres skattemyndighetene, som inndrar salgsbevillingen i samme periode som salgsforbudet gjelder.

1.7.6 Sverige

Aldersgrensen for salg av tobakk i Sverige er 18 år, jf tobakslagen (1993:581) § 12 første og annet ledd, jf § 13. Det er påbudt med skilting om aldersgrensen på utsalgssteder, jf § 12 tredje ledd.

I følge § 12 c første ledd må alle som selger tobakk til forbrukere registrere seg i den kommunen salget foregår. Den næringsdrivende må også innføre et internkontroll system for å sørge for at aldersgrensen overholdes, jf § 12 c annet ledd.

Folkhälsoinstitutet (FHI) har det overordnede tilsynsansvar for aldersgrensebestemmelsen, jf § 19. I dette ligger at FHI er ansvarlig for å utferdige forskrifter, rådgivende uttalelser og bidra med informasjon og støtte til tilsynsmyndighetene regionalt og lokalt. Det er kommunene som fører det praktiske tilsynet med utsalgsstedene. Tilsynet gjennomføres ved å sjekke at kravet til skilting og reklameforbudet etterleves. I tillegg gjennomgås utsalgsstedets internkontrollsystem. Kommunene kan kreve avgift for sitt tilsyn med registreringspliktige utsalgssteder for tobakk, jf § 19 b. Länsstyrelsene skal føre tilsyn med at kommunene gjennomfører sitt lovpålagte tilsyn jf, § 19 a.

§ 20 fastsetter hvilke sanksjoner kommunen kan ta i bruk i sitt tilsynsarbeid. Kommunene kan gi de påbud eller forbud som kreves for at reglene etterleves, de kan også fastsette "vite" ved overtredelse av regelverket. Brudd på aldersgrense bestemmelsen er også belagt med straff, jf § 27.

Aldersgrensen for salg av tobakk overholdes ikke tilfredsstillende i Sverige. På denne bakgrunn ble det utredet ulike alternativer for å effektivisere aldersgrensen, se SOU 2009:23 "Olovlig tobaksførsäljning". I utredningen fremmes det ulike forslag til lovendringer for å bedre etterlevelsen. Noen av hovedpunktene i den svenske utredningen er følgende, se side 153 flg:

- Registreringsordningen bør skjerpes, herunder sanksjonene ved manglende registrering. Videre skal internkontrollsystem innføres som et krav i forbindelse med registrering. Det stilles krav til innholdet i internkontrollsystemet.
- Eier/driver skal pålegges å informere de ansatte om gjeldende regler
- Kontroll av kjøperens alder skal skje gjennom et krav om å vise legitimasjon
- Aldersgrense for selger av tobakksvarer heves til 18 år
- Selvbetjening av tobakksvarer bør forbys
- Interkommunalt tilsynsvirksomhet skal styrkes
- Kommunene bør kunne forby næringsdrivende å selge tobakk ved brudd på tobakkslagens bestemmelser, i inntil 6 måneder
- Politiet forslås som tilsynsmyndighet sammen med kommunen
- Ulike forslag om effektivisering av tilsynet, herunder gjensidig informasjon mellom politi og kommune, informasjon til innbyggere i kommunen om tilsynsresultater osv.

2 Bevillingsordning for salg av alkohol

2.1 Bevillingsordningen for salg av alkohol

Alt salg av alkoholholdig drikk til forbruker i Norge er underlagt bevillingsplikt, jf. alkh. § 1-4a. Kommunene er bevillingsmyndighet, jf. alkh. § 1-7 første ledd. Tildeling av bevilling er en politisk beslutning, og vedtas av kommunestyret. Myndigheten kan delegeres, for eksempel til formannskap eller rådmann.

Før kommunestyret eller det organ som er delegert myndighet, avgjør søknaden, skal det innhentes uttalelser fra politiet (først og fremst politimessige forhold ved salgsstedet) og sosialtjenesten (sosialt og helsemessig perspektiv), jf. alkh. § 1-7 annet ledd. Det kan også innhentes uttalelser fra skatte- og avgiftsmyndighetene, jf. alkh. § 1-7 annet ledd, disse kan sitte med opplysninger om skatte-, avgifts- og regnskapsmessige forhold som politiet ikke har tilgang til.

Alkoholoven åpner i stor grad for bruk av skjønn i bevillingssaker. I tillegg til å vurdere søknaden i forhold til alkoholovens formålsbestemmelse i § 1-1, kan kommunen blant annet vektlegge salgsstedets karakter, beliggenhet, målgruppe, trafikk- og ordensmessige forhold, næringshensyn og hensynet til lokalmiljøet for øvrig, jf. alkh. § 1-7a første ledd.

Bevilling gis til den for hvis regning virksomheten drives, jf. alkh. 1-4c. Bevillingshaver og personer med vesentlig innflytelse på virksomheten må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til alkoholoven, annen lovgiving som har sammenheng med lovens formål og skatte-, avgifts- og regnskapslovgivingen, jf. alkh. § 1-7b første ledd. For hver bevilling skal det utpekes en styrer og en stedfortreder som skal ha ansvar for utøvelsen av bevillingen, jf. alkh. 1-7c første ledd. Styrer og stedfortreder skal ha dokumentert kunnskap om alkoholoven og tilhørende forskrifter, jf. alkh. § 1-7c tredje ledd, samt tilfredsstillende lovens vandelskrav, jf. alkh. § 1-7 c fjerde ledd. Bevillingshaver plikter å ha internkontrollsystem for å sikre

overholdelse av bestemmelsene i alkohollovgivningen, jf. alkh. § 1-9 femte ledd. Det kan ikke gis salgsbevilling til bensinstasjon eller kiosk, jf. forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk § 3-4.

Bevilling kan gis for inntil fire år av gangen, med opphør senest 30. juni etter at et nytt kommunestyre tiltrer, jf. alkh. § 1-6 andre ledd. Kommunen kan sette tak på antall bevillinger, jf. alkh. § 1-7a tredje ledd.

Ansvar for kontroll med bevillingene ligger hos den som har gitt bevillingen, altså kommunen, jf. alkh. § 1-9 første ledd. Kontrollen skal særlig omfatte salgstider, aldersgrenser og at det ikke selges til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler, jf. forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk § 9-1. Kontrollene skal skje så ofte som behovet tilsier, men hver bevilling skal kontrolleres minimum en gang per år. Kommunen må avholde minimum tre ganger så mange kontroller som de har salgs- og skjenkesteder, jf. forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk § 9-7.

Ved brudd på alkohollovgivningen, bevillingsvedtaket eller annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, eller dersom vandelskravene ikke lenger er oppfylt, kan kommunestyret inndra bevillingen for kortere eller lengre tid, jf. alkh. § 1-8. Bevillingen kan også inndras dersom det avdekkes gjentatt narkotikaomsetning eller diskriminering, jf. alkh. § 1-8 tredje ledd (gjelder først og fremst skjenkestedene).

Fylkesmannen er klageorgan i enkeltvedtak, jf. alkh. § 1-16.

3 Bevillingsordning for salg av tobakk

3.1 Begrensning i antall utsalgssteder

Det er en premiss for utredning om innføring av en bevillingsordning for salg av tobakk, at antall utsalgssteder begrenses til dagligvareforretninger. Det kan alternativt stilles som vilkår at utsalgsstedet må ha en kommunal salgsbevilling for alkohol.

Helsedirektoratet mener at det er en helt nødvendig forutsetning for størst mulig effekt av overholdelse av aldersgrensen at antall utsalgssteder begrenses.

Det er flere ganger tidligere blitt gjort forsøk på å redusere antall utsalgssteder for tobakk. I perioden 1898 til 1921 ble forslag til et statlig tobakksmonopol diskutert. Forslagene var begrunnet i ønske om å fjerne profitt fra tobakksbransjen og å hindre innpass av den britisk-amerikanske tobakkstrusten. Det var altså andre hensyn enn helse som lå bak disse forslagene. Det ble i et utvalg i 1967 blant annet diskutert hvilken forventet effekt det ville ha å redusere antall utsalgssteder, samt begrensninger i salgstiden. Utvalgets motiv var klart helsemotivert. Av flere og ulike grunner valgte utvalget likevel ikke å anbefale tiltak som kunne redusere tilgjengeligheten. I 1990-årene ble spørsmålet om å fjerne tobakk fra enkelte utsalgssteder reist på ny. I Handlingsplan for røykfrie helseinstitusjoner ble det foreslått å fjerne tobakk fra salgssteder på sykehus.

Allerede i Bratholm-komiteen ble det vurdert å foreslå forbud mot automatsalg av sigaretter. Sosialdepartementet kom imidlertid til at det ikke var behov for å fremme forslaget. Da aldersgrensen ble hevet fra 16 til 18 år på midten av 1990 tallet, ble det samtidig innført et forbud mot salg av tobakksvarer fra automat. Departementets begrunnelse for dette forbudet var at man mente det var uheldig at avhengighetsskapende med sterke skadelige virkninger skulle selges fra automat. Departementet mente også at det i forbindelse med heving av aldersgrensen ville være naturlig å forby automatsalg som omsetningsform. Departementet viste til at automater den gang var plassert slike steder at tobakksvarene gjennomgående var lett tilgjengelig for ungdom mellom 16 og 18 år.

Forskning viser at en begrensning i tilgjengelighet av tobakksvarer kan ha en effekt på ungdoms tilgang til tobakk. I "En gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å redusere røyking blant ungdom" (SIRUS)¹⁷ fremgår det av punkt 9.2 at forfatterne ikke har kunnet identifisere artikler publisert i vitenskapelige journaler som har presentert forskningsresultater om effekter av å begrense antall salgssteder eller redusert åpningstid for salg av tobakk. Det heter i rapporten at det for alkohol finnes en lang rekke undersøkelser om effekter av endret åpningstid, antall utsalg og tallet på skjenkesteder. NOU 1994: 24 "Alkoholpolitikken i endring" gir en god oversikt over forskningslitteraturen. Utredningen konkluderer med at det er liten tvil om at salget av alkoholholdig drikk vil øke når antall salgssteder for varen øker.

Rapporten fra SIRUS konkluderer med at selv om det ikke finnes noe empirisk grunnlag for å trekke en konklusjon om reduksjon i salgssteder og begrensninger i åpningstider har effekt på tobakksbruk blant ungdom, er det robust grunnlag for å hevde at begrensninger i kjøpsmuligheter for alkohol har effekt på konsumet. Det er ikke avklart om ungdom er spesielt sensitive for dette tiltaket. En gunstig sideeffekt ved å redusere antall forhandlere av tobakk, vil være reduserte administrasjonskostnader ved en eventuell innføring av et bevillingssystem, heter det avslutningsvis i rapporten.

En kunnskapsoppsummering¹⁸ fra 2010 om tiltak på alkoholområdet underbygger og forsterker disse funnene. Det heter følgende i rapporten fra 2010: Forskning om begrensning av tilgjengelighet av alkohol viser at begrensninger vedrørende salgstider og salgssteder samt øvrige restriksjoner på tilgjengelighet, fører til redusert alkoholkonsum og færre alkoholrelaterte problemer. Basert på det ovenstående mener Helsedirektoratet at det er sannsynlig at en begrensning i antall utsalgssteder for tobakk vil ha noe av den lignende effekten som er påvist hva gjelder alkoholkonsum og alkoholrelaterte skader.

Vi vet at aldersgrensebestemmelsene etterleves best i dagligvarebransjen, og at etterlevelsen således er dårligere i kiosker og enkelte mindre utsalgssteder. I den ovennevnte svenske SOU'en om tiltak for å bedre etterlevelse, svarer 60 % av ungdom under 18 år som røyker daglig, at de kjøper sigarettene sine i kiosker og tobakksbutikker.

En begrensning i antall utsalgssteder vil uten tvil legge til rette for et mer effektivt tilsyn da det er langt færre tilsynsobjekter. Dessuten skal tilsynet etter det foreslåtte, i hovedsak, være sammenfallende med det kommunale tilsynet med salgsbevilling for alkohol. Tilsynet vil derfor bli mer kostnadseffektivt for det offentlige dersom en bevillingsordning som den foreslåtte innføres.

Innføring av en salgsbevilling for tobakk vil generelt føre til reduksjon i tilgang til tobakk, både for ungdom under 18 år og befolkningen forøvrig. Dette fordi det både er færre utsalgssteder og fordi de utsalgsstedene som vil kunne få tobakksbevilling har kortere åpningstid. Formålet med tiltaket er først og fremst å begrense ungdoms tilgang til tobakk. Tiltaket vil imidlertid også ha betydning for andre aldersgrupper. Dette er en svært viktig konsekvens sett fra et folkehelseperspektiv.

Fordi dagligvarebransjen erfaringsvis håndhever aldersgrensen bedre enn andre utsalgssteder, vil innføring av en tobakksbevilling således medføre en ytterligere bedring av etterlevelsen.

¹⁷ "En gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å redusere røyking blant ungdom". Karl Erik Lund, Jostein Rise. SIRUS. Oslo 2002.

¹⁸ Babor T., et al. Alcohol – no ordinary commodity, kap 9 : Regulating the physical availability of alcohol. Second edition. Oxford University Press 2010.

Som nevnt ovenfor er det viktig at det samtidig med innføring av enkelttiltak, satses på andre tobakksforebyggende tiltak. I denne sammenheng vil det særlig ha betydning for å redusere salg av tobakk til ungdom dersom aldersgrensen for salg av tobakk og for selger heves til 20 år.

3.2 Vilkår for å få bevilling for salg av tobakk

Vi forutsetter at en bevillingsordning reguleres direkte i tobakksskadeloven. Som nevnt ovenfor, fremgår det av alkoholoven § 1-4 b. at: *"Bevilling etter denne lov gis til den for hvis regning virksomheten drives."* Dette bør også gjelde for salg av tobakk.

Det anbefales følgende vilkår for å få tildelt salgsbevilling for tobakk.

3.2.1 Utsalgsstedet må være en dagligvareforretning, alternativt ha bevilling til salg av alkoholholdig drikk med høyst 4,7volum% alkohol

Helse- og omsorgsdepartementet har forutsatt at en premiss for bevillingsordning for salg av tobakk er at antall utsalgssteder begrenses til dagligvareforretninger. En slik begrensning vil utvilsomt føre til at en bevillingsordning får en best mulig effekt.

Helsedirektoratet mener at forutsetningen kan forstås på to måter. Etter det første alternativet kan det settes som et vilkår for å få tildelt bevilling at utsalgsstedet defineres som en dagligvareforretning. Det bør på samme måte som på alkoholområdet samtidig innføres et forbud i tobakksskadeloven mot å gi tobakksbevilling til bensinstasjoner og kiosker, se *Forskrift av 8. juni 2005 nr 538 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.* § 3-4 der det heter: *"Det kan ikke gis salgsbevilling for alkoholholdig drikk til bensinstasjon eller kiosk. Med «bensinstasjon» forstås utsalgssted som i det vesentlige selger bensin, olje og andre varer som er nødvendig for drift av eller vedlikehold av motorkjøretøyer og motorbåter. Med «kiosk» forstås utvalg som i det vesentlige selger kioskvarer."*

På alkoholområdet gis det ytterligere veiledning om denne bestemmelsen i Håndbok i alkoholoven m.v – IS – 5/2008, der det heter følgende:

"Bestemmelsen oppstiller et forbud mot å gi salgsbevilling til to typer utsalgssteder, dvs. bensinstasjon og kiosk. Bevillingsmyndigheten må foreta en helhetsvurdering av det enkelte utsalgssted ved behandling av bevilling for salg av alkoholholdig drikk gruppe 1. Med bensinstasjon forstås et utsalgssted som i det vesentlige selger varer som er nødvendig for drift og vedlikehold av motorkjøretøy og motorbåter. I forskriften nevnes bensin og olje som eksempler på varer som tilsier at utsalgsstedet er en bensinstasjon. Det forhold at en bensinstasjons hylleareal i stor utstrekning benyttes til et utvalg dagligvarer, fritidsutstyr og annet er ikke avgjørende. Det sentrale er hvilke varer som rent faktisk omsettes. Erfaringsmessig vil ulike produkter som ikke er bil- eller båtrelaterte kunne ta forholdsvis stor plass, uten at disse nødvendigvis utgjør en vesentlig del av omsetningen.

Med kiosk forstås et utsalgssted som i det vesentligste selger kioskvarer, jf § 3-4. Begrepet "kioskvarer" har ingen entydig definisjon, men produkttypen vil gjerne bestå av tobakk- og røykeartikler, aviser, blader og tidsskrifter, bøker, skriveartikler, toalettartikler, hygieniske artikler, sukker- og sjokoladeprodukter, is krem, baker- og konditorvarer, frimerker, video, dvd, cd, mineralvann, frukt, suvenirer, husflidvarer o.l.

Som kiosk regnes også utsalgssteder som hovedsakelig selger typiske "pølsebod- eller gatekjøkkenvarer", som pølser, hamburgere, kylling, pommes frites eller andre liknende varer, som er beregnet for fortæring på stedet.

Verken eksemplene på kioskvarer eller dagligvarer kan ses som uttømmende og er heller ikke til hinder for at begrepene kan omfatte andre varer. I mange praktiske tilfeller vil et aktuelt vurderingstema være vurderingen av kiosk kontra dagligvarebutikk. Som dagligvarer regnes matvarer og andre nærings- og nytelsesmidler, dyrefor, vaske- og rengjøringsmidler, toalettartikler, husholdningsvarer av papir og plast, bone-, rense- og pussemidler. I tillegg til vurderingen av hvilke vareslag bruttoomsetningen er knyttet til må bevillingsmyndigheten foreta en helhetsvurdering av hva slags type virksomhet utsalgsstedet fremstår som."

Lignende veiledning vil også være nyttig i forhold til nye regler i tobakksskadeloven. Kiosker må i tilfelle defineres som i ovennevnte utdrag fra Håndbok i alkoholloven m.v, med unntak av "...tobakk- og røykeartikler...".

Alternativt kan det være et vilkår for å få tobakksbevilling at utsalgsstedet har en bevilling til salg av alkoholholdig drikk med høyst 4,7volum% alkohol (kommunal salgsbevilling).

3.2.2 Krav til internkontroll

Utsalgsstedene må kunne dokumentere at de har etablert et system for internkontroll (IK) for å få bevilling for salg av tobakk.

Internkontroll kan defineres som det å påse at krav fastsatt i og i medhold av lov eller forskrift overholdes. Internkontroll er systematiske tiltak som skal sikre og dokumentere at bedriftens aktiviteter utøves i samsvar med lovfastsatte krav. De systematiske tiltakene skal være beskrevet i administrative prosedyrer. Ulike virksomheter er i stadig større grad pålagt å ha slike systemer. Begrunnelsen for dette er at en slik plikt er med på å tydeliggjøre ansvaret for den enkelte bedrift, samt at det sikrer et mer hensiktsmessig tilsyn.

Den enkelte bedrift må ha rutiner for å sette de ansatte inn i regelverket, samt rutiner for håndhevelse av de relevante reglene i tobakksskadeloven. Elementer i et IK system for salg av tobakk vil være dokumentasjon av årlig opplæring/kunnskapsprøve for alle ansatte. Obligatorisk merking ved kassen om aldersgrensebestemmelsene kan også være et element. Flere kjeder har allerede etablert systemer der kassapersonalet mottar en melding på skjermen om aldersgrensen som er knyttet til strekkoden, og som oppfordrer til å be om legitimasjon. Dette vil flere utsalgssteder kunne ta i bruk som en del av sitt IK system. Dette er en ordning de butikkene som ikke har innført slike systemer, relativt enkelt vil kunne ta i bruk.

IK systemet må inneholde rutiner som sikrer overholdelse av § 11 første og annet ledd, samt andre bestemmelser i tobakksskadeloven, slik som reklameforbudet i § 4, forbudet mot synlig oppstilling, jf §§ 5 og 8, merking jf § 9, og forbudet mot omsetning av tobakksvarer med rabatt, jf § 7.

Det er eier selv som først og fremst er ansvarlig for at virksomheten følger lovens krav i forhold til salg av tobakk.

Fordi bevillingshaver plikter å ha internkontrollsystem for å sikre overholdelse av bestemmelsene i alkoholovgivningen, jf. alkhl. § 1-9 femte ledd, vil IK system enkelt kunne utvides til å omfatte rutiner for å overholde tobakksregelverket.

Forskrift av 8.6.05 om omsetning av alkoholholdig drikk nr. 538 inneholder i kapittel 8 følgende bestemmelser om internkontroll.

"§ 8-1. For å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av alkoholloven overholdes, jf. alkoholloven § 1-1, skal innehavere av salgs- og skjenkebevillinger føre internkontroll med den virksomhet som drives i henhold til bevillingen, alkoholloven og bestemmelser fastsatt i

medhold av alkoholloven. Bestemmelsene i kapitlet her gjelder tilsvarende for virksomheter som utleverer alkoholholdig drikk i forbindelse med privat innførsel.

Første ledd gjelder ikke for innehavere av ambulerende skjenkebevilling etter alkoholloven § 4-5. For bevilling gitt etter alkoholloven § 1-6 tredje ledd kan det gjøres unntak fra plikten etter første ledd når det vil virke urimelig bl.a. av hensyn til stedets størrelse.

§ 8-2. I denne forskriften betyr internkontroll systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i bevillingen, alkoholloven og i bestemmelser fastsatt i medhold av alkoholloven.

§ 8-3. Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å overholde krav i bevillingen, alkoholloven og bestemmelser fastsatt i medhold av alkoholloven. Internkontrollen skal dokumenteres i den form og i det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig for kontrollmyndigheten.

Internkontrollen innebærer at den/de ansvarlige for virksomheten skal

1. ha oversikt over krav i bevillingen, alkoholloven og bestemmelser fastsatt i medhold av alkoholloven som gjelder for virksomheten,
2. sørge for at ansatte i virksomheten har tilstrekkelige kunnskaper og kompetanse til å overholde kravene til virksomheten, herunder kravene til internkontroll,
3. ha oversikt over hvordan virksomheten er organisert og hvordan oppgaver og ansvar er fordelt,
4. ha rutiner for å sikre overholdelse av krav i bevillingen, alkoholloven og bestemmelser fastsatt i medhold av alkoholloven som gjelder for virksomheten,
5. ha rutiner for å forebygge, avdekke og rette opp avvik,
6. foreta systematisk og regelmessig gjennomgang av internkontrollen".

Lignende regler bør innføres for IK system for salg av tobakk.

3.2.3 Gebyr

Et ytterligere vilkår for å få tildelt bevilling for salg av tobakk bør være at søknadsgebyr og årsgebyr er betalt innen den fastsatte fristen. Gebyret bør være likt uavhengig av utsalgsstedets omsetning.

Dersom ovennevnte vilkår er oppfylt, skal bevilling gis. Dersom noen av vilkårene ikke er oppfylt skal bevilling ikke gis. Det skal således ikke åpnes for noen form for skjønn ved tildeling av bevilling for salg av tobakk.

3.3 Kriterier for inndragning

Ved brudd på tobakkslovgivningen eller bevillingsvedtaket, kan kommunen inndra bevillingen for en kortere eller lengre periode.

Brudd på aldersgrensebestemmelsen i tobakksskadeloven § 11 første og annet ledd, som blant annet avdekkes ved tilsynsbesøk, skal føre til inndragning av salgsbevillingen.

Brudd på dokumentasjon eller gjennomføring av IK system som beskrevet over, bør også føre til inndragning av salgsbevillingen.

Brudd på andre bestemmelser i tobakksskadeloven bør medføre at bevillingen inndras eller være momenter ved vurderingen av hvorvidt en bevilling skal inndras. Det kan for eksempel være at brudd på forbudet mot tobakksreklame jf. tobakksskadeloven § 4 med forskrifter og §§ 5 og 8 (forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer), samt merkebestemmelsene i § 9 og forbudet mot omsetning med rabatt, jf § 7. Det er Helsedirektoratet som fører tilsyn med disse bestemmelsene, jf tobakksskadeloven § 14.

Alkoholoven inneholder en bestemmelse om at inndragning kan skje ved "...overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av annen lovgivning når bestemmelsene har sammenheng med denne lovs formål", jf alkoholoven § 1-8 første ledd, siste punktum. Det bør vurderes å innføre en lignende bestemmelse i forhold til inndragning av bevilling for salg av tobakk. Dette vil kunne medføre at brudd på for eksempel alkohollovgivning, kan føre til inndragning av tobakksbevillingen. Dette vil kunne effektivisere systemet og derfor styrke tobakksbevillingen.

Dersom brudd på tobakksskadelovgivningen som fører til inndragning av bevillingen avdekkes kort tid før utløpet av bevillingsperioden, bør inndragningen kunne få betydning for neste bevillingsperiode. For eksempel ville bevillingsøknaden kunne innvilges med vilkår om at den først gjelder etter noe tid. På denne måten vil reglene være mest mulig effektive. Dette vil også kunne medføre minst mulig forskjellsbehandling.

Vi anbefaler at det fastsettes en bortfallsperiode på 1, 3 eller 12 måneder. Vi mener at det er enklere for tilsynsmyndigheter dersom det er en viss form for standardisering av bortfallsperioden. Dette åpner også for mindre skjønn og enklere saksbehandling, noe som gjør bevillingsordningen lettere og mindre ressurskrevende å administrere.

Spørsmålet om hvor lang inndragningsperioden skal være, vil avhengige av flere forhold, blant annet lovbruddets type, grovhet, og om det kan konstateres flere overtredelser/lovbrudd. Det vil også kunne sees hen til hvorvidt bevillingshaveren kan klandres for overtredelsen og hvorvidt det er iverksatt tiltak for å rette opp forholdet. Det kan også legges vekt på utsalgsstedets tidligere praktisering av bevillingen.

Inndragningstidens lengde vil som nevnt ovenfor være avhengig av typen overtredelse. Utsalgssteder som systematisk selger tobakk til mindreårige, mangler tilfredsstillende IK systemer og hvor eventuelle brudd på andre regler i tobakksskadeloven er avdekket, vil kunne miste salgsbevillingen i 12 måneder. Mindre grove overtredelser av tobakksskadelovgivningen vil på den annen side kunne føre til bortfall av salgsbevillingen i en eller tre måneder avhengig av forholdene i den enkelte tilsynssak.

3.4 Gjennomføring av tilsynet

Vi foreslår en samordning med tilsynet med salg av alkohol, så langt det er hensiktsmessig. Når det gjelder antall kontroller, er det i alkoholoven fastsatt at kontrollen skal skje som behovet tilsier, men hver bevilling skal kontrolleres minimum en gang per år. Kommunen må avholde minimum tre ganger så mange kontroller som de har salgs- og skjenkesteder, se over. Det må være et minimum at dette også skal gjelde for kontroll med tobakksbevillingen.

Kontrollen må omfatte kontroll med hvorvidt et utsalgssted har fått innvilget sin søknad om bevilling. Tilsynet skal også omfatte kontroll med hvorvidt salgsstedet gjennomfører og håndhever det internkontrollsystemet som er innført. Dette vil også omfatte kontroll med overholdelse av §11, samt øvrige bestemmelser i tobakksskadeloven som nevnt over. Brudd på øvrige bestemmelser i tobakksskadeloven må meldes til Helsedirektoratet som tilsynsmyndighet.

Tilsyn med IK system kan gjennomføres som systemrevisjon, verifikasjon eller inspeksjon. En systemrevisjon er en systematisk og objektiv undersøkelse av virksomheten for å fastslå

om aktivitetene er effektivt gjennomført og hensiktsmessige for å oppnå målene. Verifikasjoner er undersøkelser, kontroller, stikkprøver etc. på om IK systemet fungerer i praksis, og om aktivitetene er i samsvar med myndighetenes krav. Kontrollen går ut på å vurdere i hvilken grad det er overensstemmelse mellom de krav som er satt til virksomheten og hvordan virksomheten styrer og driver sitt daglige arbeid.

3.5 Bevillingsgebyr

I utgangspunktet bør bevillingsordningen være selvfinansierende. For å holde de administrative kostnadene så lave som mulig, er det viktig at beregning av bevillingsgebyr er så enkelt som mulig.

Man kan tenke seg ulike alternativer: en mulighet er et fast gebyr for alle salgssteder. Et annet alternativ er en viss differensiering avhengig av omsetningsmengde. Under dette alternativet vil det være naturlig å tenke seg noen hovedgrupperinger slik at systemet ikke blir for komplisert. Bevillingsgebyret vil også kunne differensieres etter tobakkstype. Helsedirektoratet anbefaler imidlertid at gebyrene er like for alle utsalgssteder.

3.6 Kostnader ved et bevillingssystem

For at man skal gjøre noen antagelser om hvor høyt et gebyr må settes for at ordningen skal være helt selvfinansierende, må man legge noen forutsetninger til grunn. Grunnlaget for de kostnadene som presenteres her, er et notat utarbeidet av Hans Olav Melberg, UiO. I det følgende gjengis rapportens oversikt over de ulike kostnadene ved å innføre et bevillingssystem:

"Offentlige vs. Private kostnader

Det er flere typer kostnader ved å innføre et bevillingssystem. Man kan, for det første, skille mellom offentlige og private kostnader. Offentlige kostnader inkluderer utgiftene til administrasjon og kontroll av lisensordningen. En lisensordning har imidlertid også kostnader for det private i form av merarbeid og tap av tid. Noen forfatter – for eksempel DiFranza et al. (2001) - utelater disse kostnadene i sine beregninger og det er uproblematisk dersom perspektivet kun er konsekvensene av tiltaket for offentlig sektor. En slik beregning blir imidlertid av begrenset verdi. Når beslutningstagere skal bestemme om tiltaket skal gjennomføres eller ikke, så er det de totale kostnadene som er interessante dvs. både de private og de offentlige. For eksempel har også tilhengere av et bevillingssystem vært bekymret for "store byråkratiske ordninger" i forbindelse med kontroll av utsalgsstedene (Aasmund Kristoffersen, A, Stortingets spørretime, 8/1, 2003). Man bør derfor se på både de offentlige og de private kostnadene ved å innføre et bevillingssystem.

Overføringer vs. kostnader

Det er også viktig å skille mellom samfunnsøkonomiske kostnader og overføringer mellom grupper. Dersom man innfører et bevillingssystem som reduserer antall utsalgssteder, vil noen utsalgssteder tape den fortjenesten de hadde på salg av tobakk. Man kan imidlertid ikke regne hele denne summen som et samfunnsøkonomisk tap ved ordningen fordi man også må ta med endringene for utsalgsstedene som har bevilling. Disse tar trolig over noe av salget fra de stedene som ikke lenger selger tobakk og får dermed en økt fortjeneste. Man har dermed en omfordeling av profitt, men som helhet taper bransjen bare i den grad det samlede salget faller. Videre, dersom det totale salget reduseres, er heller ikke dette fallet i profitt for bransjen et tap for samfunnet. Det betyr bare at individene bruker pengene på noe annet en tobakk som gjør at man tjener penger i en annen bransje. Det blir med andre ord en overføring. Det virkelige samfunnsøkonomiske tapet måles dermed ikke ved redusert profitt i en bransje.

Lignende argumenter kan man bruke når det gjelder statens inntekter fra tobakksavgiften. I den grad det samlede salget faller vil disse inntektene synke, men

selv om det er et tap for staten kan man ikke si at samfunnet som helhet har tap inntekter. Individene beholder sine penger og kan bruke de på andre ting. Reduserte avgiftsinntekter er dermed ikke et tap for samfunnet som helhet.

Selv om man i en oversikt over kostnader og nytte ofte er mest opptatt av endringer i samlet nytte og kostnad, kan det også være politisk relevant å se på fordelingsvirkningene. Dersom man har et bevillingssystem der kiosker og bensinstasjoner ikke lenger kan selge tobakk, vil det føre til en overføring av salg og fortjeneste fra kiosker til dagligvarebutikker. For å beregne effekten av dette må man gjøre visse antagelser. Anta følgende:

- et marked som omsetter for omtrent 13 milliarder kroner per år
- dagligvarekjedene har 70% av markedet, kiosker og bensinstasjoner rundt 30%
- fortjenesten er minst 10% i gjennomsnitt og kan være 20% i kioskmarkedet
- antall utsalgssteder: 20 000. 4 000 som får bevilling, 16 000 som ikke fyller kravene (Tallene er basert på opplysninger hos Pettersen 2008, Nordlund 2009, Econ 2007 og NOU 2003)

Med disse antagelsene er omsetningen av tobakksprodukter i kiosker og bensinstasjoner rundt 4 milliarder per år og gjennomsnittlig fortjeneste fra salg av tobakk i kiosker og dagligvarebutikker er omkring 800 millioner kroner per år eller i gjennomsnitt i underkant av 50 000 kroner per utsalgssted. Dette er det direkte tapet for de utsalgsstedene som ikke får bevilling fordi de ikke lenger kan selge tobakk. I tillegg kommer det indirekte tapet fra tapt handel som følge redusert salg av andre varer fordi man mister kunder. For samfunnet som helhet er det en omfordeling i den grad tapet oppveies av økt omsetning for dagligvarebransjen, men for kiosker og bensinstasjoner er det en kostnad ved bevillingssystemet.

Oppstart vs. Drift

For det tredje kan man skille mellom oppstartskostnader og driftskostnader. Oppstartskostnadene vil i stor grad avhenge av om man legger ansvaret til allerede eksisterende institusjoner eller velger å opprette helt nye. Det eksisterende forslaget gir ansvaret til de som allerede administrerer og kontrollerer alkoholbevillingene i kommunene. På den måten vil man begrense en del av oppstartskostnadene fordi man ikke trenger å bygge opp en helt ny kontrollinstitusjon. De årlige driftskostnadene vil i hovedsak være lønn til ansatte som administrerer og kontrollerer bevillingssystemet. Størrelsen på disse vil i stor grad avhenge av ambisjonsnivået på kontrollordningen. Dersom man legger seg på samme nivå som kontroll av alkoholbevilling, vil det bety at antall hvert utsalgssted i gjennomsnitt blir kontrollert minst tre ganger per år (se forskrift til alkoholloven av 1997 § 10-9). Dette er kun en nedre grense og for eksempel Oslo kommune hadde som mål å utføre i gjennomsnitt åtte kontroller per skjenkested per år (Hauge and Lohiniva 2002).

I tillegg til antall kontroller, vil driftskostnadene variere med omfanget av kontrollene. Et relativt omfattende system, som ble prøvd ut i en by i USA (Woodridge, Illinois), var basert på fire inspeksjoner av hvert eneste tobakkutsalg per år. Kontrollordningen innebar at man sendte inn mindreårige for å se om de fikk kjøpt tobakk. I Norge er det ikke lov å provosere frem lovbrudd på denne måten og en slik ordning er derfor uaktuell. I stedet tenker man seg et system basert på internkontroll. Det vil si at butikkene selv blir ansvarlig for å etablere og følge opp et system slik at loven blir fulgt. Man tenker seg så at det offentlige en gang i året skal kontrollere at utsalgsstedene følger opp rutine og pålegg i internkontrollen. Det er også mulig at dette arbeidet kunne koordineres med andre kontroller som foretas – for eksempel kontroll av alkoholbevilling. Utrekningene nedenfor antar at en slik kontroll tar et sted mellom 2 og 4 timer per utsalgssted for de offentlige kontrollørene (inkludert reisetid, selve kontrollen, papirarbeid og administrasjon, og justering for mulige samkjøringsgevinster

for de som selger både alkohol og tobakk). Det antas også at arbeidet med internkontrollen vil ta mellom 2 og 6 timer per år per utsalgssted (etablering av nye rutiner, informasjon til ansatte/nyansettelser, oppfølging for å se om ansatte overholder rutinene med mer).

Direkte vs. Indirekte kostnader

Et fjerde skille går mellom direkte og indirekte kostnader. Utgiftene til kontroll, administrasjon, arbeid med søknader og liknende er kostnader som følger direkte av å innføre et bevillingssystem. I tillegg kommer mer indirekte kostnader blant annet i forbindelse med mulige rettssaker som følge av uenighet om lisensinnndragning (både privat og offentlig), klagebehandling, eventuelle økte utgifter til pensjon fordi redusert røyking øker forventet levealder (som i sin tur må veies mot andre økte helseutgifter når man lever lenger) og andre mulige indirekte konsekvenser av tiltaket. Indirekte kostnader er svært vanskelig å tallfeste og de er i tillegg ofte svært kontroversielle. Av praktiske hensyn fokuserer derfor det etterfølgende i hovedsak på de direkte kostnadene.

Det antas nedenfor at arbeidet knyttet til søknadene tar mellom 1 og 3 timer per søknad både for det offentlige og det private. Dette inkluderer alt arbeid i forbindelse med søknaden, både gjennomgang av regelverk, behandling av søknad, ut- og innsending, godkjenning, arkivering, oppdatering av databaser, trykking, overheadkostnader og liknende. Det antas videre at lisensen er gyldig i fire år, slik at omtrent 25 % av lisensinnehaverne må fornye lisensen hvert år. I tillegg kommer noen nye og frafall slik at antall søknader hvert år er beregnet til 27 % av antall utsalgssteder og ikke 25 %. Det antas også at antall utsalgssteder for tobakk ligger mellom 4 000 og 5 000 og at timeprisen i ligger mellom 400 og 500 kroner per time (inkludert arbeidsgiveravgift, administrasjon, reising, kontorplass, feriepenger og andre kostnader).

De årlige driftskostnadene knyttet til bevillingssystemet vil som nevnt avhenge sterkt av hvor mange kontroller man iverksetter. Tabellen nedenfor viser anslag på årlige driftskostnader sett i forhold til hvor ofte man i gjennomsnitt ønsker å kontrollere hvert utsalgssted per år. Dersom man, for eksempel, velger et system med minst 3 årlige kontroller per utsalgssted (som for alkohol) og bruker de antatte gjennomsnittsverdiene for de andre kostnadsvariablene, vil kontrollkostnadene ligge rundt 27 millioner kroner årlig.

Tabell 1 Beregnede kontrollkostnader (i million kroner) per år ved forskjellige antall kontroller per utsalgssted*

Antall kontroller	<u>1</u>	<u>3</u>	<u>5</u>	<u>7</u>
Offentlige kontrollkostnader	6 075 000	18 225 000	30 375 000	42 525 000
Private kostnader	3 037 500	9 112 500	15 187 500	21 262 500
Samlede kontrollkostnader	9 112 500	27 337 500	45 562 500	63 787 500

* Man antar her middelveier på alle de andre kostnadsvariablene (se vedlegg)

Det er viktig å legge merke til at det er en sammenheng mellom kontrollaktiviteten og antagelsene som senere følger om effekten av tiltaket. Dette er klart illustrert i en litteraturoppsummering foretatt av SIRUS som konkluderer med at "Det understrekes ... i samtlige studier at et høyt etterlevelsensnivå krever en betydelig innsats fra myndighetenes side for å følge opp utsalgsstedene i form av opplæring og kontroller. Flere studier peker også på at mulighet til å sanksjonere brudd med regelverket styrker etterlevelsen" (Scheffels 2010). Det betyr at dersom man velger et system med få kontroller, bør man også redusere anslaget på hvor effektivt tiltaket vil være.

I tillegg til kontrollkostnadene, kommer kostnadene knyttet til arbeidet med å administrere og bevilge selve lisensene. Tabellen nedenfor viser størrelsen på de samlede kostnadene under de gitte antagelsene og når man slår sammen både kontroll og lisenskostnader for både det offentlige og det private. Et system med internkontroll og tre offentlige kontroller per utsalgssted per år forventes da å koste omkring 37 millioner kroner årlig. Avhengig av hvordan man velger å utforme ordningen, vil man kunne dekke de offentlige kostnadene med gebyrer. Systemet blir da kostnadsfritt for det offentlige, men de private kostnadene stiger tilsvarende slik at summen blir den samme. Man kan også argumenter for at utgiftene ville stige enda mer fordi det er tilpasningskostnader forbundet med skatter og avgifter. I standard nytte-kostnadsberegninger bruker man et påslag på 20 % for å juster for disse kostnadene. Dette er ikke gjort nedenfor fordi dette notatet ønsket å få resultater som kunne sammenlignes med andre studier som heller ikke bruker påslaget på 20 %.

Tabell 2 Scenarier for årlige offentlige og private driftskostnader i forbindelse med et bevillingssystem for salg av tobakk*

		Offentlig kostnad	Privat kostnad	Samlet kostnad
Arbeid med ...	...offentlig kontroll	18 225 000	9 112 500	27 337 500
	...søknader	1 012 500	1 012 500	2 025 000
	...internkontroll	0	8 100 000	8 100 000
Samlet årlig driftskostnad		19 237 500	18 225 000	37 462 500

* Merk: Man antar her i gjennomsnitt tre kontroller per utsalgssted per år og middelverdiene på de andre kostnadsvariablene.”

3.7 Bevillings- og tilsynsmyndighet

Helsedirektoratet mener at det er hensiktsmessig å legge bevillingsmyndigheten til kommunestyret. Kommunestyret vil kunne delegere avgjørelseskompetanse til administrasjonen, da kommuneloven § 23 nr. 4 åpner for administrasjonens kompetanse til å fatte vedtak etter delegert myndighet i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Når det gjelder tildeling av bevilling for salg av tobakk, vil dette etter vår vurdering være en type sak som ikke er av prinsipiell betydning jf. ovenfor.

Uavhengig av hvilket organ man velger som bevillingsmyndighet, vil det være det mest hensiktsmessige å legge tilsynsmyndigheten til kommunestyret. Her vil man kunne benytte det systemet som kommunen allerede har på alkoholområdet.

Helsedirektoratet anbefaler at saker vedrørende tildeling og inndragning av tobakksbevilling i størst mulig grad delegeres til administrasjonen.

Dagens lovgivning er ikke til hinder for at det praktiske tilsynsarbeidet knyttet til en bevillingsordning legges utenfor kommunens egne organer. Kommunelovens bestemmelser innebærer imidlertid at kommunestyret trenger særskilt lovhjemmel for å kunne delegere sin myndighet til å treffe vedtak til et interkommunalt organ, se for eksempel plan- og bygningsloven § 20-3. I forbindelse med tilsynet med tobakksskadeloven § 12 (tidligere § 6) ble det i 2002 vedtatt en lovendring som innebærer at kommunestyret har hjemmel til å delegere myndighet til et organ i kommunen eller et fellesorgan for flere kommuner. En slik lovendring må til også dersom kommunestyret skal få hjemmel til å delegere tilsynsmyndighet i forhold til en bevillingsordning.

4 Andre spørsmål

4.1 Krav til legitimasjon

Ettersom det kan være vanskelig å bedømme alder kun utfra utseendet, anbefaler Helsedirektoratet at det fastsettes et påbud om å vise legitimasjon ved kjøp av tobakksvarer for alle som er under 25 år.

4.2 Begrensninger i salgstider

På alkoholområdet gjelder det regler om salgstider. For eksempel kan bevilling for salg av alkohol inndras dersom salgstidene ikke overholdes. Helsedirektoratet mener at det ikke er behov for tilsvarende regler for salg av tobakk.

4.3 Bevillingshaver

Ved salg av tobakk bør hvert enkelt utsalgssted ha en egen bevilling. Når bevillingen knyttes til det enkelte utsalgssted, bør forretningssted/ utsalgssted angies særskilt i bevillingssøknaden og bevillingsvedtaket, slik at bevillingen bare gjelder for det angitte lokalet. En butikkjede vil derfor ikke kunne få en samlet bevilling for alle kjedens utsalgssteder. Inndragning av bevillingen for alle utsalgsstedene i en kjede der brudd på bevillingsordningen er avdekket i en enkelt butikk, vil medføre unødig store konsekvenser for kjeden.

4.4 Bevillingens varighet

Man kan tenke seg flere muligheter hva angår bevillingens varighet. Dersom bevillingen skal gjelde for kun ett år av gangen, vil det bli dyrere blant annet på grunn av økte administrasjonsutgifter. Bevillingsperioden for salg og skjenking av alkohol er på 4 år. Helsedirektoratet anbefaler at tilsvarende periode også skal gjelde for salgsbevilling for tobakk.

Det er naturlig at bevilling skal falle bort ved utløpet av bevillingsperioden. Ny søknad må sendes inn slik det ble gjort ved første gangs søknad. Ved å innføre en slik ordning vil man oppnå en viss kontroll av at de som får (ny) bevilling (fortsatt) tilfredsstiller vilkårene. En kontroll av dette hvert fjerde år vil kunne være med på å sikre at ordningen fungerer etter intensjonene. Det må fastsettes en søknadsfrist i god tid før utløpet av en bevillingsperiode, slik at det ikke oppstår en periode der utsalgsstedene som tilfredsstiller lovens vilkår risikerer ikke å ha bevilling.

4.5 Overdragelse, død og konkurs

Videre må det vurderes hvorvidt en eventuell bevilling skal kunne overdras i bevillingsperioden. Alkoholoven § 1-10 fastslår at bevilling faller bort ved overdragelse av utsalgsstedet/serveringsstedet, død og konkurs, men fastsetter unntak fra bevillingsplikten i korte perioder inntil ny eier/driver søker og får ny bevilling, se alkoholoven § 1- 10 gjengitt nedenfor:

"§ 1-10. Overdragelse, død og konkurs

Bevillingen faller bort ved overdragelse av virksomheten. Det samme gjelder ved overdragelse av alle eller en dominerende andel av aksjene eller andelene i et selskap som eier slik virksomhet. Virksomheten kan likevel fortsette på den tidligere bevilling i inntil tre måneder, så fremt bevillingsmyndigheten er underrettet om dette og det søkes om ny bevilling uten ugrunnet opphold, og senest innen 30 dager, etter overdragelsen. Dersom søknad om ny bevilling ikke er endelig avgjort av kommunen innen tre måneder, kan kommunen gi tillatelse til at det drives videre på den tidligere bevilling i inntil ytterligere en måned. Alkoholholdig drikk som inngår i varebeholdningen, kan overdras sammen med virksomheten etter forskrifter gitt av departementet.

Bevillingen faller bort ved bevillingshavers død. Dødsboet kan likevel fortsette virksomheten i henhold til den tidligere bevillingen i tre måneder etter dødsfallet dersom bevillingsmyndigheten underrettes om det, eller innen samme frist overdra alkoholholdig drikk til bevillingshavere etter denne lov.

Bevillingen faller bort ved bevillingshavers konkurs. Konkursboet kan i perioden fram til endelig avslutning av bobehandlingen overdra alkoholholdig drikk som inngår i boet til bevillingshavere etter denne lov.

Panthaver kan etter en konkurs få tillatelse fra departementet til å selge pantsatt alkoholholdig drikk til innehaver av bevilling etter denne lov. Departementet kan gi forskrifter om innholdet i og utøvelsen av tillatelsen."

Først og fremst ut fra samordningshensyn bør tilsvarende regler gjelde for salgsbevilling for tobakk.

4.6 Varebeholdning ved inndragning i bevillingsperioden

Dersom en bevilling inndras vil man stå overfor spørsmålet om hva som da vil skje med forretningens varebeholdning. Det er kjent at tobakk generelt og snus spesielt forringes ved lagring. Etter vår vurdering vil det i utgangspunktet være bransjens eget ansvar hva som skal skje med varebeholdningen.

Det bør vurderes å innføre et generelt forbud for importør/produsent mot å levere til utsalgssteder som ikke har bevilling. Under enhver omstendighet bør produsent/importør varsles dersom en bevilling inndras. Da det ikke er så mange importører i Norge vil man relativt enkelt kunne innføre en varslingsordning i disse tilfellene, se nedenfor om bevillingsregisteret. Dersom importør/produsent varsles, vil disse kunne få et ansvar for ikke å levere til det aktuelle utsalgsstedet i inndragningsperioden.

4.7 Sentralt bevillingsregister

På alkoholområdet ble det, etter ønske fra blant annet en del markedsaktører, vedtatt endringer i nytt kapittel 13 i *Forskrift av 8. juni 2005 nr 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv.* om et såkalt bevillingsregister. Det skulle sikre at det ikke ble solgt alkoholholdig drikk engros til kunder uten gyldig salgs- eller skjenkebevilling. Registeret omfatter opplysninger om innehavere av salgs- og skjenkebevillinger (§ 13-1), i tillegg finnes opplysninger om grossister, tilvirkere og utleverere av privatimportert alkohol. Det er den enkelte bevillingsmyndighet selv som har ansvar for å registrere sine bevillingshavere, jf § 13-3 andre ledd. Registeret er koblet opp mot Enhetsregisteret for å forenkle registrering og vedlikehold, jf § 13-3 tredje ledd. Registeret skal jf § 13-4 nr 1-7 inneholde opplysninger om bevillingsrettigheter, navn og adresse på bevillingshaver, org.nr., gyldighetsperiode (fra – til), eventuelt inndragningsdato og informasjon om overdragelser etter alkhl § 1-10. Jf. § 13-5 er opplysningene i registeret offentlige. Det er Helsedirektoratet som har ansvar for driften av registeret, jf § 13-2

Registeret har nå vært i drift siden 2006, og vi har i den perioden høstet en del erfaringer med registeret. Vi sitter med et inntrykk av at brukerne oppfatter systemet som relativt enkelt å bruke. Det har derimot vist seg at ikke alle bevillingsmyndigheter, i praksis kommunene, registrerer sine bevillinger. Per i dag er det registrert totalt ca 6520 salgs- og skjenkebevillinger mot et reelt tall på over 12000 bevillinger. Dette gjør at det for grossister og andre som vil bruke registeret for å forsikre seg om at kundene har gyldig bevilling, ikke i stor grad kan stole på de opplysninger de finner ved oppslag i registeret. Direktoratet har ved flere anledninger minnet kommunene på deres ansvar for vedlikehold av opplysningene i registeret. For direktoratet er det ikke mye arbeid forbundet med drift av registeret, med unntak av perioden rett etter at en påminnelse er sendt kommunene.

Registeret finnes på www.helsedirektoratet.no/bevillingsregisteret

Helsedirektoratet anbefaler at det etableres et lignende bevillingsregister for tobakksbevillinger.

4.8 Spesialforretning for salg av tobakk

Spesialforretning for salg av tobakk er i tobakksskadeloven § 2 tredje ledd definert som:

"Med spesialforretning for tobakk menes utsalgssted som hovedsakelig selger tobakksvarer eller røykeutstyr."

Spesialforretninger slik de er definert i loven, faller utenfor ordningen slik vi har beskrevet den. Dette fordi de ikke har salgsbevilling for alkohol eller kan defineres som dagligvareforretninger. Helsedirektoratet anbefaler derfor at disse vilkår ikke skal gjelde for spesialforretninger. Spesialforretning må søke om bevilling for salg av tobakk, og oppfylle de to øvrige vilkårene for å få tildelt salgsbevilling for tobakk. Da spesialforretninger ikke selger alkohol og dermed heller ikke er pålagt internkontroll etter alkoholoven, vil det innebære et visst ekstraarbeid og kostnader å innføre et internkontroll system for salg av tobakk.

4.9 Bryggeriutsalg/monopol utsalg m.v

Som det er opplyst innledningsvis var det i 2009 tildelt 4176 salgsbevillinger for alkoholholdig drikk klasse 1 i Norge¹⁹. Av disse var 4092 bevillinger gitt til dagligvareforretninger, 50 bevillinger gitt til monopolutsalg eller andre bryggeriutsalg, og 38 var gitt til andre utsalg som campingplass osv. Når det gjelder de 88 salgsbevillingene som er gitt til andre utsalgssteder enn dagligvareforretninger står disse i en særstilling, og Helsedirektoratet er derfor i noe tvil om disse utsalgsstedene skal kunne få tobakksbevilling.

Dersom vilkår for å få bevilling knyttes til kommunal salgsbevilling for alkohol, vil det kunne innebære at man i de kommunene som har monopolutsalg, har dagligvareforretninger som ikke vil kunne få bevilling da disse ikke har kommunal salgsbevilling for alkohol. Dersom dette alternativet velges må det gjøres et unntak fra vilkåret om å inneha en kommunal salgsbevilling for at dagligvareforretningene i disse kommunene skal kunne få tobakksbevilling.

Dersom monopolutslagene skal kunne få tobakksbevilling, må de i loven sidestilles med de utsalgsstedene som har kommunal salgsbevilling for alkohol, eller sidestilles med en dagligvareforetning. Dersom alle dagligvareforretninger vil kunne få tobakksbevilling, er det et mindre behov for at monopolutslagene skal kunne få tobakksbevilling.

4.10 Tax-free utsalg

Avgiftsfri salg av alkohol i Norge er regulert i alkoholoven §3-1 –a der det heter: *"Avgiftsfritt salg av alkoholholdig drikk kan skje etter tillatelse fra toll- og avgiftsetaten. Tillatelse kan kun gis for salg til reisende på vei til utland fra norske flyplasser eller til reisende som ankommer norske flyplasser fra utland."* Unntaket fra bevillingsplikten for tax-free salg av alkohol innebærer ikke noe generelt unntak fra reglene for omsetning av alkohol, slik som aldersgrensebestemmelsen og reklameforbudet. Visse særregler gjelder dog for salgstider med mer. Tilsvarende regler bør innføres for salg av tobakk på tax-free utsalg i Norge.

4.11 Smugling og annen type illegal omsetning

Bevillingsordning for salg av tobakk må som nevnt innebære at det er forbudt å selge tobakk uten bevilling. Det vil derfor være straffbart å selge tobakk uten bevilling.

Det kan reises spørsmål om innføring bevillingsordning som den foreslåtte vil kunne føre til økt illegal omsetning av tobakksvarer. Smugling vil kunne øke, og de utsalgsstedene hvor vilkårene for tobakksbevilling ikke foreligger, vil kunne fortsette å selge ulovlig (slik som for

¹⁹ Kommunenes forvaltning av alkoholoven 2009, SIRUS, Ø. Skjælaaen

eksempel kiosker og bensinstasjoner). Disse utsalgsstedene vil ikke være omfattet av den kommunale tilsynsordningen. Det vil være opp til politiet å følge opp illegalt salg av tobakk fra utsalgssteder uten bevilling. Det bør vurderes om det skal innføres en meldeplikt for, for eksempel, Mattilsynet om salg av tobakk uten bevilling til politiet dersom dette oppdages i forbindelse med deres tilsynsvirksomhet.

Helsedirektoratet ser at organisert smugling vil kunne øke noe i omfang slik at det illegale markedet for omsetning av tobakk i Norge kan øke ved innføring av tobakksbevilling. Vi antar at smugling til privat forbruk også vil kunne øke noe.

4.12 Bruk av provokasjon for å avdekke lovbrudd

Det dukker fra tid til annen opp spørsmål om bruk av provokasjon for å avdekke brudd på aldersgrensebestemmelsene i tobakksskadeloven. Med provokasjon menes i denne sammenheng bruk av mindreårige for å avdekke/fremprovosere om utsalgsstedet selger tobakk til mindreårige.

Spørsmålet er drøftet i forbindelse med forslag til endringer i alkohollovgivningen, se høringsnotat av 23. september 2009 fra Helse- og omsorgsdepartementet, punkt 3.5.3.

I dette høringsnotatet konkluderer Helse- og omsorgsdepartementet med at de ikke vil åpne for bruk av provokasjon ved kontroll av salgs- og skjenkebevillinger. Dette først og fremst fordi de mener provokasjon har liten bevismessig verdi og at det derfor er tvilsomt om et fremprovosert brudd i seg selv vil være tilstrekkelig til å begrunne en såpass belastende reaksjon som inndragning er for bevillingshaver. Dessuten mente departementet at det er svært problematisk å bruke mindreårige for å fremprovosere lovbrudd.

Departementet skriver at et av grunnvilkårene for at den fremprovoserte handling kan ha bevismessig verdi, er at provokasjonen ikke må foranledige en straffbar handling som ellers ikke ville bli begått. Videre kan provokasjon kun benyttes ved alvorlige straffbare handlinger.

I Irland ble spørsmålet om provokasjon som virkemiddel for å avdekke brudd på aldersgrensebestemmelsen i tobakkslovgivningen vurdert av High Court i Irland den 10. November 2006 (Record no. 2005 NO 198 SS). Retten fant at provokasjon er et lovlig virkemiddel for å avdekke denne type lovbrudd. Saken gjaldt lovligheten av en tilsynsprotokoll utgitt av nasjonale helsemyndigheter der bruk av mindreårige ble anbefalt som en metode for å avdekke utsalgssteder som ikke overholdt aldersgrensen. Retten fant at det er et samfunnsansvar å forebygge røykestart blant ungdom, og at det er vanskelig å avdekke salg til mindreårige, da det er svært begrenset hvem som rapporterer utsalgssteder som bryter aldersgrensen, til tilsynsmyndighetene. Retten mente det derfor er svært vanskelig å avdekke hvilke steder som driver med ulovlig salg av tobakk til mindreårige. Det er derfor ikke bare tillatt for helsemyndighetene å bruke alle tilgjengelige virkemidler for å avdekke slikt salg, men også deres plikt/funksjon. Når det gjelder forholdet til de mindreårige som brukes til testkjøp, ble det sagt at det selvfølgelig er påbudt å innhente informert samtykke fra deres foresatte.

Helsedirektoratet mener at det er et stort behov for å bruke tilgjengelige virkemidler for at etterlevelsen av aldersgrensen skal bli mest mulig effektiv. I denne sammenheng vil bruk av provokasjon kunne styrke en bevillingsordning. Vi antar også at innføring av bruk av provokasjon vil ha en stor preventiv effekt i forhold til etterlevelsen av aldersgrensen. Vi ber om at dette vurderes i det videre arbeidet med bevillingsordningen.

4.13 Straff

Slik regelen er i dag er det belagt med straff å bryte tobakksskadeloven § 11, jf § 19. Vi legger til grunn at en eventuell bevillingsordning forankres i tobakksskadeloven. En slik lovregulering må i tilfellet innebære at det innføres et forbud mot å selge tobakk til forbruker

uten å inneha en bevilling. Dersom et utsalgssted selger uten å ha bevilling må dette kunne medføre at lovbruddet kan straffeforfølges. Det må også innføres et forbud for importør/grossist mot å selge tobakk til detaljist uten bevilling. For de utsalgsstedene som ikke kjøper tobakken sin fra importør/grossist, må det innføres et forbud for næringsdrivende mot å føre inn tobakk til Norge uten å inneha tobakksbevilling. Dette gjelder først og fremst spesialforretninger for tobakk.

4.14 Forvaltningsloven

Vedtak om å innvilge søknad om bevilling eller å nekte slik bevilling, samt inndragning av bevilling vil være enkeltvedtak, jf lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (fvl) § 2 b. Bevillingshaver kan klage etter forvaltningslovens regler, jf fvl. § 28 flg. Hovedreglen er at klage ikke har oppsettende virkning, jf fvl. § 42. Dette medfører at bevillingen i utgangspunktet kan inndras før klagen er avgjort.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det foreslåtte bevillingssystem tar sikte på å bedre etterlevelse av aldersgrensen. En bedre etterlevelse av aldersgrensebestemmelsen for salg av tobakk vil føre til mindre inntekter for de delene av bransjen som i dag ikke etterlever lovgivningen. Dette er en ønsket konsekvens av tiltaket. En bedre etterlevelse av tobakkslovgivningen i bransjen vil videre være egnet til å bidra til en sunnere konkurranse i bransjen.

En bedre etterlevelse av aldersgrensen og en begrensning i salgssteder for tobakk kan også føre til at det totale tobakkskonsumet går ned. Dette medfører mindre omsetning i flere omsetningsledd, både på importør og detaljistnivå. Sett hen til de store helseskadene knyttet til bruk av tobakk, må også dette ses på som en positiv og ønsket effekt av det foreslåtte tiltaket.

5.1 Administrative konsekvenser

Administrative konsekvenser for kommunen

Kommunen vil få økte arbeidsoppgaver dersom de velges som bevillings- og tilsynsmyndighet for en bevillingsordning for tobakk. Fordi saksbehandling knyttet til en bevillingsordningen vil kreve ressurser, er systemet Helsedirektoratet anbefaler utformet så enkelt som mulig. Vilårene som stilles for å få bevilling er få, og det legges ikke opp til skjønn ved kommunens saksbehandling knyttet til tildeling av tobakksbevilling. Dette medfører en forenklet saksbehandling. Det er videre foreslått konkrete inndragningsperioder, også dette for å lette kommunenes arbeid knyttet til inndragningssaker. Arbeidsbelastningen for kommunen vil trolig være noe større i en innføringsfase, fordi de fleste vil søke om få bevilling straks ordningen innføres.

Kommunen vil også få økte oppgaver knyttet til informasjon til bransjen om den nye ordningen.

Det vil også tilkomme oppgaver knyttet til tilsynsbesøk og saksbehandling i tilknytning til tilsyn. Dersom antall utsalgssteder begrenses slik det er foreslått i utredningen, vil de administrative konsekvensen for kommunen være langt mindre enn tilfellet vil være dersom kommunen skal administrere et bevillingssystem som gjelder for 18.000 utsalgssteder.

Administrative konsekvenser for staten

Helsedirektoratet vil kunne få en noe økt saksbehandling knyttet til brudd på for eksempel reklameforbudet og oppstillingsforbudet. Dette fordi flere lovbrudd vil bli observert gjennom kommunens tilsynsbesøk. Helsedirektoratet vil også få arbeidsoppgaver knyttet til administrasjon av et sentralt bevillingsregister for tobakksbevillingene dersom dette innføres.

Helsedirektoratet vil også ha oppgaver knyttet til informasjon og veiledning om de nye reglene til bransjen og kommunene.

Dersom det innføres en meldeplikt for Mattilsynet til politiet ved brudd på forbudet mot å selge tobakk uten bevilling, vil dette kunne føre til et visst ekstraarbeid også for denne etaten. Det antas imidlertid at dette vil være begrenset, all den tid Mattilsynet allerede er pålagt å føre tilsyn med disse utsalgsstedene i henhold til sitt regelverk.

Administrative konsekvenser for bransjen

De administrative konsekvensene for bransjen omfatter først og fremst innføring av IK system for tobakk. Mange bedrifter er allerede pålagt internkontroll etter annen lovgivning, først og fremst etter alkoholoven § 1-9 femte ledd, og slike ordninger er derfor kjent for bransjen. Kostnadene som påregnes vil være knyttet til utvidelse og drift av IK systemer som allerede er på plass i den enkelte bedrift. Dette fordi systemet nå også skal omfatte rutiner for overholdelse av tobakksskadeloven § 11 og andre relevante bestemmelser i tobakksskadeloven. Annet arbeid i forbindelse med søknadsprosessen og tilsynsbesøk vil komme i tillegg.

5.2 Økonomiske konsekvenser

Økonomiske konsekvenser for kommunen

Som sagt bør bevillingsordningen være selvfinansierende, og søknadsgebyret og årsgebyret må fastsettes med dette for øyet. Dersom ordningen skal være selvfinansierende, vil disse kostnadene kunne dekkes av utsalgsstedene gjennom gebyrer. Det forutsettes i det følgende at antall utsalgssteder enten begrenses til dagligvareforretninger eller utsalgssteder med kommunal salgsbevilling for alkohol.

Det vises til Hans Olav Melbergs utredning "Kostnad og nytte ved et bevillingssystem for salg av tobakk", Mai 2010 for en gjennomgang av kostnadene ved en bevillingsordning. Kapittelet om "Kostnader ved et bevillingssystem" er inntatt i sin helhet ovenfor under punkt 3.6.

Kostnadene ved innføring og drift av en bevillingsordning vil blant annet omfatte administrasjonskostnader (søknadsbehandling med mer) og kostnader forbundet med tilsyn/kontroll, er nærmere beskrevet i nevnte utredning og brukes som utgangspunkt for et anslag over hvilke økonomiske konsekvenser en slik ordning vil innebære for kommunen.

Dersom man velger et tilsyn som omfatter krav til internkontroll og tre offentlige kontroller per utsalgssted per år, blir de totale forventede kostnadene for det offentlige og private på omkring 37 millioner kroner per år. Kostnadene for det offentlige blir på ca. 19 millioner kroner, mens kostnadene for det private blir på ca. 18 millioner kroner. Dersom man baserer seg på færre tilsyn per år vil kostnadene synke, og omvendt hvis man øker tilsynsaktiviteten, se tabellene ovenfor for mer detaljert informasjon om kostnader. Kostnadene vil også variere i forhold til hvor mange utsalgssteder som får tobakksbevilling.

Det anslås i Melbergs utredning at av de 19 mill. kronene som utgjør de samlede kostnadene for det offentlige, utgjør administrasjonskostnader knyttet til søknadsbehandling ca 1 million kroner årlig.

Disse kostnadsanslagene kan brukes som utgangspunkt for beregning av størrelsen på et eventuelt bevillingsgebyr.

Økonomiske konsekvenser for bransjen

Uavhengig av hvordan man velger å utforme bevillingsordningen, vil man kunne dekke de offentlige kostnadene med gebyrer. Systemet blir da kostnadsfritt for det offentlige, mens kostnadene legges på bransjen slik at summen blir den samme som det som er skissert under det forrige punktet. Det vil si at i tillegg til å dekke det offentliges kostnader på ca 19 millioner kroner, vil bransjen få kostnader på rundt 18 millioner kroner knyttet til søknadsprosesser, etablering av internkontroll og arbeid i forbindelse med tilsynsbesøk.

Innføring av en bevillingsordning som den foreslåtte vil føre til økonomiske omfordeling av inntektene fra tobakkssalg fra kiosker og bensinstasjoner til dagligvareforretninger. Som vist til ovenfor i punkt 3.6 vil det for samfunnet som helhet være en omfordeling i den grad omsetningstapet oppveies av økt omsetning for dagligvarebransjen, men for kiosker og bensinstasjoner vil det være en kostnad ved bevillingssystemet.

Bransjen har investert i utstyr for å etterkomme forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer. Noen kjeder synes å ha investert i utstyr som antagelig er mer kostbart enn det som er nødvendig i forhold til oppstillingsforbudet. For de utsalgsstedene som ikke vil kunne få bevilling, vil dette innebære en viss kostnad. Det vil imidlertid ta noe tid før en bevillingsordning trer i kraft. Slik sett har bensinstasjoner og kiosker kunnet fordele investeringskostnadene på flere driftsår.

Kostnad og nytte ved et bevillingssystem for salg av tobakk

Hans Olav Melberg¹

(hans.melberg@gmail.com)

Universitetet i Oslo, Mai, 2010.

1. Formål

Målet med dette notatet er å se på nytten og kostnadene ved et bevillingssystem for salg av tobakksprodukter. Det ideelle ville vært om man hadde god kunnskap om alle de samfunnsmessige konsekvensene av et lisenssystem for salg av tobakk. Man kunne da gjennomført en tradisjonell nytte-kostnadsanalyse og kommet frem til en konklusjon om tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. En slik analyse er imidlertid umulig fordi det ikke foreligger tilstrekkelig informasjon om alle variablene. Det som er mulig er å gi et overblikk over noen av de faktorene som er relevante og presentere noen scenarioer for effekten i forhold til kostnaden under ulike antagelser.

Det bør også bemerkes at en analyse av nytte og kostnader – selv om man hadde hatt fullstendig informasjon – ikke kan gi det endelige svaret på om et tiltak bør gjennomføres. For eksempel kan en vektlegging av individuelle rettigheter gjøre at man avviser et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. Det finnes heller ingen nøytral verdsetting av et ekstra leveår. En analyse av nytte og kostnader kan derfor ikke erstatte verdimessige vurderinger som til sist blir avgjørende for om et tiltak bør gjennomføres. På den annen side er det nødvendig med et godt kunnskapsgrunnlag før man kan foreta verdimessige avveininger. Formålet med dette notatet er dermed ikke å svare på om man bør ha et lisenssystem eller ikke, men å prøve å systematisere og analysere noe av den kunnskapen som er relevant for å få et bedre beslutningsgrunnlag.

¹ Dette notatet er en oppdatert versjon av et notat som ble skrevet i 2003 på oppdrag fra Helsedirektoratet. Notatet er oppdatert for å ta hensyn til nye informasjon om effekten, nye tall på kostnader og endringer i det foreslåtte lisenssystemet – blant annet at antall utsalgssteder skal begrenses til de som har bevilling for å selge øl. Undertegnede ønsker å takke Karl E. Lund, Morten Aaserud og Hein Stigum for hjelpsomme kommentarer og ideer og bakgrunnsmateriale til det opprinnelige notatet.

2. Bakgrunn

I 1996 hevet regjeringen aldersgrensen for salg av tobakk fra 16 til 18 år med den begrunnelse at det da ville bli letter å hindre salg spesielt til aldersgruppen 13-15 år. Til tross for dette vist en landsomfattende kartlegging to år etter "at 75 % av den tobakken som ble forbrukt av 13-17-åringer ble kjøpt av de mindreårige selv og 70 % rapporterte at de ikke ble spurt om alder når de kjøpte eller forsøkte å kjøpe tobakk."

Den samme undersøkelsen ble gjentatt to år senere og selv om det da ble rapportert om en noe høyere kjøpskontroll, var "graden av selvforsyning den samme." På grunnlag av den mangelfulle oppfølgingen av loven (Lund et al 1999), foreslo Statens Tobakksskaderåd å innføre et bevillingssystem for salg av tobakk slik at de som brøt loven kunne risikere å miste bevillingen. Forslaget ble den gang forkastet, men det har fått ny aktualitet i forbindelsen Helsedepartementets arbeid med en ny tobakksstrategi.

Et bevillingssystem vil påvirke bruk av tobakk på to måter. For det første vil skape et sterkere insentiv for utsalgsstedene til å følge loven om ikke å selge til personer under 18 år. For det andre vil forslaget om å bare gi bevilling til utsalgssteder som allerede har bevilling for salg av alkohol redusere antall utsalgssteder og dermed tilgjengeligheten til tobakk. Antall utsalgssteder vil da ligge på rundt 4 000 og ikke nærmere 20 000 som i dag. Færre utsalgssteder og strengere kontroll gjør at det blir vanskeligere å skaffe seg tobakk og man forventer dermed at antallet røykere vil synke. For å være effektivt, vil tiltaket imidlertid også kreve en viss oppfølging i form av administrasjon og kontroll. Dermed oppstår spørsmålet om forholdet mellom nytten og kostnadene av bevillingssystemet som er temaet for dette notatet.

3. Usikkerhet og kostnad-effekt analyser

Kristiansen et al. (2003) har nylig påpekt at resultatene fra ulike kost-effekt analyser ofte gir svært forskjellige resultat. En sentral utfordring er derfor å gjennomføre analyser som eksplisitt tar hensyn til usikkerheten i de ulike variablene på en måte som er forståelig ikke bare for statistikere, men også for de som skal ta beslutningen. En vanlig måte å gjøre dette på er å presentere et "worst case" og et "best case" scenario der man sammenligner resultatet ved henholdsvis de mest pessimistiske og de mest optimistiske antagelsene. Problemet med denne fremgangsmåten er imidlertid at intervallet mellom "best case" og "worst case" ofte blir så bredt at det er tilnærmet ubrukelig fra en beslutningstagers synspunkt. Dette notatet vil derfor bruke en metode der usikkerheten kan tallfestes på en mer informativ måte enn tradisjonell "best case/worst case"

analyse. Utgangspunktet for metoden er at alle variablene som inngår i analysen er heftet med en viss usikkerhet, men at det er lite sannsynlig at man vil oppleve det mest eller minst gunstige utfallet på alle variabler samtidig.

4. Kostnader ved et bevillingssystem

Offentlige vs. Private kostnader

Det er flere typer kostnader ved å innføre et bevillingssystem. Man kan, for det første, skille mellom offentlige og private kostnader. Offentlige kostnader inkluderer utgiftene til administrasjon og kontroll av lisensordningen. En lisensordning har imidlertid også kostnader for det private i form av merarbeid og tap av tid. Noen forfatter – for eksempel DiFranza et al. (2001) - utelater disse kostnadene i sine beregninger og det er uproblematisk dersom perspektivet kun er konsekvensene av tiltaket for offentlig sektor. En slik beregning blir imidlertid av begrenset verdi. Når beslutningstagere skal bestemme om tiltaket skal gjennomføres eller ikke, så er det de totale kostnadene som er interessante dvs. både de private og de offentlige. For eksempel har også tilhengere av et bevillingssystem vært bekymret for ”store byråkratiske ordninger” i forbindelse med kontroll av utsalgsstedene (Aasmund Kristoffersen, A, Stortingets spørretime, 8/1, 2003). Man bør derfor se på både de offentlige og de private kostnadene ved å innføre et bevillingssystem.

Overføringer vs. kostnader

Det er også viktig å skille mellom samfunnsøkonomiske kostnader og overføringer mellom grupper. Dersom man innfører et bevillingssystem som reduserer antall utsalgssteder, vil noen utsalgssteder tape den fortjenesten de hadde på salg av tobakk. Man kan imidlertid ikke regne hele denne summen som et samfunnsøkonomisk tap ved ordningen fordi man også må ta med endringene for utsalgsstedene som har bevilling. Disse tar trolig over noe av salget fra de stedene som ikke lenger selger tobakk og får dermed en økt fortjeneste. Man har dermed en omfordeling av profitt, men som helhet taper bransjen bare i den grad det samlede salget faller. Videre, dersom det totale salget reduseres, er heller ikke dette fallet i profitt for bransjen et tap for samfunnet. Det betyr bare at individene bruker pengene på noe annet en tobakk som gjør at man tjener penger i en annen bransje. Det blir med andre ord en overføring. Det virkelige samfunnsøkonomiske tapet måles dermed ikke ved redusert profitt i en bransje.

Lignende argumenter kan man bruke når det gjelder statens inntekter fra tobakksavgiften. I den grad det samlede salget faller vil disse inntektene synke, men selv om det er et tap for staten kan man ikke si at samfunnet som helhet har tap inntekter. Individene beholder sine penger og kan bruke de på andre ting. Reduserte avgiftsinntekter er dermed ikke et tap for samfunnet som helhet.

Selv om man i en oversikt over kostnader og nytte ofte er mest opptatt av endringer i samlet nytte og kostnad, kan det også være politisk relevant å se på fordelingsvirkningene. Dersom man har et bevillingssystem der kiosker og bensinstasjoner ikke lenger kan selge tobakk, vil det føre til en overføring av salg og fortjeneste fra kiosker til dagligvarebutikker. For å beregne effekten av dette må man gjøre visse antagelser. Anta følgende:

- et marked som omsetter for omtrent 13 milliarder kroner per år
- dagligvarekjedene har 70% av markedet, kiosker og bensinstasjoner rundt 30%
- fortjenesten er minst 10% i gjennomsnitt og kan være 20% i kioskmarkedet
- antall utsalgssteder: 20 000. 4 000 som får bevilling, 16 000 som ikke fyller kravene

(Tallene er basert på opplysninger hos Pettersen
2008, Nordlund 2009, Econ 2007 og NOU 2003)

Med disse antagelsene er omsetningen av tobakksprodukter i kiosker og bensinstasjoner rundt 4 milliarder per år og gjennomsnittlig fortjeneste fra salg av tobakk i kiosker og dagligvarebutikker er omkring 800 millioner kroner per år eller i gjennomsnitt i underkant av 50 000 kroner per utsalgssted. Dette er det direkte tapet for de utsalgsstedene som ikke får bevilling fordi de ikke lenger kan selge tobakk. I tillegg kommer det indirekte tapet fra tapt handel som følge redusert salg av andre varer fordi man mister kunder. For samfunnet som helhet er det en omfordeling i den grad tapet oppveies av økt omsetning for dagligvarebransjen, men for kiosker og bensinstasjoner er det en kostnad ved bevillingssystemet.

Oppstart vs. Drift

For det tredje kan man skille mellom oppstartskostnader og driftskostnader. Oppstartskostnadene vil i stor grad avhenge av om man legger ansvaret til allerede eksisterende institusjoner eller velger å opprette helt nye. Det eksisterende forslaget gir ansvaret til de som allerede administrerer og kontrollerer alkoholbevillingene i kommunene. På den måten vil man begrense en del av oppstartskostnadene fordi man ikke trenger å bygge opp en helt ny kontrollinstitusjon. De årlige driftskostnadene vil i hovedsak være lønn til ansatte som

administrerer og kontrollerer bevillingssystemet. Størrelsen på disse vil i stor grad avhenge av ambisjonsnivået på kontrollordningen. Dersom man legger seg på samme nivå som kontroll av alkoholbevilling, vil det bety at antall hvert utsalgssted i gjennomsnitt blir kontrollert minst tre ganger per år (se forskrift til alkoholloven av 1997 § 10-9). Dette er kun en nedre grense og for eksempel Oslo kommune hadde som mål å utføre i gjennomsnitt åtte kontroller per skjenkested per år (Hauge and Lohiniva 2002).

I tillegg til antall kontroller, vil driftskostnadene variere med omfanget av kontrollene. Et relativt omfattende system, som ble prøvd ut i en by i USA (Woodridge, Illinois), var basert på fire inspeksjoner av hvert eneste tobakkutsalgssted per år. Kontrollordningen innebar at man sendte inn mindreårige for å se om de fikk kjøpt tobakk. I Norge er det ikke lov å provosere frem lovbrudd på denne måten og en slik ordning er derfor uaktuell. I stedet tenker man seg et system basert på internkontroll. Det vil si at butikkene selv blir ansvarlig for å etablere og følge opp et system slik at loven blir fulgt. Man tenker seg så at det offentlige en gang i året skal kontrollere at utsalgsstedene følger opp rutinene og påleggene i internkontrollen. Det er også mulig at dette arbeidet kunne koordineres med andre kontroller som foretas – for eksempel kontroll av alkoholbevilling. Utrekningene nedenfor antar at en slik kontroll tar et sted mellom 2 og 4 timer per utsalgssted for de offentlige kontrollørene (inkludert reisetid, selve kontrollen, papirarbeid og administrasjon, og justering for mulige samkjøringsgevinster for de som selger både alkohol og tobakk). Det antas også at arbeidet med internkontrollen vil ta mellom 2 og 6 timer per år per utsalgssted (etablering av nye rutiner, informasjon til ansatte/nyansettelser, oppfølging for å se om ansatte overholder rutinene med mer).

Direkte vs. Indirekte kostnader

Et fjerde skille går mellom direkte og indirekte kostnader. Utgiftene til kontroll, administrasjon, arbeid med søknader og liknende er kostnader som følger direkte av å innføre et bevillingssystem. I tillegg kommer mer indirekte kostnader blant annet i forbindelse med mulige rettssaker som følge av uenighet om lisensinnndragning (både privat og offentlig), klagebehandling, eventuelle økte utgifter til pensjon fordi redusert røyking øker forventet levealder (som i sin tur må veies mot andre økte helseutgifter når man lever lenger) og andre mulige indirekte konsekvenser av tiltaket. Indirekte kostnader er svært vanskelig å tallfeste og de er i tillegg ofte svært kontroversielle. Av praktiske hensyn fokuserer derfor det etterfølgende i hovedsak på de direkte kostnadene.

Det antas nedenfor at arbeidet knyttet til søknadene tar mellom 1 og 3 timer per søknad både for det offentlige og det private. Dette inkluderer alt arbeid i forbindelse med søknaden, både gjennomgang av regelverk, behandling av søknad, ut- og innsending, godkjenning, arkivering, oppdatering av databaser, trykking, overheadkostnader og liknende. Det antas videre at lisensen er gyldig i fire år, slik at omtrent 25 % av lisensinnehaverne må fornye lisensen hvert år. I tillegg kommer noen nye og frafall slik at antall søknader hvert år er beregnet til 27 % av antall utsalgssteder og ikke 25 %. Det antas også at antall utsalgssteder for tobakk ligger mellom 4 000 og 5 000 og at timeprisen i ligger mellom 400 og 500 kroner per time (inkludert arbeidsgiveravgift, administrasjon, reising, kontorplass, feriepengene og andre kostnader).

De årlige driftskostnadene knyttet til bevilgningssystemet vil som nevnt avhenge sterkt av hvor mange kontroller man iverksetter. Tabellen nedenfor viser anslag på årlige driftskostnader sett i forhold til hvor ofte man i gjennomsnitt ønsker å kontrollere hvert utsalgssted per år. Dersom man, for eksempel, velger et system med minst 3 årlige kontroller per utsalgssted (som for alkohol) og bruker de antatte gjennomsnittsverdiene for de andre kostnadsvariablene, vil kontrollkostnadene ligge rundt 27 millioner kroner årlig.

Tabell 1 Beregnede kontrollkostnader (i million kroner) per år ved forskjellige antall kontroller per utsalgssted*

<i>Antall kontroller</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Offentlige				
kontrollkostnader	6 075 000	18 225 000	30 375 000	42 525 000
Private kostnader	3 037 500	9 112 500	15 187 500	21 262 500
Samlede				
kontrollkostnader	9 112 500	27 337 500	45 562 500	63 787 500

* Man antar her middelveier på alle de andre kostnadsvariablene (se vedlegg)

Det er viktig å legge merke til at det er en sammenheng mellom kontrollaktiviteten og antagelsene som senere følger om effekten av tiltaket. Dette er klart illustrert i en litteraturoppsummering foretatt av SIRUS som konkluderer med at "Det understrekes ... i samtlige studier at et høyt etterlevelsensnivå krever en betydelig innsats fra myndighetenes side for å følge opp utsalgsstedene i form av opplæring og kontroller. Flere studier peker også på at mulighet til å sanksjonere brudd med regelverket styrker etterlevelsen" (Scheffels 2010). Det betyr at dersom man velger et system med få kontroller, bør man også redusere anslaget på hvor effektivt tiltaket vil være.

I tillegg til kontrollkostnadene, kommer kostnadene knyttet til arbeidet med å administrere og bevilge selve lisensene. Tabellen nedenfor viser størrelsen på de samlede kostnadene under de gitte antagelsene og når man slår sammen både kontroll og lisenskostnader for både det offentlige og det private. Et system med internkontroll og tre offentlige kontroller per utsalgsted per år forventes da å koste omkring 37 millioner kroner årlig. Avhengig av hvordan man velger å utforme ordningen, vil man kunne dekke de offentlige kostnadene med gebyrer. Systemet blir da kostnadsfritt for det offentlige, men de private kostnadene stiger tilsvarende slik at summen blir den samme. Man kan også argumentere for at utgiftene ville stige enda mer fordi det er tilpasningskostnader forbundet med skatter og avgifter. I standard nytte-kostnadsberegninger bruker man et påslag på 20 % for å justere for disse kostnadene. Dette er ikke gjort nedenfor fordi dette notatet ønsket å få resultater som kunne sammenlignes med andre studier som heller ikke bruker påslaget på 20 %.

Tabell 2 Scenarioer for årlige offentlige og private driftskostnader i forbindelse med et bevillingssystem for salg av tobakk*

		Offentlig kostnad	Privat kostnad	Samlet kostnad
Arbeid med ...	...offentlig kontroll	18 225 000	9 112 500	27 337 500
	...søknader	1 012 500	1 012 500	2 025 000
	...internkontroll	0	8 100 000	8 100 000
Samlet årlig driftskostnad		19 237 500	18 225 000	37 462 500

* Merk: Man antar her i gjennomsnitt tre kontroller per utsalgsted per år og middelverdiene på de andre kostnadsvariablene.

5. Nyttene av et kontrollsystem

Målet med lisensordningen er å redusere bruk av tobakk blant tenåringer. Dette vil i sin tur føre til reduserte helseplager og økt levealder. Størrelsen på disse effektene er imidlertid svært usikre og avhenger av flere variabler. Disse kan deles inn i to kategorier: For det første er det variabler som bestemmer hvor mange personer som vil bli påvirket av tiltaket. For det andre handler det om å beregne hvor stor påvirkningen tiltaket har på disse personene.

Hvor mange personer blir påvirket?

Antall tenåringer som påvirkes av tiltaket med lisensordning avhenger av minst fire forhold

- årskullenes størrelse

- prosentandel som vil røyke uten noe form for tiltak
- prosentandelen som ikke vil begynne å røyke som følge av tiltaket med en lisensordning
- prosentandelen som ville sluttet å røyke relativt raskt uansett

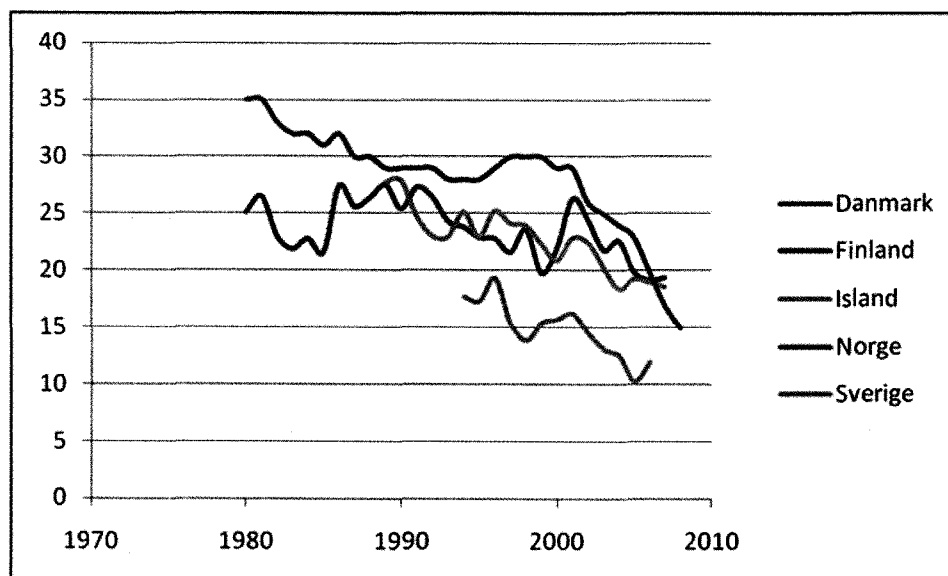
Årskullenes størrelse

I følge SSB var det omtrent 64 000 individer i hvert av årskullene mellom 15 og 19 år i 2010. Årskullenes størrelse vil variere noe fra år til år og vi har derfor antatt at størrelsen på de fremtidige årskullene vil være på mellom 60 000 og 70 000 personer.

Prosentandel som vil røyke uten noe form for tiltak

Prosentandelen mellom 15 og 24 år som røyker daglig i Norge ligger på omkring 15%. I tillegg kommer de som røyker av og til/sjelden. Det er selvsagt usikkert om dette vil holde seg også i fremtiden. Mens røyking blant ungdom falt fra 1975 til 1995, så steg den noe fra 1995 til 2000, men den har siden falt betydelig samtidig som antallet snusbrukere har steget kraftig. For å ta hensyn til usikkerheten, bruke vi et intervall og i beregningene nedenfor der det antas det at mellom 10 % og 20 % av 17 åringene i Norge vil røyke fast nesten hver dag dersom man ikke innfører nye tiltak.

Figur 1: Andelen 15-24 åringene som røyker daglig i de nordiske landene (kilde: OECD)



Prosentandelen som vil avstå fra å begynne å røyke som følge av tiltaket med en lisensordning

Andel av potensielle tenåringsrøykere som vil avstår fra røyking som et resultat av bevilningssystemet, er svært usikkert. I følge en oversiktsartikkel av DiFranza (2001) viste

undersøkelsene på dette området alt fra at tiltakene ikke hadde noen effekt, mens andre fant at ungdoms bruk av tobakk ble mer enn halvert. Forfatteren advarer imidlertid mot de høyeste anslagene fordi de ikke er bekreftet av andre studier.

I en annen en artikkel, har man sett på erfaringene med strengere kontroll av lover mot salg til mindreårige i Erie County, New York (Cummings et al. 2003). Det viser seg at andelen hyppig røykere blant ungdom sank med 16 % i de seks områdene der kontrollen var mest effektiv, og at den steg med 28 % blant ungdom i de seks områdene der den var minst effektiv. Dette gjør at forfatterene konkluderer med at "achieving a high rate of retailer's compliance with a minors' access law ... may have had a small, albeit significant, effect on adolescent smoking prevalence, especially frequent smoking" (Cummings et al. 2003, s. 469). På den annen side nevner de også at mange av ungdommene skaffet seg sigaretter på annet vis, at det var for få områder med i undersøkelsen til at man kan trekke sikre konklusjoner og mange andre forbehold. De viser også til andre studier som rapporter effekter mellom null og 18 % reduksjon som følge av et bevillingssystemet og aktiv kontroll.

I tillegg til effekten av strengere kontroll som gjør det vanskeligere å få kjøpt, kommer effekten ved at det foreslåtte bevillingssystemet vil redusere forbruket fordi tilgjengeligheten faller når antall utsalgssteder går ned. I en studie publisert i American Journal of Public Health sammenlignet forfatterne sannsynligheten for å begynne å røyke i områder med ulik tilgang på tobakk (Novak et al. 2010). Etter å ha kontrollert for andre faktorer som påvirket røyking, fant de at i områder med mange utsalgssteder økte sannsynligheten for å begynne å røyke med omkring 20%. Selv om usikkerheten var stor, tyder tallet på at tilgjengelighet har en signifikant betydning.

Oppsummeringen foretatt av SIRUS konkluderer med at bevillingssystem trolig har en effekt, men at det er svært usikkert hvor stor denne er (Scheffels 2010). I en slik situasjon, kan det være fornuftig å ikke binde seg for mye til ett tall, men å presentere beregninger basert på ulike antagelser om effekten og å lage et relativt bredt intervall i beregningene. På bakgrunn av dette vil det i analysene bli brukt en nedre grense på 5 % og en øvre grense på 15 % når det gjelder reduksjonen i antallet tenåringer som lar være å begynner å røyke som følge av tiltaket. Variasjonen i denne variabelen understreker også behovet for å bruke en analysemetode som ta hensyn til de store usikkerhetsmarginene i analysen.

Prosentandelen som ville sluttet å røyke relativt raskt uansett

Noen av de som begynner å røyke i tenårene slutter ganske raskt. Nyttien avhenger av hvor stor denne gruppen er. Desto flere som slutter raskt, desto mindre nyttig er tiltaket fordi det eneste man da gjør er å hindre noen i å begynne med noe som de uansett ville sluttet med ganske raskt. For å ta hensyn til dette må man gjøre antagelser om hvor stor andel av tenåringsrøykerne som faller fra og hvor mange som ender opp med en mer langvarig røykekarriere. Beregningene nedenfor tar utgangspunkt i at mellom 60 % og 80 % av de som er tenåringsrøykere går videre til å røyke så mye at det får en effekt på den gjennomsnittlige levealderen.

Utrekning og tolkning

For å få en forståelse av om tallene ovenfor er store eller små, kan man regne de om til andre og mer kjente størrelser. For det første er det viktig å ikke tolke endringene som prosentpoeng reduksjon i prevalensen. En reduksjon på 5 % tilsier at andelen som røyker synker fra 15 % til 14,25 % eller en endring på 0,75 prosentpoeng. En 20 % effekt tilsier at andelen røykere synker fra 15 % til 12 % (3 prosentpoeng). Overfladisk høres det kanskje ut som om en prosentpoengreduksjon på 3 er mer beskjeden enn en reduksjon på 20 %, men dette er altså helt tilsvarende størrelser.

For det andre kan man se på hvor mange ungdommer en slik prosentendring utgjør. Med antagelsene så langt, kan man regne ut hvor mange tenåringer som ville ha røyket, men som ikke vil begynne som følge av innføringen av et bevillingssystem. Dersom man tar utgangspunkt i tallene som ligger midt mellom de ulike antagelsene, så vil 9 750 tenåringer i hvert årskull være dagligrøykere (15 % av 65 000). Dersom man antar at 10 % av disse ikke vil begynne når det blir vanskeligere å skaffe seg tobakk (som følge av en strengere håndheving av loven), er effekten av tiltaket at det er 975 færre ungdommer (i hvert årskull) som ikke begynner å røyke – eller noe over 2 personer hvert år i en gjennomsnittskommune i Norge. Man må så justere for at ikke alle disse vil gå videre til å være dagligrøykere over flere år. Dersom man antar at 30 % slutter relativt raskt, er resultatet av tiltaket at 682 færre personer i hvert årskull røyker daglig over flere år (70 % av 975).

Hvor stor er påvirkningen?

For å regne ut hvor mange leveår som eventuelt spares som følge av tiltaket, er det ikke nok å vite antallet personer som lar seg påvirke til å slutte. I tillegg må man vite noe om hvor mye

lenger man lever dersom man ikke begynner å røyke. En slik beregning basert på omfattende og langvarige observasjoner av et årskull, konkluderte i følge Stigum et al. (2003) med at en røyker lever i gjennomsnitt åtte år kortere enn en ikke-røyker. Disse tallene er selvfølgelig også heftet med en viss usikkerhet og det er derfor viktig å legge inn usikkerheten også på denne variabelen i den videre analysen. Dette gjøres nedenfor ved å anta at verdien maksimalt er 30 % høyere og at den ikke er under 30 % enn det som er beregnet (intervallet blir da mellom 5,6 år og 10,4 år). Dersom man bruker anslaget mellom yttergrensene, får man at i hvert årskull vil tiltaket ha en gevinst på 5 456 leveår (682 personer * 8 år).

Diskontering og risiko

Det er vanlig i kost-effekt beregninger å ta hensyn til at konsekvenser som er langt ut i tid veier mindre enn konsekvenser som er nær. I denne sammenhengen vil effekten av tiltaket – at man får flere leveår – komme mange år etter intervensjonen som er rettet mot tenåringer. Nåverdien av disse leveårene (5 456) er dermed lavere enn det som hittil er regnet ut. Hvor mye lavere avhenger både av diskonteringsraten (hvor stor vekt man legger på å få ting nå i forhold til det man får i fremtiden) og av hvor mange år man må vente på effekten.

I beregningene nedenfor har vi valgt å følge Finansdepartementets retningslinjer for diskonteringsrenten. Begrunnelsen for dette er at når man skal prioritere mellom ulike prosjekter, er det viktigere at man bruker de samme retningslinjene (slik at konklusjonene blir sammenlignbare) enn at man på egenhånd prøver å finne den "korrekte" diskonteringsrenten. Denne fremgangsmåten løser imidlertid ikke alle problemene fordi retningslinjene gjør diskonteringsrenten avhengig av prosjektets risiko (se kap 9 i NOU 1997:27 "Nytte kostnadsanalyser" og Finansdepartementets rundskriv R-14/99 "Behandling av diskonteringsrente, risiko, kalkulasjonspriser og skattekostnad i samfunnsøkonomiske analyser"). For prosjekter med lav risiko anbefales et risikotillegg på 0,5 % på diskonteringsraten, som da blir 4 %. For prosjekter med middels risiko settes diskonteringsrenten til 6 % og for prosjekter med risiko lik et gjennomsnittlig prosjekt på aksjemarkedet anbefales 8 %.

Fordi effektene av et bevilningssystem for salg av tobakk kommer så langt frem i tid, vil valget av diskonteringsrate ha stor betydning for resultatene. Den store usikkerheten knyttet til effekten av tiltaket gjør at man kunne forsvare valget av en høy diskonteringsfaktor (8 %). Dersom man ser nærmere på bakgrunnsdiskusjonen, er det imidlertid også argumenter som kan trekke i motsatt retning. Tiltaket er i prinsippet reversibelt, noe som i følge retningslinjene taler for en lavere

risiko. På den annen side er konsekvensene lang frem i tid og dette er et argument for høy risiko. Sist, og viktigst, kan usikkerhet knyttet til utfallet karakteriseres som en såkalt "milepæls" risiko dvs. at usikkerheten vil bli betydelig mindre etter at tiltaket er gjennomført fordi man da kan undersøke i hvor stor grad tiltaket virker. Å håndtere denne type risiko gjennom et påslag på den risikofrie diskonteringsrenten (3,5 %) egner seg dårlig fordi slike påslag innebærer at man antar at risikoen vokser over tid (eksponentiell vekst). I situasjoner med denne type risiko blir det derfor anbefalt at man gjør egne analyser for å beregne risikoen.

På bakgrunn av diskusjonen ovenfor, vil man i dette notatet starte med en den risikojusterte diskonteringsenheten som tar hensyn til usikkerhet i de demografiske variablene for "investeringer i helse" som det eksplisitt nevnes i NOU om Nytte-kostnadsanalyser. I slike prosjekter anbefales en diskontering på 4,5 %. I tillegg vil notatet gi en egen analyse av milepælsusikkerheten knyttet til effekten av tiltaket gjennom å skissere alternative scenarier for resultatet avhengig av ulike antagelser om effekten. Sist vil notatet også oppgi resultatene ved andre diskonteringsrater enn den som er valg.

Ventetiden

Når det gjelder ventetiden mellom tiltaket (i tenårene) og de leveårene man eventuelt vinner (på slutten av livsløpet), antas det å ligge i gjennomsnitt mellom 45 og 55 år. Dette er et konservativt anslag. For eksempel siterer Stigum et al. (2003) forskning som tyder på det kan gå omkring 25 år før man utvikler lungekreft. Desto lenger ventetid man antar, desto mindre blir "nytten" av tiltaket og en beregnet ventetid på mellom 45 og 55 år er dermed et konservativt estimat slik at man ikke overdriver effekten av tiltaket.

Utstyrt med et anslag både på ventetiden og diskonteringen, kan man regne ut nåverdien av de leveårene man forventer å tjene ved å innføre bevillingssystemet. Ved å bruke vanlige matematiske formler finner man da at 5 456 leveår om 50 år er verd det samme som 604 leveår i dag. Det bør imidlertid også nevnes at selv om diskontering er standard i kost-effekt beregninger, er det flere verdimessige og praktiske problemer med en slik metode. Verdimessig kan man stille spørsmål ved om det er rett å veie livene til fremtidige generasjoner mindre enn nåværende. I praksis kjenner vi heller ikke den "sanne" diskonteringsfaktoren og vi bruker derfor standarder som er gitt av Finansdepartementet. Dersom man holder seg til standard teori, dagens informasjon om diskontering, og de antagelsene om effekten som er gjort ovenfor, så blir

resultatet av tiltaket at man i hvert årskull sparer 604 diskonterte leveår (5 456 ikke diskonterte leveår)

Dersom man bruker antagelsene ovenfor, kommer man frem til tabellen nedenfor som viser mulige effekter av et bevillingssystem for salg av tobakk. Tabellen avslører at man vil få svært forskjellige resultat avhengig av om man velger de mest optimistiske eller mest pessimistiske antagelsene (eller de som er i mellom). Det samme gjelder også for kostnadsberegningene som også varierer avhengig av om man bruker de mest optimistiske eller mest pessimistiske anslagene.

Tabell 3 Effekten av bevillingssystem for salg av tobakk (for hvert årskull)*

Effekt	<u>5,0 %</u>	<u>10 %</u>	<u>15 %</u>
Antall færre ungdomsrøykere	488	975	1 463
Sparte leveår	2 730	5 460	8 190
Sparte diskonterte leveår	302	604	907

* De andre effektvariablene antas å ligge på sin middelvei (se vedlegg)

6. Nytten i forhold til kostnaden

Etter å ha laget antagelser om effekten av tiltaket og kostnadene, kan man så sette disse sammen og se hvor mye tiltaket koster per sparte leveår. Tabellen nedenfor viser resultatene fra et slikt regnestykke.

Tabell 4 Effekt i forhold til kostnad (kr)

	<u>"Pessimistisk"</u> <i>(5% effekt, høy kostnad)</i>	<u>Gj.snitt effekt</u> <i>(10% effekt, middels kostnad)</i>	<u>"Optimistisk"</u> <i>(15% effekt, lav kostnad)</i>
Kostnad for hver færre ungdomsrøyker	242 304	43 890	8 900
Kostnad per sparte leveår	72 114	7 838	1 070
Kostnad per sparte leveår (diskontert)	811 741	70 793	7 754

Dersom man bruker verdiene mellom de antatte ytterpunktene på alle variablene som inngår i utregningen, får man at innføringen av et bevillingssystem koster noe under 71 000 kroner per sparte leveår. Til sammenligning er et beregnet at en intervensjon for å redusere radonnivået i norske hjem (og dermed antallet krefttilfeller) ville koste i overkant av 100 000 per sparte leveår (Stigum, Strand, og Magnus 2003).

Et problem med beregningene ovenfor er at usikkerheten er meget stor. De beste resultatene får man ved å gjøre de mest optimistiske antagelsene om effekten (at de blir så store som mulig) og de mest optimistiske antagelsene om kostnadene (at de blir så små som mulig). Til sammen gir dette at det mest optimistiske anslaget er at tiltaket koster i underkant av 8 000 kroner per sparte leveår (diskontert). Tilsvarende, dersom man bruker de mest pessimistiske anslagene både på effekt og kostnader, får man at tiltaket koster over 812 000 kroner per sparte leveår (diskontert). Et så stort spenn mellom det beste og det dårligste resultatet kan virke forvirrende. Man bør derfor undersøke om det finnes alternative måter å presentere resultatene på som har større relevans for beslutningstagerne. Avsnittene nedenfor vil presentere en slik måte og resultatene når denne metoden blir brukt på analysen av et bevillingssystem for salg av tobakk.

Beregning og presentasjon av usikkerheten i analysen

Etter 1990 har det skjedd en rask utvikling av nye metoder for å presentere og beregne usikkerheten i kost-effekt studier [For en oversikt over utviklingen og metodene, se Glick, Briggs og Polsky (2001)]. En slik metode går ut på å trekke en verdi mellom øvre og nedre grense for alle variablene som inngår i analysen og så regne ut effekten i forhold til kostnaden med de verdiene man har trukket. Man gjør så dette mange ganger - for eksempel 10 000 ganger - og hver gang vil man få litt forskjellige resultater. Ved å se på alle resultatene samlet, kan komme med konklusjoner som eksempelvis at "i minst 95 % av tilfellene som jeg har trukket ut så ligger kostnadseffektiviteten på over 48 000 kroner per sparte leveår." Man kan da finne en øvre og nedre grense der man er rimelig sikker på å fange den sanne kostnadseffektiviteten av tiltaket (under gitte antagelser).

Hvorfor er et slikt intervall mer informativt for en beslutningstager? I "best case/worst case" intervallet er det bare ytterpunktene på variablene som er viktige. Det er imidlertid svært lite sannsynlig at man tilfeldigvis skulle få de beste eller dårligste verdiene på absolutt alle variablene som inngår i beregningen. Metoden ovenfor tar hensyn til at det svært lite sannsynlig at man skal havne i ytterpunktet på alle variablene samtidig. Når man tar hensyn til dette blir intervallet ikke så bredt og dermed noe mer informativt.

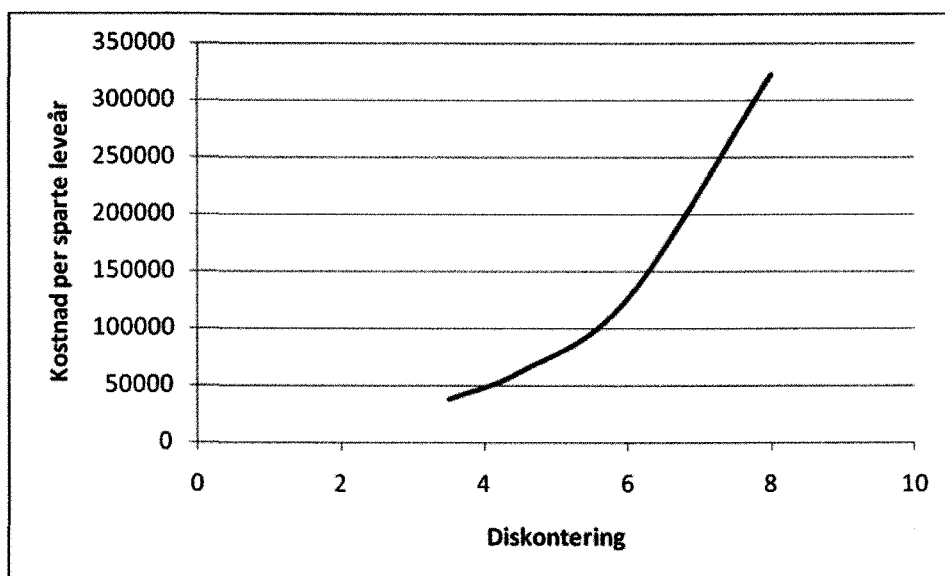
Hvis man bruker denne metoden med tallene ovenfor, får man at man kan være rimelig sikker på at tiltaket koster mellom 24 000 og 178 000 kroner per sparte diskonterte leveår. Gjennomsnittskostnaden per sparte leveår (diskontert) i simuleringen er 74 000 kroner. Selv om dette intervallet fremdeles er bredt, er de langt smalere enn de opprinnelige intervallene som var

mellem 7 750 kroner og over 812 000 kroner. Det opprinnelige intervallet er over fem ganger så stort som det nye intervallet.

Alternative beregninger

Når man ser på hvordan resultatet endres som følge av forskjellige verdier på enkelte variabler, så viser det seg at resultatet er spesielt sensitivt for endringer i visse variabler. En av de viktigste er, som nevnt, diskonteringsraten. Figuren nedenfor viser at de beregnede kostnadene per sparte leveår endres betydelig dersom man bruker ulike diskonteringsrenter. For eksempel ville en diskonteringsrente på 4 % implisere at bevillingssystemet kostet 49 000 per sparte leveår, mens en diskonteringsrente på 6 % gir en kostnad på 126 000. Den høyeste diskonteringsrente, 8%, gir en kostnad per sparte leveår på 322 000 kroner. Årsaken til at små endringer i diskonteringsrenten får så stor effekt, er at variabelen inngår eksponensielt.

Figur 2 Kostnader per sparte leveår ved ulike antagelser om diskontering

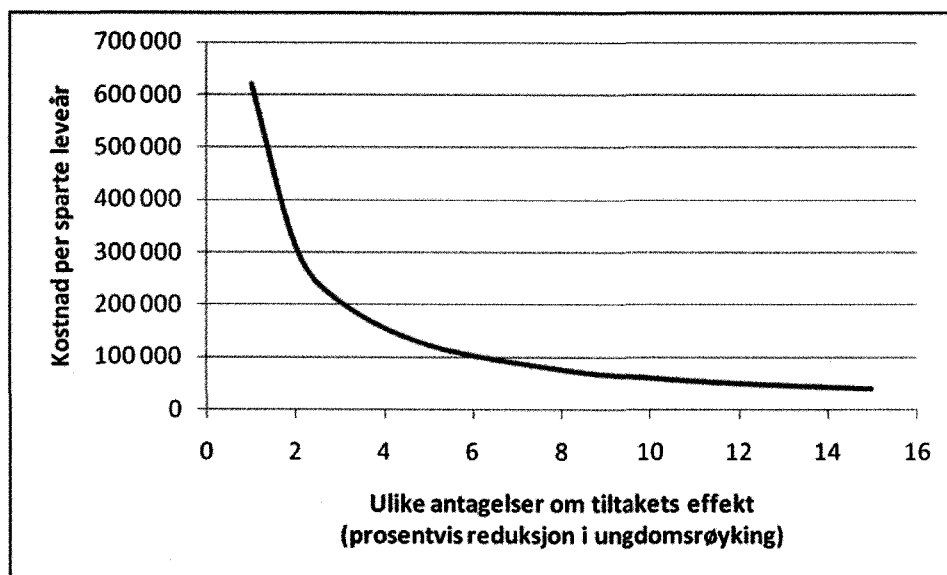


Et annet forhold som det kunne være interessant å se nærmere på, er i hvor stor grad en økning i antall kontroller vil påvirke beregningene. For eksempel kunne man tenke seg et system der de som fikk merknader på kontrollen fikk flere besøk i løpet av det samme året. Dersom man antar at gjennomsnittlige antall kontroller kommer opp i seks per utsalgssted per år, får man at gjennomsnittskostnaden stiger fra 74 000 til 84 000 kroner per sparte leveår. En dobling av

størrelsen på denne variabelen har altså mye mindre effekt på resultatet enn en dobling av diskonteringsrenten.

Den kanskje viktigste variabelen som det er stor usikkerhet omkring, er i hvor stor grad tiltaket vil ha en effekt når det gjelder å redusere røyking blant ungdom. Det kan derfor også være nyttig å se hvordan kostnaden per sparte leveår varierer med ulike antagelser om effekten. Figuren nedenfor viser en slik beregning. Figuren viser at kostnadene per sparte leveår er ikke-lineær. Dersom tiltaket bare reduserer antall ungdomsrøykere med 1 %, så er kostnaden over 700 000 per sparte leveår. Når man så høyner effektestimatet noe, så faller kostnadene per sparte leveår først raskt før den flater ut. For eksempel, en effekt på 2 % (brutto) gir at tiltaket koster 354 000, og 3 % gir 236 000. I korte trekk er konklusjonen fra denne beregningen at man må tro på en effekt noe over 2 % før det koster mindre enn 300 000 kroner per sparte leveår og en effekt på litt over 7 % før kostnaden synker til under 100 000 per sparte leveår.

Figur 3 Kostnader per sparte leveår ved ulike antagelser om tiltakets effekt



* Ved utregningen av disse tallene har man brukt middelveiden på alle de andre variablene og bare variert effektmålet.

7. Diskusjon

Beregningene i dette notatet har fokusert på nytten i form av sparte leveår. I den grad tiltaket reduserer røyking blant ungdom, vil det imidlertid også ha en rekke andre helsemessige

konsekvenser enn at man lever lenger. Man kan være mindre utsatt for forskjellige ikke-dødelige sykdommer og den generelle helsetilstanden vil for mange bli bedre. Til en viss grad kunne man forsøkt å fange opp disse effektene ved å bruke kvalitetsjusterte leveår som effektmål, men dette ville blitt for omfattende for dette notatet. For eksempel ville man da også måtte gå inn på en diskusjon om i hvor stor grad røyking også kan ha fordelaktige konsekvenser som en beroligende, avslappende eller angstdempende aktivitet. En slik diskusjon kunne også komme inn på sosiale ulikheter i røykevanene, stigmatisering av allerede marginaliserte grupper og andre kompliserende faktorer som dette notatet har latt ligge.

En drøfting av de finansielle konsekvensene av andre helseskader enn tidlig død, ville også måtte gå inn i svært vanskelige og kontroversielle beregninger av hvor mye røykere belaster helsetjenesten sett i forhold til eventuelt sparte pensjonsutbetalinger. Åtte års sparte pensjonsutgifter vil utgjøre et betydelig beløp for det offentlige, men man må i en slik beregning også ta hensyn til at disse besparelsene kommer langt ut i tid, mens gevinsten i form av bedre helse ligger mye nærmere i tid. For eksempel dersom man tar utgangspunkt i en gjennomsnittlig alderspensjon i 2007, så utgjør 8 års spart utbetaling 1,2 millioner kroner (se <http://www.ssb.no/samfunnsspeilet/utg/200805/08/index.html>). Dersom man diskonterer dette med en ventetid på 50 år og diskonteringsrate på 4,5%, får man at beløpet utgjør i underkant av 138 000 kroner. Man "sparer" altså noe over 100 000 kroner, man får samtidig større helseutgifter og disse vil ikke minke så mye med diskontering fordi de kommer nærmere i tid. En mer detaljert beregning av balanseforholdet vil være for vanskelig og omfattende innenfor rammene til dette notatet.

Når det gjelder effekten av tiltaket, er det flere forhold som bør nevnes som mulige kompliserende faktorer. For det første er det mulig at effekten er kortvarig i den forstand at ungdom som i tenårene lar være å røyke på grunn av tiltaket, begynner å røyke med en gang de blir 18 år. Tiltaket vil i så fall bare utsette røykestarten og ikke i så stor grad føre til færre langtidsrøykere. Det er vanskelig å tallfeste hvor sterk en slik effekt vil være. Man vet at over halvparten av tidligere og nåværende dagligrøykere begynte å røyke før de fylte 18 år (Lindbak 2003). Man vet også at 82 % av røykerne sier de angrer på at de begynte (Lindbak 2003). Det er mulig at tenåringer av psykiske og fysiske årsaker er mer sårbare for å begynne og fortsette å røyke og at dersom man klarte å utsette avgjørelsen så ville faktisk flere la være å begynne, men det er ikke klart hvor sterk denne effekten er.

Noen forfattere argumenterer også for at et bevillingssystem vil ha en ikke-tilsiktet effekt ved å gjøre røyking til et ettertraktet symbol på inntreden i voksenverdenen. En slik effekt kan være viktig for noen, men også her er styrken svært usikker. At tiltaket så ut til å ha redusere røyking blant ungdom i andre land tyder da også på at andre effekter er sterkere enn den nevnte ikke-intenderte symboleffekten.

Man kan også spørre seg i hvor stor grad ungdom bare vil omgå reglene ved å la andre og eldre venner kjøpe tobakk, kjøp i utlandet eller eventuelt bestille via Internet. Det er enkelt å omgå lovverket på denne måten slik at denne effekten kan være stor for den gruppen som er fast bestemt på å røyke. For andre kan den ekstra ulempen som innføres være utslagsgivende for at de ikke begynner og resultatene i litteraturen så langt tyder på at dette gjelder en ikke ubetydelig gruppe (Lund og Rise 2002; DiFranza et al. 2001). Det er mulig at effekten vil avta noe over tid blant annet som et resultat av at man lærer seg å omgå reglene. Dette er ikke tatt hensyn til i beregningene som antar at effekten er like stor for alle årskull.

Et annet kompliserende forhold er i hvor stor grad utenlandske studier har relevans for norske forhold. I Norge er det flere tiltak mot røyking, også spesielt rettet mot ungdom. Spørsmålet blir da om disse tiltakene sammen skaper en enda større effekt enn de ville gjort hver for seg, eller om grenseverdien av de siste tiltakene blir liten. For eksempel kan det hende at et annet tiltak allerede har overtalt de som lettest lar seg overtale til å slutte/ikke begynne. Hvis dette er tilfelle, vil ytterligere tiltak ha mindre effekt. Det er ikke det samme som å si at tiltaket ikke har noen effekt fordi det trolig alltid vil være noen på marginene som lar seg påvirke av insentiver, men det betyr at effekten trolig vil være lavere. Dette notatet har ikke tatt hensyn til andre mulige tiltak og effekten disse vil ha samlet og/eller på hverandre, men kun sett på lisensordningen isolert.

En mulig effekt som dette notatet heller ikke har diskutert, er i hvor stor grad reduksjonen i antall utsalgssteder vil påvirke røykevanene hos befolkningen generelt og ikke bare tenåringene. Ved å redusere antall lisenser ville man kunne redusere tilgjengeligheten på tobakk og man skulle da forvente at færre vil røyke. Dette notatet har fokusert på det opprinnelige målet med bevillingssystemet: Å skape et insentiv til utsalgsstedene om å følge aldersbestemmelsene i loven og dermed reduser røyking blant ungdom.

8. Konklusjon

Effekten og kostnadene ved et bevillingssystem for salg av tobakk avhenger av mange variabler. Dette notatet har tatt utgangspunkt i antagelser om øvre og nedre grense for disse variablene. Statistisk analyse med utgangspunkt i disse grensene beregner at gjennomsnittlig kostnad per sparte leveår (diskontert) ligger mellom 24 000 og 178 000 kroner. Dette tallet gir en indikasjon på nytten i forhold til kostnaden, men på grunn av de store usikkerhetsmarginene og skjønnsmessige antagelser bør det ikke tolkes som noe mer enn det. Om en slik nytte i står i forhold til kostnadene er et verdimessig spørsmål som det ikke tas stilling til i dette notatet.

Vedlegg 1

Oversikt over variablene som inngår og deres øvre og nedre grenser

Variabler som påvirker kostnadene (årlige driftskostnader)

		Nedre grense	Midt	Øvre grense
A	• Utsalgssteder, antall i Norge	4 000	4500	5 000
B	• Tidsbruk per kontroll, timer	2	3	4
C	• Timepris for kontrollene (inkluderer alle kostnader)	400	450	500
D	• Antall kontroller per utsalgssted per år	1	3	5
E	• Tapt arbeidstid for de som kontrolleres (per kontroll)	1	1,5	2
F	• Timekostnad for de som blir kontrollert	200	250	300
G	• Nye søknader hvert år (27% av utsalgsstedene)	1000	1125	1250
H	• Privat, timer per søknad	1	2	3
I	• Offentlig, timer per søknad	1	2	3
J	• Arbeid med internkontroll (timer per år per utsalgssted)	2	4	6

Variabler som vil påvirke effekten av tiltaket

K	• Tenåringsrøyking, uten lisensprogrammet	15 %	10 %	20%
L	• Redusert røyking blant tenåringer som følge av tiltaket	5 %	10 %	15 %
M	• Årskullenes størrelse	60 000	65 000	70 000
N	• Andel av tenåringsrøykere som fortsetter å røyke	60 %	70 %	80 %
O	• Redusert levetid for røykere, år	5,6	8,0	10,4
P	• Ventetid, år (tid mellom intervensjon og effekten av tiltaket)	45	50	55
Q	• Diskonteringsraten	4,5 %	4,5 %	4,5 %

Vedlegg 2

Tekniske detaljer omkring utregningen

Dersom man bruker symbolene fra vedlegg 1 er formelen for utregningene slik:

Kostnader (årlig)

Offentlige kontrollkostnader: $K1 = A * B * C * D$

Offentlige kostnader i forbindelse med arbeid med søknader: $K2 = G * I * C$

Private kostnader i forbindelse med årlig kontroll: $K3 = A * D * E * F$

Private kostnader i forbindelse med internkontrollarbeid: $K4 = A * J * F$

Private kostnader i forbindelse med arbeid med søknaden: $K5 = G * H * F$

Samlet kostnad: $K6 = K1 + K2 + K3 + K4 + K5$

Effekter (hvert årskull)

Antall røykere i hver generasjon uten et bevillingssystem: $E1 = K * M$

Antall røykere i hver generasjon uten et bevillingssystem: $E2 = (K - (K * L)) * M$

Reduksjon i antall røykere: $E3 = E1 - E2$

Sparte leveår: $E4 = E3 * N * O$

Sparte diskonterte leveår: $E5 = E4 * (1 / (1 + Q)^P)$

Kostnad i forhold til effekt

Kostnad per sparte leveår: $KE1 = K6 / E4$

Kostnad per sparte diskonterte leveår: $KE2 = K6 / E5$

Detaljer om simuleringen

Simuleringen er foretatt i Excel ved først å anta at alle variablene er normalfordelte og at grensene i vedlegg 1 er tilnærmet lik et 95% konfidensintervall for de ulike variablene. Det eneste unntaket fra antagelsen om normalfordeling gjelder variabelen som skal fange opp reduksjonen i antall røykere. Fordi effekten er svært usikker, antas den å være uniform fordelt mellom 5 % og 15 %. Begrunnelsen er at man har så lite informasjon om denne variabelen at man ikke kan si at for eksempel 6% er mindre sannsynlig enn 7%. Basert på disse antagelsene trekkes så 1000 tilfeldige tall fra fordelingen til de ulike variablene (A til Q) og man får 1000 beregnede tall for kostnad i forhold til effekt. Disse ordnes i stigende rekkefølge og man kan så trekke ut de grensene som gjør at man har 95 % av observasjonen innenfor. Det er dette intervallet som brukes som resultatet fra simuleringen.

Referanser

- Cummings, K. Michael, Andrew Hyland, Jeanne Perla, and Gary A. Giovino. 2003. Is the prevalence of youth smoking affected by efforts to increase retailer compliance with a minors' access law? *Nicotine & Tobacco Research* 5 (4):465-471.
- DiFranza, J.R., R.M. Peck, T.E. Radecki, and J.A. Savageau. 2001. What is the potential cost-effectiveness of enforcing a prohibition on the sale of tobacco to minors? *Preventive Medicine* 32:168-174.
- ECON. 2007. Bedriftsøkonomiske konsekvenser av forbud mot synlig tobakk i butikker Case: Island. Econ Rapport 2007-068.
- Glick, Henry A., Andrew H. Briggs, and Daniel Polsky. 2001. Quantifying stochastic uncertainty and presenting results of cost-effectiveness analyses. *Expert Rev. Pharmacoeconomics Outcome Research* 1 (1):89-100.
- Hauge, Ragnar, and Reidun Johanne B. L. Lohiniva. 2002. Bevillingssystemet som alkoholpolitisk virkemiddel. Oslo: Statens Institutt for Rusmiddelforskning (SIRUS).
- Kristiansen, Ivar Sønbo, Knut Stavem, Kristin Linnestad, and Kjell Møller Pedersen. 2003. Evaluering av medisinske metoder - kan vi stole på kostnad-effekt-analyser. *Tidsskrift for Den norske legeforening* 123:657-660.
- Lindbak, Rita. 2003. Tall om tobakk 1973-2001. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- Lund, Karl E og Jostein Rise. 2002. En gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å redusere røyking blant ungdom. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- Lund Karl E., Scheffels J, Sanner T. 1999. Hvordan redusere salg av tobakk til mindreårige? *Tidsskr Nor Lægeforen* 119: 3756-60.
- Lund Karl E, Urdal L, Sanner T. 1999. Hvordan håndheves 18-årsgrensen for kjøp av tobakk? *Tidsskr Nor Lægeforen* 119: 3753-6.
- Nordlund, Anders R. (red). Mat og industri 2009. Status og utvikling i norsk matindustri. Utgiver Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), Oslo.
- NOU 2003: 17 Særavgifter og grensehandel. Rapport fra Grensehandelsutvalget. Finansdepartementet, Oslo, 2003.
- Novak, Scott P.; et al. 2006. Retail Tobacco Outlet Density and Youth Cigarette Smoking: A Propensity-Modeling Approach, *American Journal of Public Health* 96:4:670-676.
- Pettersen, Ivar (red). 2008. Dagligvarehandel og mat. 2008. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). Oslo.
- Rossow, I, Pape, H og Storvoll, E. 2005. Beruselsens kilder – hvordan ungdom skaffer seg alkohol», i *Tidsskrift for Den norske legeforening* nr 9.
- Rossow, I, Pape, H og Storvoll, E. 2007. Håndheves aldersgrensen for å få kjøpt alkohol?», i *Tidsskrift for Den norske legeforening* nr 11.
- Scheffels, Janne, Elisabeth Kvaavik & Karl Erik Lund. 2010. Effekten av lisensordning for å redusere salg til mindreårige/røyking blant ungdom. Notat. SIRUS. April. 2010.
- Stigum, Hein, Terje Strand, and Per Magnus. 2003. Should radon be reduced in homes? A cost-effect analysis. *Health Physics* 84 (3):1-9.