



Oppdragsrapport nr. 8 - 2007

Eivind Jacobsen og Randi Lavik

Ute av syne, ute av sinn?
tobakk under disk - en konsekvensutredning
av regjeringens forslag til forbud mot synlig
framstilling av tobakksvarer i butikk

SIFO

© SIFO 2007
Oppdragsrapport nr.8 – 2007

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING
Sandakerveien 24 C, Bygg B
Postboks 4682 Nydalen
0405 Oslo
www.sifo.no

Det må ikke kopieres fra denne rapporten i strid med åndsverksloven. Rapporten er lagt ut på internett for lesing på skjerm og utskrift til eget bruk. Enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring utover dette må avtales med SIFO. Utnyttelse i strid med lov eller avtale, medfører erstatningsansvar.

Tittel Ute av syne, ute av sinn? Tobakk under disk - en konsekvensutredning av regjeringens forslag til forbud mot synlig framstilling av tobakksvarer i butikk	Antall sider 55 s	Dato 18. juli 2007
Title Out of sight, out of mind? Tobacco under the counter – a consequence analysis of the Government's proposition to ban visual presentation of tobacco products in retail outlets	Prosjektnummer 21-2007- 08	Faglig ansvarlig sign. 
Forfatter(e) Eivind Jacobsen og Randi Lavik		
Oppdragsgiver Handelens og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)		
Sammendrag I denne rapporten resonnerer vi omkring et eventuelt forbud mot synlig framvisning av tobakksvarer i butikk. Vi drøftet hvorvidt et slikt tiltak kan tenkes å virke etter hensikten, dvs. å redusere andelen røykere, spesielt blant ungdom. Vi spør også om de samfunnmessige gevinstene ved et slikt tiltak står i et rimelig forhold til kostnadene for handelen og det inngrepet det representerer i forhold til forbrukernes frie valg. Endelig ser vi på forhold av praktisk-økonomisk art som det kan være nødvendig å ta hensyn til ved gjennomføringen av et slikt tiltak. Diskusjonen baserer seg på foreliggende statistikk, spesielt fra de nordiske landene og på intervjuer og observasjoner i Island, der slike reguleringer ble innført i 2001.		
Summary In this report we discuss a proposed ban on visual presentation of tobacco products in retail outlets. We ask whether it is likely to further its intention, which is to reduce the number of smokers, especially among youth. We also ask whether potential societal gains will be likely to outweigh or be proportionate to the costs imposed on retail and on consumers' right to know what is available for sale. Finally we look at more practical-economic matters to be taken into consideration in the potential implementation an enforcement of the regulation. The discussion is based on statistical material especially on smoking habits in Nordic countries and on interviews and observations in Iceland and Norway. Such regulations have been in effect in Iceland since 2001.		
Stikkord: Tobakksforebyggende arbeide, dagligvarehandel, forbruksvaner		
Keywords: Tobacco control, retail, consumption practices		

Ute av øye ute av sinn

Tobakk under disk - en konsekvensutredning av regjeringens forslag til
forbud mot synlig framstilling av tobakksvarer i butikk

av

Eivind Jacobsen og Randi Lavik

2007

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING
postboks Sandakerveien 24 C, Bygg B, Postboks 4682, Nydalen, N-0405 Oslo

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Handelens og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH) i anledning regjeringens forslag om forbud mot synlig framvisning av tobakksvarer i butikk.

Rapporten inngår i SIFO's forskning på distribusjon og markedsføring og har bidratt til å utdype vår forståelse av hylleplassorganisering og vareeksponering.

Takk til informanter i Island og i Norge.

Oslo 21. juni 2007
STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING

Innhold

Forord.....	5
Innhold	7
Sammendrag.....	9
Summary	11
1 Innledning	13
1.1 Nye tiltak i det tobakksforebyggende arbeidet.....	13
1.2 Mandat og problemstillinger	14
1.3 Metode og analytisk strategi	14
2 Kausalitet – kan tiltaket komme til å virke?	17
2.1 Er tobakk en vanlig vare?.....	17
2.2 Planlagte vs. uplanlagte innkjøp	18
2.3 Regulering av tilgjengelighet og oppmerksomhet	19
2.4 Mulige effekter.....	21
3 Utviklingen i tobakksvarer i ulike land.....	23
3.1 Tobakksepidemien på tilbakegang	23
3.2 Nærmere om situasjonen i Norge.....	25
3.3 Island.....	28
4 Nærmere om situasjone i Island og noen islandske erfaringer	31
4.1 Er forbudet årsaken til nedgangen i andelen røykere?	31
4.2 Praktiske problemer og tilpasninger.....	32
4.3 Spesialbutikker for tobakk	35
4.4 Konkurransesvridning?.....	36
5 Handelens nye utfordringer.....	37
5.1 Noen prinsipielle argumenter.....	37
5.2 Enkelte praktiske forhold	38
5.3 Enkelte økonomiske forhold	39
5.4 Enkelte administrative forhold.....	40
6 Konklusjoner.....	41
Litteratur.....	43
Vedlegg 1 : utvalget tabeller og figurer	45
Vedlegg 2: Intervjuer	53

Sammendrag

I denne rapporten resonnerer vi omkring et eventuelt forbud mot synlig framvisning av tobakksvarer i butikk. Vi drøftet hvorvidt et slikt tiltak kan tenkes å virke etter hensikten, dvs. å redusere andelen røykere, spesielt blant ungdom. Vi spør også om de samfunnsmessige gevinstene ved et slikt tiltak står i et rimelig forhold til kostnadene for handelen og i forhold til det inngrepet det representerer i forhold til forbrukernes frie valg. Endelig ser vi på forhold av praktisk-økonomisk art som det kan være nødvendig å ta hensyn til ved gjennomføringen av et slikt tiltak.

Vi konkluderer med at vi verken kan bekrefte eller avkrefte at dette ene tiltaket har en spesielt gunstig røykeforebyggende effekt. Som del av en pakke tiltak er det likevel grunn til å tro at det kan medvirke i retning av å avnormalisere tobakksforbruket. Om ikke annet kan det være med på ytterligere å stigmatisere røyking og røykere.

Det foreslåtte tiltaket påfører handelen kostnader knyttet til ombygging av lokaler og anskaffelse av nytt utstyr. Samtidig kan det virke noe konkurransevridende, spesielt i servicehandelen, der vi antar at de store kjedene har bedre rygg til å bære kostnadene enn det mange uavhengige kiosker har. Vi mener det er all grunn til å anta at de store kjedene vil kunne bære kostnadene ved en omlegging.

Forbudet representerer også et inngrep i forhold til forbrukernes rett til å orientere seg om hvilke varer som er tilgjengelige i markedet. Samtidig er det et inngrep i forhold til kjøpmannens rett til å disponere over sine egne lokaler og hyller. De prinsipielle sidene ved disse spørsmålene må veies opp mot eventuelle helsegevinster. Dette er i stor grad politiske verdispørsmål, der svaret en kommer fram til i stor grad vil avgjøres av hvor liberalistisk en er.

Ut fra de islandske erfaringene er det spesiell grunn til å se på defineringen av hva en spesialbutikk for tobakksvarer er. I henhold til høringsnotatet vil slike butikker kunne få dispensasjon fra forbudet, og en må her sikre seg entydighet mht. hva slags virksomheter som faller innenfor kategorien.

Hvis forbudet blir vedtatt bør en også komme i dialog med myndighetene for å sikre en overgangsperiode som gjør det mulig også for de mindre kapitalsvake enhetene å innfri kravene i de nye bestemmelsene. Dessuten bør en diskutere hvordan forbudet skal kontrolleres og hva slags sanksjonsmidler som skal anvendes. En må også sikre et enhetlig tilsyn for å hindre at det utvikles lokale fortolkningspraksiser og usikkerhet.

Summary

In this report we discuss a proposed ban on visual presentation of tobacco products in retail outlets. We ask whether it is likely to further its intention, which is to reduce the number of smokers, especially among youth. We also ask whether potential societal gains will be likely to outweigh or be proportionate to the costs imposed on retail and on consumers' right to know what is available for sale. Finally we look at more practical-economic matters to be taken into consideration in the potential implementation and enforcement of the regulation.

The discussion is based on statistical material especially on smoking habits in Nordic countries and on interviews and observations in Iceland and Norway. Such regulations have been in effect in Iceland since 2001.

1 Innledning

1.1 Nye tiltak i det tobakksforebyggende arbeidet

Flere land har innført, eller er i ferd med å innføre forbud mot synlig oppvisning og avbildning av tobakksvarer i butikk. Slike forbud er i dag innført i Island, i Thailand og i flere Canadiske delstater. I tillegg diskuteres det slike tiltak i en rekke andre land, som for eksempel i Irland, New Zealand, i hele Canada og i flere Australske delstater (jf. Tilson Consulting 2004; www.cctc/EN/banddisplay/faq). Et slikt mulig tiltak nevnes også i Nasjonal strategi for tobakksforebyggende arbeidet 2006-2010 (HOD 2006:33). Hensikten er åpenbart å forsøke å usynliggjøre tobakksvarer i samfunnet. En bygger på en forstilling om at forbruket vil synke og rekrutteringen av røykere bremse opp hvis folk slipper å bli minnet på disse varenes eksistens hver gang de går i butikken. Tankegangen er med andre ord ”ute av syne, ute av sinn”.

I denne rapporten stiller vi spørsmål ved hvorvidt et slikt tiltak kan forventes å bidra til ytterligere å redusere tobakksforbruket i Norge. Rapporten baserer seg i vesentlig grad på foreliggende norsk og utenlandsk forskning. I tillegg har vi intervjuet et mindre antall utvalgte aktører i handelen, hos tobakksimportørene, hos aktuelle myndigheter og i forskningsmiljøene. Dessuten har vi vært en tur til Island, for å høre om islandske erfaringer med dette tiltaket, samt å se med egne øyne hvordan de rent praktisk har organisert salget av tobakk.

Tobakk er en lovlig vare så lenge kjøperen er over 18 år. Slik sett er det rimelig å forvente at forholdene legges til rette for at forbrukerne skal kunne gjøre mer eller mindre frie valg mellom ulike merker og varetyper. Tobakk er også en vare med sterke og lange tradisjoner. Inntil ganske nylig ble den betraktet som en kulturbærer og sosial katalysator, en kilde til identitet, nytelse og sosialt liv. Samtidig er det en vare som det knytter seg store helsemessige kostnader til for samfunnet så vel som den enkelte. I følge en nylig publisert WHO-rapport, er tobakksrøyking fortsatt den største enkeltstående kilden til sykdom i mer enn halvparten av de europeiske landene (WHO 2007:23). Verdensbanken har estimert kostnadene ved tobakksrelaterte sykdommer til å omfatte så mye som 0,1-1,1 prosent av BNP i ulike land.

Av denne grunn har myndighetene i de fleste land vi liker å sammenlikne oss med engasjert på ulik vis i det tobakksforebyggende arbeidet. De fleste av disse tiltakene har rettet seg direkte mot forbrukerne i form av informasjonskampanjer og motreklame til opplysning og skremsel. Reklamen har også fått begrensninger. Ingen skal lokkes til å gjøre noe som skader en selv eller de som omgås en.¹ Hensikten har vært å sette forbrukeren bedre i stand til å vurdere risikoen og kostnadene ved de valgene de gjør. En har også gjort restriksjoner på hvor en kan røyke. Erkjennelsen om effektene av passiv røyking lå bak innføringen av røykeforbud

¹ Ytringsfrihetskommisjonen uttalte følgende i deres innstilling av 1999: ”Reklameforbudet for alkoholholdige drikker finnes i alkoholloven (1989/27) kap. 9 med nærmere forskrifter, mens forbudet mot reklame for tobakksvarer finnes i lov om vern mot tobakkskader (1973/14) § 2. Kommisjonen har ingen merknader til disse forbudene i sin alminnelighet, så lenge det kan påvises med tilstrekkelig sannsynlighet at slik reklame vil gi økt forbruk av alkohol og tobakk og dermed økte alkoholskader og tobakkskader (NOU 1999:27 – pkt. 6.3.4.2 Markedsføring).

på restauranter og offentlige steder. Dette var et tiltak som var kontroversielt når det ble innført i 2004, men som restaurantnæringen og det meste av befolkningen i dag synes å ha akseptert og innrettet seg i forhold til (Hetland og Aarø 2005; Lund 2006; Lund og Lund 2006).

Men i stigende grad har tiltakene rettet seg mot tilgjengeligheten til varene, og dermed mot betingelsene for å utøve "frie" valg i markedet. De under 18 år får i dag ikke kjøpe tobakksvarer, og av denne grunn selges også tobakken kun i betjente disker. Regjeringens forslag om å forby framvisning av tobakksvarer i butikk innebærer en ytterligere innsnevring av tilgjengeligheten. Dermed forsøker en direkte å påvirke forbrukernes "frie" valg. Spørsmålet er hvor langt en prinsipielt sett og med rimelighet kan gå i å sette restriksjoner på salget av en tross alt lovlig omsettelig vare, uten at dette går ut over den allmenne rettsoppfatningen og demokratiske rettigheter.

Dessuten, er det rimelig grunn til å tro at tiltaket vil virke etter hensikten? Gode intensjoner er ikke alltid nok. Bygger tiltaket på en dekkende forståelse av tobakkforbrukets natur og drivkrefter? Hvis ikke kan en risikere at tiltaket kun påfører handelen og røykerne ekstra kostnader, mens de fra myndighetenes side ønskede effektene uteblir. Dessuten, en finner mange eksempler på at kampanjer, spesielt rettet mot barn og unge, har bommet på sine målgrupper. I noen tilfeller har en endog sett at de kan virke mot sin hensikt ved å provosere fram trass og motstand (Bråten 1971). Men også om tiltakene skulle forventes å virke, er det et rimelig forhold mellom disse effektene og de kostnadene som pålegges handelsnæringen og andre som må bygge om butikkene og legge om rutinene?

Endelig, er det forhold knyttet til den praktiske og økonomiske gjennomføringen av tiltaket som bør vurderes nærmere, og som kan tenkes å bidra til en bedre effektoppnåelse til en lavere kostnad? Dessuten, er det feller en bør unngå, uklarheter og misforståelser? Med bakgrunn i erfaringer fra Island, hvor et tilsvarende forbud ble innført i 2001, vil vi drøfte disse siste forholdene.

1.2 Mandat og problemstillinger

Den norske regjeringen foreslår altså at det skal innføres et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgssteder. Departementet viser til Nasjonal strategi for det tobakksforebyggende arbeidet 2006-2011, hvor målet er at andelen unge som røyker skal halveres i løpet av fem år, samt at økningen i snusforbruket skal stanses, og der dette tiltaket nevnes som ett av flere konkrete tiltak. I høringsbrevet omtales forbudet som "et salgsbegrensende tiltak for å redusere tilgjengeligheten til tobakksvarer" (HOD 27.03.2007). Videre heter det "at et slikt forbud vil ha den effekt at tobakkspakkenes reklamefunksjon reduseres." En forventer at dette skal få "en særlig gunstig forebyggingseffekt overfor unge som ikke røyker eller snuser, samt overfor personer som forsøker å slutte eller har sluttet å røyke eller snuse."

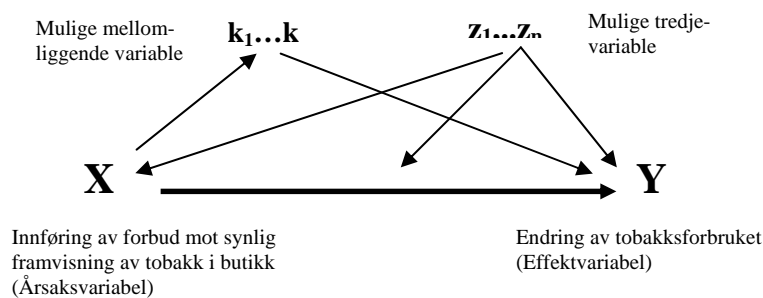
I denne rapporten ønsker vi å resonere omkring hvorvidt dette tiltaket kan tenkes å få den tilsiktede effekten på tobakksforbruket, samt om hva slags utfordringer det representerer for handelen og for konkurransesituasjonen i norsk varehandel. Vi spør:

- Er det grunn til å tro at tiltaket kommer til å virke etter hensikten?
- Står eventuelle effekter i et rimelig forhold til kostnadene for handelen og inngrepet det representerer i forhold til forbrukernes frie valg?
- Er det forhold av praktisk-økonomisk-juridisk art som spesielt bør tillempes ved gjennomføringen av tiltaket?

1.3 Metode og analytisk strategi

Rapportens fokus ligger på framtidige forhold og mulige kausaleffekter av offentlige tiltak. I samfunnsvitenskapene er det ofte et mål å si noe om kausalitet (Elster 1989), for eksempel at forhold x forårsaker et forhold y. En rekke kontekstuelle (hvilke andre forhold påvirker x og

y og relasjonen mellom dem), avgrensningsmessige (er x og y atskilte fenomener), målemessige (hvordan måle x og y) og observatørstrategiske (er målingene og målerne atskilte fenomener fra x og y), gjør det likevel svært vanskelig empirisk sett å påvise slik kausalitet.



Figur 1.1: Mulige kausalitetssammenhenger

Figuren viser mulige påvirkningsforhold mellom innføringen av et forbud og mulige endringer i tobakksforbruket. Det er mulig å tenke seg både direkte og indirekte effekter.

Når vi snakker om framtiden er det selvfølgelig enda vanskeligere. Vi har ingen empiri å måle - den ligger i framtiden. Det beste vi kan håpe på er følgelig å gjøre kvalifiserte gjetninger basert på analogier fra fortidige forhold eller liknende forhold andre steder. Samtidig er det slik at aktuelle samfunnsforhold formes av aktørenes oppfatninger om de handlingsalternativer som står åpne for dem. Ofte kan vi derfor si mer om framtiden ved å framskaffe kunnskap om hvordan relevante og innflytelsesrike aktører forstår fenomenene vi ønsker å si noe om. Derigjennom kan vi gjøre oss noen antagelser om hvordan de eventuelt kan komme til å påvirke utfallet av de forholdene vi ønsker å studere.

Som nevnt er det et stort forskningsmessig problem at forhold som påvirker hverandre aldri gjør det i isolasjon fra andre forhold. Det er alltid andre faktorer som virker inn på effektvariabelen og på relasjonen mellom årsaksvariablene og effektvariabelen. I statistiske analyser forsøker vi å kontrollere for dette gjennom multivariate teknikker der vi kan måle effekter av endringer på en avhengig variabel når vi holder verdiene på de andre uavhengige variablene konstante. Som nevnt ligger effektene vi fokuserer på i framtiden og er derfor ikke tilgjengelige for måling. Det vi derimot kan gjøre er å se på utviklingen i land det er naturlig å sammenlikne oss med, land som kontekstuell sett likner på Norge. Ett av disse landene - Island - innførte et tilsvarende forbud i 2001. Ved å se på de islandske erfaringene kan vi derfor gjøre oss opp noen meninger om hvordan tiltaket eventuelt kan tenkes å virke i Norge. Samtidig kan vi sammenholde den islandske utviklingen med utviklingen i de andre nabolandene, først og fremst de andre nordiske landene. Hvis endringene i tobakksforbruket på Island avviker fra det vi finner i andre sammenliknbare land, kan dette være en indikator på at det islandske forbudet har hatt virkning. Det gjelder spesielt hvis utviklingen i Island har vært gunstigere enn den en finner i andre land. Her kan det være grunn til å skille mellom land etter hvor stor andel røykere det er i befolkningene. Vi vil forvente at land med en høyere andel røykere enn Island vil ha lettere for å få til en raskt synkende røykerandel enn land med en røykerandel på nivå med Island. Testen blir derfor først og fremst om Island har en mer positiv utvikling enn de landene som i 2001 lå noenlunde på samme nivå eller lavere enn Island.

Likevel må vi da samtidig se på andre faktorer som kan ha endret seg i samme periode på Island så vel som i våre andre naboland. Av denne grunn har vi gjort en studiereise til Island. Der gjorde vi intervjuer med handelsnæringen, forbrukerrådet og helsemyndighetene, samt så på statistikk over utviklingen i tobakksforbruket. Vi skaffet samtidig til veie statistikk over tobakksforbruket i Sverige, Finland, Danmark og Storbritannia, for å sammenholde dette med utviklingen i Island og i Norge.

Vi brukte også fotografier for å dokumentere hvordan de hadde innrettet kassene i Island, for å konfrontere det med det vi vet om hvordan hyller og kassaområdet er organisert i norske butikker.

Vi starter med en analytisk drøfting av forholdet mellom tobakksforebyggende tiltak og mulige effekter (kapitel 2). Vi fortsetter med en drøfting av utviklingen av tobakksvaner i ulike land, herunder Norge og Island (kapittel 3). I kapittel 4 ser vi nærmere på de islandske erfaringene, før vi drøfter utfordringene for den norske handelsnæringens i lys av disse erfaringene i kapittel 5. I kapittel 6 forsøker vi å besvare spørsmålene vi stilte i pkt. 1.2.

2 Kausalitet – kan tiltaket komme til å virke?

Som tidligere nevnt er det svært vanskelig å dokumentere kausalitet i samfunnsvitenskapene. Det avholder likevel ikke forskere eller andre fra å spekulere eller endog ha klare forestillinger om slike sammenhenger. For vår del er det et mulig forhold mellom et forbud mot synlig framstilling av tobakksvarer og en eventuell ønsket endring i tobakksrelatert atferd vi ønsker å spekulere omkring. For å kunne diskutere dette må vi se nærmere på hva som kjennetegner tobakksvarer og forbruket av tobakk, vi må se på prosessene som knytter seg til anskaffelse av disse varene, og endelig på mulighetene for å regulere forbrukeratferd og spesielt vanemessig atferd. Vi må også skille mellom det å påvirke rekrutteringen av nye brukere versus det å få etablerte brukere til å slutte eller å hindre tilbakefall. Med dette utgangspunktet vil vi så diskutere tenkelige effekter av det foreslåtte tiltaket.

2.1 Er tobakk en vanlig vare?

Svaret er selvsagt både ja og nei. I juridisk forstand er tobakksvarer vanlige varer som kan omsettes gjennom den ordinære handelen, hovedsakelig gjennom dagligvarebutikker, kiosker og på bensinstasjoner. I Norge er det for eksempel ikke satt begrensninger på hva slags type butikker som kan omsette disse produktene. Det finnes intet omsetningsmonopol slik som for vin og sprit og ingen regler om lisensiering av butikkene, slik det gjøres i Island, i Frankrike og Italia for å nevne noen av landene hvor dette gjøres. Det er likevel klare bestemmelser mht. hvordan produktene skal markedsføres, framstilles og forhandles. Omsetningen er regulert i en egen lov – Tobakkskadeloven (Lov 1973-03-09 nr. 14). Denne inneholder blant annet bestemmelser om reklameforbud og om aldersgrense og alderskontroll for selgere og kjøpere av tobakksvarer. I tillegg hjemler den ulike forskrifter, for eksempel med detaljerte regler for hvordan tobakksemballasjen skal se ut, blant annet med visuelt framtreddende helseadvarsler på de enkelte forpakningene. Slik sett er tobakksvarer i en eksklusiv gruppe av dagligvareprodukter som myndighetene forsøker å regulere omsetningen eller markedsføringen av. Øl og pornografi og enkelte reseptfrie medisinske produkter hører også med her. Helt nylig har det også kommet forslag om regulering av framstillingen og plasseringen av søtsaker til barn (Aftenposten 29. mai 2007²).

Årsaken til at myndighetene slik har gitt tobakken særlig oppmerksomhet og ønsker å regulere forbruket av den, er selvsagt dens helseskadelige og vanedannende egenskaper. Som nevnt innledningsvis regner WHO tobakken for å være den største enkeltstående kilden til sykdom i mer enn halvparten av de europeiske landene, herunder også i Norge, og nummer to totalt sett i Europa, bare overgått av høyt blodtrykk, men foran faktorer som alkoholforbruk, høyt kolesterolnivå i blodet og overvekt (WHO 2007:23). I tillegg til lidelsen for den enkelte og dennes omgivelser fører tobakksforbruket følgelig også til store kostnader for samfunnet i form av helseutgifter og et inntektstap i form av alle som dør for tidlig eller blir arbeidsuføre.

² <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1808796.ece>

Til tross for dette betraktes tobakk fortsatt som et nytelsesmiddel av mange, også av ikke-røykere. Den etterspørres for sin smak, beroligende og eller sosiale effekt eller identitetskappende image (Berulfsen 2003). Det siste innebærer også at tobakken har hatt og fortsatt fyller ulike symbolske funksjoner for ulike mennesker, enten det er å markere kjønnsidentitet, makt, uavhengighet, opprør, tilhørighet eller avkobling. Sigaretten har en annen symbolsk funksjon for den selvstendighetssøkende ungdommen enn for en middelaldrende som søker avkobling i hverdagslivet. Det mangetydige i tobakksforbruket gjør det også vanskelig å kommunisere entydig omkring forbruket. Dette gjør også det helseforebyggende arbeidet vanskelig. Informasjon, holdningsskappende arbeid og andre tiltak må differensieres i forhold til hva tobakken betyr i ulike brukergrupper. Moralistiske formaninger og pekefingerer kan slik sett skape trass og motkulturelle reaksjoner i enkelte ungdomsgrupper, for å ta et eksempel (Bråten 1971; se også Lund og Ris 2002). På det viset kan ubetenksomt opplagte kampanjer komme til å virke mot sin hensikt.

Det mest særegne ved tobakken er likevel dens avhengighetsskappende virkninger. Fra et kommersielt ståsted er den en "perfekt" vare på den måten at den skaper sitt eget marked, og etterspørselen blir forholdsvis stabil, fordi de mange tusener sigaretrøykerne må ha sine daglige doser. Avhengigheten innebærer også at tobakksbransjen samt handelen med tobakk, historisk sett har vært svært profitabel.

Nok et særpreg bør nevnes. Tobakk har vært en importvare i Europa, helt fra 1600-tallet av, og den har - blant annet av den grunn - vært et yndet skatteobjekt av stor betydning for statsfinansene i mange land (Berulfsen 2003:26). Slik er det også i dag. Den norske staten tar inn store avgifter på tobakkssalget. I statsbudsjettet for 2007 er disse anslått til å være 6,907 mrd. kroner (St. prop. 1 2006-2007, for Budsjettåret 2007; for utviklingen i avgiftssatsene, se Lund 2005). Det paradoksale er at staten i økonomisk forstand, har og har hatt klart motstridende interesser i forhold til tobakksomsetningen: På den ene siden er tobakksomsetningen en betydelig inntektskilde, på den annen side forårsaker forbruket betydelige utgifter til helsestell og sosiale stønader. Størrelsen på minussiden er vanskeligere å anslå, men i følge NOU 2000:16 om Tobakksindustriens erstatningsansvar, er den betydelig, også sett i forhold til de inntektene staten får gjennom avgiftene. Erkjennelsen av hvor stor minussiden i dette regnskapet har vært har ikke alltid vært tilstede, noe en ikke kan se bort fra har hatt en viss betydning for det offentlige ambisjonsnivå og innsats i forhold til det tobakksforebyggende arbeidet.

2.2 Planlagte vs. uplanlagte innkjøp

Anskaffelsen av dagligvarer er som oftest svært rutiniserte. Handleturene er hyppige, ofte daglige, og de er svært lik hverandre, både med tanke på hva som skjer og hva en har med seg hjem. I varehandelskretser snakker en om dagligvarer som "fast moving consumer goods", der søkekostnadene i form av den tid og oppmerksomhet forbrukerne investerer i kjøpene er relativt små. Det koster også relativt lite å gjøre et bomkjøp, og følgelig er det mulig å kombinere det å kjøre på "autopilot" med litt eksperimentering i form av impuls kjøp. Her skiller anskaffelsen av dagligvarer seg fra anskaffelsen av mer varige konsumgoder, som for eksempel banklån, hus, bil og smykker. For disse varene er søkeprosessene mer omstendelig og planlagt. Det koster å gjøre feil og en må eventuelt leve med feilene i lang tid.

I tilknytning til forslaget om forbud mot synlig framvisning av tobakksvarer, har det blitt reist spørsmål ved hva slags kjøp tobakksanskaffelser er. Her er det rimelig å anta at de fleste kjøp av tobakksvarer er rutiniserte. De færreste gjør overveielser mellom merker i butikken. For den gjennomsnittlige sigaretrøyker vil vi anta at anskaffelsen er like (lite) planlagt som det kjøp av melk og brød er. For vanerøykere er sigaretter nødvendighetsvarer. Sett fra kjøpmannens synsvinkel kan det bety at de virker trafikkgenererende og at for eksempel eksponering ikke betyr så mye.

Forskjellen er at de fleste kjøper røyk til seg selv, ikke til husholdet som sådan. Dermed trenger en ikke å konsultere verken ektefelle, barn eller for den saks skyld kjøkkenskapet. Det gjør at kjøpsbeslutninger kan tas raskt på stedet når en er gått tom eller når behovet melder seg. Ofte kan en sjekke lageret ved kun å gripe ned i veska eller jakkelomma. Med dagens norske distribusjonssystem og butikkstruktur, trenger en heller ikke å ha store lagre hjemme. Spesielt i byene er det derfor svært mange som ikke har noe særlig lagerbeholdning av dagligvarer i hjemme. De bruker butikken som lager og oppsøker den når de går tom. Det er ingen grunn til å tro at tobakksvarer her skiller seg ut fra andre dagligvarer.

Det er imidlertid et viktig unntak for dette. Det foregår en omfattende grensehandel og i noen grad også smugling av sigaretter (se Lavik 2006). I følge representanter for tobakksbransjen (muntlige opplysninger) føres det hvert år inn et volum som tilsvarer 30 til 40 prosent av den regulære innenlandske handelen med sigaretter og om lag 50 prosent av handelen med rulle-tobakk og snus. Det er spesielt fra Danmark og Sverige det innføres sigaretter og andre tobakksvarer, og forskjeller i prisnivået forklarer volumet (Lavik 2006:17 og 25)³. Disse varene kjøpes eller smugles inn i kartonger, og følgelig er det mange som i hvert fall tidvis har et lager av disse varene hjemme. Dessuten, til forskjell fra de rutiniserte hverdagskjøpene, er dette svært planlagte anskaffelser. Røykerne er overrepresentert blant grensehandlerne til Sverige og Danmark (Lavik 2006:16). I mange tilfeller ser vi også at folk som ikke selv røyker kjøper med seg varer for venner og bekjente (Lavik 2006:44).

Sigaretten er som sagt et nytelsesmiddel og for de fleste røykere representerer de en ”godbit” – et avbrekk fra hverdagens kjas og mas. Basert på en studie av engelske shoppere peker antropologen Daniel Miller (1998) på at de fleste shoppingaktiviteter preges av et imperativ om sparsommelighet på vegene av familien og husholdet. Denne moralske forpliktelsen står sterkt også i vår kultur. Men, som Miller også påpeker, oppfattes det som legitimt å gi oss selv belønninger når vi har vært flinke. Det er grunn til å tro at sigaretten fungerer som en slik belønning for mange. Og, i slike situasjoner er vi ikke så opptatt av å spare på noen få kroner. Dette innebærer også at mange har et lite rasjonelt økonomisk forhold til sigarettkjøpene (se for øvrig Lund og Rise 2002:29)⁴. Det er til dels store prisforskjeller mellom de såkalte lavprisbutikkene og servicehandelen. I følge våre samtaler med butikkbransjen, er det mange som ikke tar høyde for dette når de skal kjøpe sigaretter. De kjøper varene når de trenger dem, også selv om det skulle koster 10 kroner mer.

2.3 Regulering av tilgjengelighet og oppmerksomhet

Etterspørselen etter tobakksvarer er i stor grad resultatet av langsiktig markedspåvirkning fra tobakksindustrien og handelens side. Merkebygging, produktutforming, direkte og indirekte reklame, prispromotering, bonusavtaler (mellom leverandør og detaljist), strategisk vareplassering og tilgjengelighet er alle elementer som på ulik vis har inngått i overordnede strategier for markedsutvikling og -påvirkning. Industrien og handelen har på hvert sitt vis arbeidet for å utvide totalmarkedet samtidig som de har hatt kamper seg imellom om markedsandeler og

³ Om smuglingen i 2006 skriver Toll- og avgiftsdirektoratet: ”Vi anslår at det ble smuglet mellom 119 og 450 millioner sigaretter. Tollvesenets beslagla 6 420 134 sigaretter, og dette utgjør 1,3 % av det høyeste smuglingsanslaget. Anslaget for rulle-tobakk er at det ble smuglet mellom 40 og 230 tonn. Tollvesenet beslagla 2 520 880 gram rulle-tobakk. Dette utgjør 0,8 % av anslått innsmuglet mengde.” (Tolldirektoratet 2007). Til sammenlikning ble det omsatt 2282 millioner sigaretter og 1002 tonn rulle-tobakk lovlig samme år.

⁴ Lund og Rise (2002: 30) viser til en ulike studier av priselastisiteten på sigaretter fra en rekke ulike land og antyder at den for befolkningen under ett sannsynligvis ligger på mellom -0,3 og -0,6. Mao. vil en prisøkning på 10 prosent føre til en etterspørselsnedgang på mellom 3 og 6 prosentpoeng. For vår del vil vi peke på at forbruksatferd, herunder også villigheten til å betale mer, i stor grad er kontekstuel bestemt. Det innebærer at vi kan være villige til å betale mer for sigarettene når vi trenger dem der og da, enn når vi går turen gjennom dagligvarebutikken. En omfattende grensehandel viser likevel at det er mange som har et særdeles bevisst økonomisk forhold til sigarettprisene. Det bør også bemerkes at ungdom ofte har dårligere råd og at de av den grunn kan tenkes å legge større vekt på prisen på varene.

merkeloyalitet. På disse områdene har ikke markedsarbeidet med tobakksproduktene skilt seg nevneverdig fra det en finner for andre varer. Tobakksindustrien har derimot skilt seg negativt ut ved at de systematisk har underslått og underestimert de helseskadelige effektene knyttet til tobakksforbruket. Dette har blitt behørig beskrevet i en omfattende faglitteratur, blant annet i tidsskriftet "Tobacco control" og ulike medisinske tidsskrift (se omtale i NOU 2000:16). Dette har også ført til omfattende rettsaker, ikke minst i USA, med store erstatningskrav og et omfattende rettsforlik som følge.

Dagens tobakksforebyggende arbeid går i praksis ut på å regulere alle de nevnte markeds- og virkningsverktøyene (jf. HOD 2006). Merkebyggingen og produktutformingen påvirkes gjennom regler for hvordan forpakningene skal se ut, herunder bestemmelser om hvordan de skal merkes med helseadvarsler. Det foreslåtte forbudet mot synlig framvisning av tobakksvarer er i følge høringsnotatet ment å skulle frata industrien deres siste kanal for merkeprofilering. Reklamen er sterkt begrenset gjennom det generelle reklameforbudet.⁵ Det forhindrer likevel ikke at ikke reklame siver gjennom fra ulandet, blant annet gjennom dekningen av motorsportsarrangementer. Samtidig sørger offentlige helsekampanjer for å skape et aktivt mottrykk til det positive bildet tobakksindustrien har brukt årtier på å bygge opp. Endelig har regler om betjent salg med alderskontroll begrenset industriens og handelens muligheter til å bruke butikkhyllene til å promotere varene på en aktiv måte.

Det foreslåtte forbudet vil ta bort den siste rest av en slik påvirkningskanal. Ut fra høringsnotatet er hensikten å usynliggjøre tobakksvarene og å frata industrien muligheten til å drive markeds- og virkningsverktøyene. En ønsker å avnormalisere tobakken og røykingen for derigjennom å hindre rekruttering av nye røykere. Samtidig skal forbudet hjelpe de som prøver å slutte eller nettopp har sluttet å røyke.

I tillegg til disse tiltakene som alle retter seg direkte mot tilbudssiden, finner en tiltak rettet direkte mot røykerne. Blant annet er det hjelpetiltak for å få folk til slutte å røyke (røyketelefon etc.). Viktigste er likevel restriksjonene på hvor en kan røyke. Stegvis har arbeidsplasser, offentlige steder, kafeer og spisesteder blitt gjort røykfrie. Det siste har bidratt til en gradvis marginalisering av røykerne i samfunnet. De har blitt støtt ut på gater og inn i særskilte røykerom. Som blant annet SIRUS' forskning viser, har røyking blitt stadig mindre sosialt akseptert, og mange røykere føler nok i dag at de har blitt gjort til en paria-kaste i samfunnet, og at behandlingen de får grenser til mobbing (Lund 2006; se også Nord 2003).

Det er likevel viktig å huske på at staten ikke på noen måte er allmektig (se for eksempel Østerud 1979; Scott 2003). På en rekke reguleringsområder er staten helt avhengig av å få med seg private aktører, bedrifter så vel som frivillige organisasjoner og forbrukerne, for å nå sine mål. Å endre røykevaner er åpenbart et slikt område. Ulike stakeholdere har ofte både makt og evner til å blokkere eller trenere. Her er det også viktig å huske at Norge har en betydelig grensehandel, der sigaretter er en av de største varegruppene. Gjennom grensehandelen kan derfor grupper av forbrukere og profesjonelle smuglere sabotere offentlig politikk. Tilsvarende kan enkelte kioskeiere og mer organiserte kriminelle smugle inn for salg. Dette innebærer at staten på utvalgte områder som for eksempel alkoholpolitikk og tobakksforebygging må vurdere virkemidlene i forhold til det som skje i våre nærmeste naboland. Det er først og fremst i avgiftspolitikken disse begrensningene har blitt erkjent (se for eksempel Lavik 2003).

Med hensyn til det aktuelle forbudet mot synlig framstilling av tobakk, så er det kanskje først og fremst den allmenne folkemeningen en ikke må utfordre i for sterk grad. Nå tyder imidlertid oppslutningen om røykfrie utesteder på at staten her har mye å gå på (Lund 2006). Forslaget om forbud kommer på et tidspunkt da det røykeforebyggende arbeidet har forholdsvis høy

⁵ For øvrig er reklameforbud som det foreslåtte forbudet mot framsyning av tobakksvarer i butikk er ment å skulle gjøre enda mer effektivt.

legitimitet i befolkningen. Staten må imidlertid også ha med seg handelen som jo skal gjennomføre fysiske ombygginger og tilrettelegging av sine lokaler. Det er derfor god grunn for staten til å invitere handelen til å diskutere betingelsene for hvordan et eventuelt tiltak kan gjennomføres. Det samme gjelder for håndhevelsen og kontrollen av forbudet. Også her har myndigheten mye å hente på å samarbeide med bransjen og dens utøvere.

2.4 Mulige effekter

En mulig kausalitet mellom det foreslåtte tiltaket og den ønskede virkningen kan manifesteres på ulik vis. Som nevnt må vi skille mellom det å få røykere til å slutte og det å hindre nyrekruttering. I høringsnotatet nevnes for så vidt begge disse hensiktene, men det er spesielt det siste som vektlegges.

Vi har vondt for å tro at det foreslåtte tiltaket skal bidra direkte til at vanerøykere slutter. Som tidligere nevnt skaper røyking et fysisk og psykisk avhengighetsforhold. De færreste røykere trenger derfor ikke å minnes på at de må supplere beholdningen av sigaretter. Med andre ord må en anta at det foreslåtte tiltaket har marginal direkte virkning på røykeatferden i denne gruppen. Da er det noe annet med de som ønsker å slutte eller de som nettopp har sluttet. For disse vil det muligens oppleves som positivt at en slipper å se de lastefulle produktene. Frisiteter som ikke er tilstede kan være lettere å leve med.

Når det gjelder rekrutteringen av ungdom, så er det ikke usannsynlig at forsøkene på å avnormalisere tobakken kan ha en viss effekt. Situasjonen i dag er den at ungdom får tak i tobakksvarer til tross for at det er ulovlig å selge varene til de under 18 år. Det betyr at mange forretninger selger ulovlig og/eller at varene langes til de mindreårige av voksne eller eldre ungdom. Effekten er likevel den samme, de unge får tak i varene, og myndighetene må lete etter andre virkemidler for å få redusert ungdomsforbruket. Det er her mer generelle normregulerende virkemidler kan være av interesse. Butikkhyllene bidrar på mange måter til å normalisere og dermed legitimere ulike former for forbruk. Hyllene viser fram et repertoar av sidestilte mulige forbrukspraksiser. Knekkebrød, melk, frukt, lyspærer, kondomer, gotteri og sigaretter står oppstilt på en fullstendig sideordnet og amoralsk måte. De deler plass i kategorien dagligvarer. Slik låner sigarettene og kondomene legitimitet fra knekkebrødet og melka, og forbruket av dem normaliseres. Det er grunn til å tro at dette også har betydning i forhold til barns- og ungdoms forbruksforståelse og egen identitetsbygging. Derfor, når tobakksvarene forsvinner fra det synlige offentlige rom, kan en ikke utelukke at de også får en mindre framtrendene plassering i forståelsen av forbruk og i identitetsdannende prosesser.

En kan heller ikke utelukke at sigaretter patologiseres. Disken markerer på mange måter en moralsk grense mellom det normale over disken og det avvikende under. På samme måte som kondomer ble legitime da de flyttet opp i hyllene foran og over disken, kan det tenkes at sigaretter blir ”sykeliggjort” ved å gjøre den motsatte reisen: De går fra å være vanlige dagligvarer til å bli ”apotekerverer” for et mindretall trengende ”brukere”.

Men, og det er et betydelig men, alle som lever med ungdom i hjemmet vet at de i sin frigjøringsstreben kan opptre trassig og motkulturelt. Formaninger, moralisering og forbud kan være nettopp det som utløser den motsatte reaksjonen. En kan derfor ikke se bort i fra at en i enkelte ungdomsgrupper får en motreaksjon på det som oppleves som ”overformynderi” fra ”tante-staten”.

Endelig kan en tenke seg at dette forbudet legger seg oppå andre tiltak som til sammen bidrar til å marginalisere røyking som fenomen i samfunnet. De senere årene har en sett at røyking har blitt stadig mindre godtatt. Røykere tvinges ut for ”å ta en blås” - i alt slags vær, og det reageres når en ufrivillig utsettes for tobakksrøyk på en helt annen måte enn for bare få år siden. Vi ser også at røyking moraliseres, og tas som tegn på svak vilje eller en på annen måte

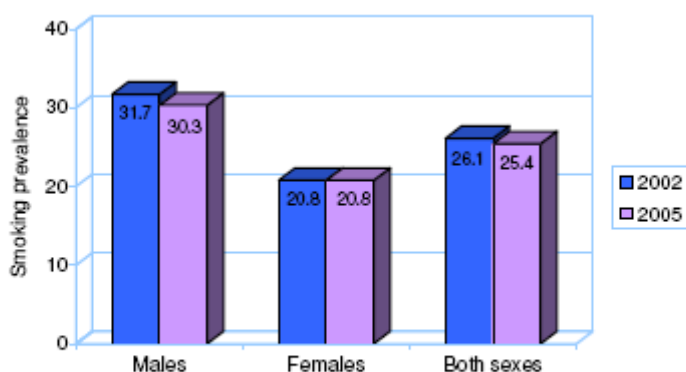
lastefull personlighet. Gruppen røykere har også fått en stadig mer lavstatus profil. De har kortere utdanning og lavere inntekt enn gjennomsnittet for befolkningen. Slik kan det forslåte tiltaket bidra til å forsterke en allerede sterk trend i retning av å stigmatisere røyking og røykere i samfunnet.

3 Utviklingen i tobakksvarer i ulike land

I dette kapittelet skal vi se nærmere på utviklingen av tobakksforbruket i Norge og andre europeiske land slik det framgår av ulikt statistisk materiale. Først ser vi på generelle trender i land vi liker å sammenlikne oss med. Dernest ser vi på tall for utviklingen i Norge og i Island. Vi avslutter kapittelet med å se nærmere på de islandske erfaringene.

3.1 Tobakksepidemien på tilbakegang

Det tobakksforebyggende arbeidet synes å bære frukter. I følge WHO kan en nå observere en generell, men svak nedgang i andelen av den europeiske befolkningen som røyker daglig (WHO 2007:17). Nedgangen er klartest i Vesteuropa og gjelder først og fremst menn, som vist i figuren under.



Source: WHO Global InfoBase (3).

Figur 3.1: Gjennomsnittlig veid estimat for andeler voksne som røyker daglig i EU og EØS-land; 2002 og 2005. (Kilde: WHO 2007:17).

For kvinner er det ingen generell nedgang. Andelen kvinner som røyker ligger likevel i allmennhet ti prosentpoeng under mennenes andeler. Det er likevel store forskjeller mellom land og ulike forskjeller mellom kvinner og menn i ulike land. Ikke overraskende er disse forskjellene minst i Nordvest-Europa, der likestillingen på godt og vondt har kommet lengst. Det er også her en finner de laveste andelene menn som røyker daglig (ibid. 17). I den neste tabellen ser vi nærmere på utviklingen for menn og kvinner i noen av våre naboland. Tallene til denne tabellen er også hentet fra den nevnte WHO-rapporten.

Tabell 3.1: Sammenliknbare estimater for forekomsten av røyking blant voksne i utvalgte land; 2002 og 2005 (Kilde: WHO 2007:143)

Land	Menn			Kvinner		
	2002	2005	Endring	2002	2005	Endring
Danmark	30,2	28,4	-1,8	25,8	24,0	-1,8
Sverige	16,3	14,4	-1,9	19,4	18,1	-1,3
Finland	25,9	24,9	-1,0	18,2	18,6	0,4
Island	22,8	19,4	-3,4	22,8	19,7	-3,1
Italia	31,6	29,1	-2,5	16,1	15,5	-0,6
Nederland	32,4	31,7	-0,7	27,1	27,6	0,5
Frankrike	31,3	30,6	0,7	23,3	23,6	0,3
Storbritannia	28,8	28,8	0,0	27,9	27,9	0,0
Tyskland	32,6	31,7	-0,9	22,7	22,4	-0,3
Norge	27,4	26,1	-1,3	24,7	23,7	-1,0

Som det framgår er det store forskjeller også i Vesteuropa. Daglig røyking er minst utbredt blant svenske menn og italienske kvinner og mest utbredt blant menn i Tyskland og Nederland. Kvinnene er i mindretall blant røykerne, med unntak for i Sverige og Island (for 2005). Dessuten har det vært en nedgang i andelen røykere i de fleste av disse landene. Unntakene er for franske og britiske menn og for finske, nederlandske, franske og britiske kvinner. Utviklingen i Norge følger utviklingen i nabolandene. Det er likevel verd å merke seg at andelen røykere ligger betydelig høyere enn i Sverige og Island. Endringene for alle landene er små⁶. Endringen på Island peker seg likevel ut. Der var det en nedgang i andelen daglig røykere på 3,4 prosents for menn og 3,1 prosent for kvinner, noe som må sies å være markert når en tar i betraktning at det er et kort tidsspenn vi snakker om. Dette innebærer at Island har hatt en større nedgang enn landene som lå på noenlunde samme andel røykere og landene som hadde en større andel røykere. Dette er en indikasjon på at forbudet mot synlig framvisning av tobakksvarer *kan ha hatt* den tilsktede virkningen. Vi skal komme nærmer inn på Island senere i rapporten.

Nedgangen illustrert i tabellen over viser til en mer langsiktig nedgang som en finner igjen helt fra 1970-tallet til i dag i de fleste av de nevnte landene (se tabell vedlegg med tall for Danmark, Finland, Sverige og Storbritannia.). Det er først og fremst blant menn en finner en slik nedgang. I takt med økt likestilling har andelen kvinner som røyker sigaretter økt eller holdt seg stabil i mange land.⁷ I de fleste av disse landene finner en også det samme velkjente sosio-demografiske mønsteret: Det er blant de med lav utdanning og inntekt en finner flest røykere. En finner også flere røykere blant arbeidere enn blant funksjonærer (se for eksempel Socialstyrelsen 2005 om forholdene i Sverige).

I Norden er det som nevnt Sverige som skiller seg ut med de laveste andelene røykere. Her bør det også nevnes at mange bruker snus, et forbruk som har økt, både blant menn og kvinner, siden begynnelsen av 1990-tallet. I 2004 snuste 22 prosent av mennene og 3 prosent av kvinnene daglig (aldersgruppen 18-84 år) (Socialstyrelsen 2005:301). Snusforbruket er størst i gruppen 30-44 år, blant arbeidere og blant de med lavere utdanning. Rapporten viser likevel til at de sosiale forskjellene mellom de som snuser og de som ikke snuser har blitt mindre siden midten av 1980-tallet (ibid. 301). En grunn til dette kan være at mange, også høyt utdannede, går over fra sigaretter til snus, som antas å være mindre skadelig (ibid. 302). Dette kan være en medvirkende årsak til de lave svenske tallene for sigarettøyking.

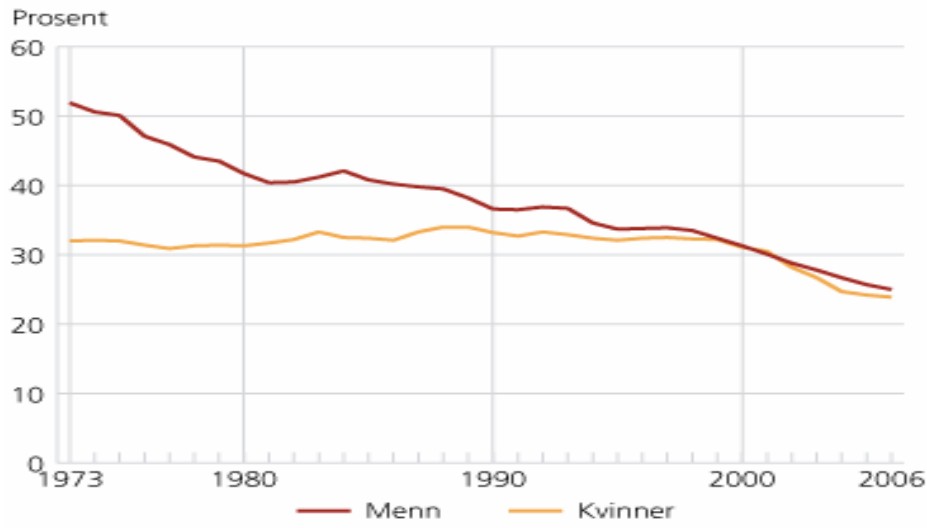
⁶ og sannsynligvis ikke signifikante. Vi kjenner ikke grunnlagsmaterialet for de ulike tallene, og kan derfor ikke vurdere signifikansen til de ulike målingene. Mer om kildene til de målingene finner en i WHO 2007: 145-154.

⁷ Slik sett blir forskjellen i andel røykere blant menn og kvinner en interessant indikator på likestilling mellom kjønnene.

3.2 Nærmere om situasjonen i Norge

Andelen røykere har gått ned også i Norge, men først og fremst blant menn, noe som framgår av figur 3.2. Andelen kvinnelige røykere var forholdsvis stabil helt fram til årtusenskiftet. Deretter har den falt betydelig.

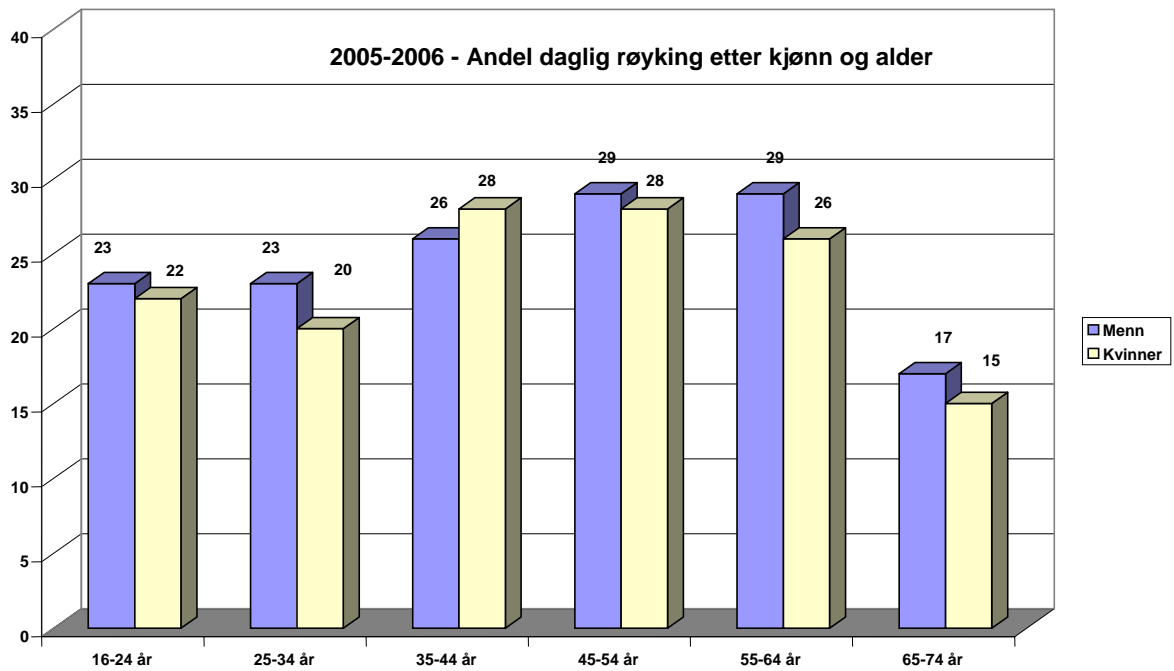
Andel som røyker daglig blant kvinner og menn 16–74 år. 1973–2006. Treårig glidende gjennomsnitt. Prosent



Figur 3.2: Andeler som har røykt daglig blant kvinner og menn fra 1973 til 2006. Kilde SSB <http://www.ssb.no/emner/03/01/royk/>

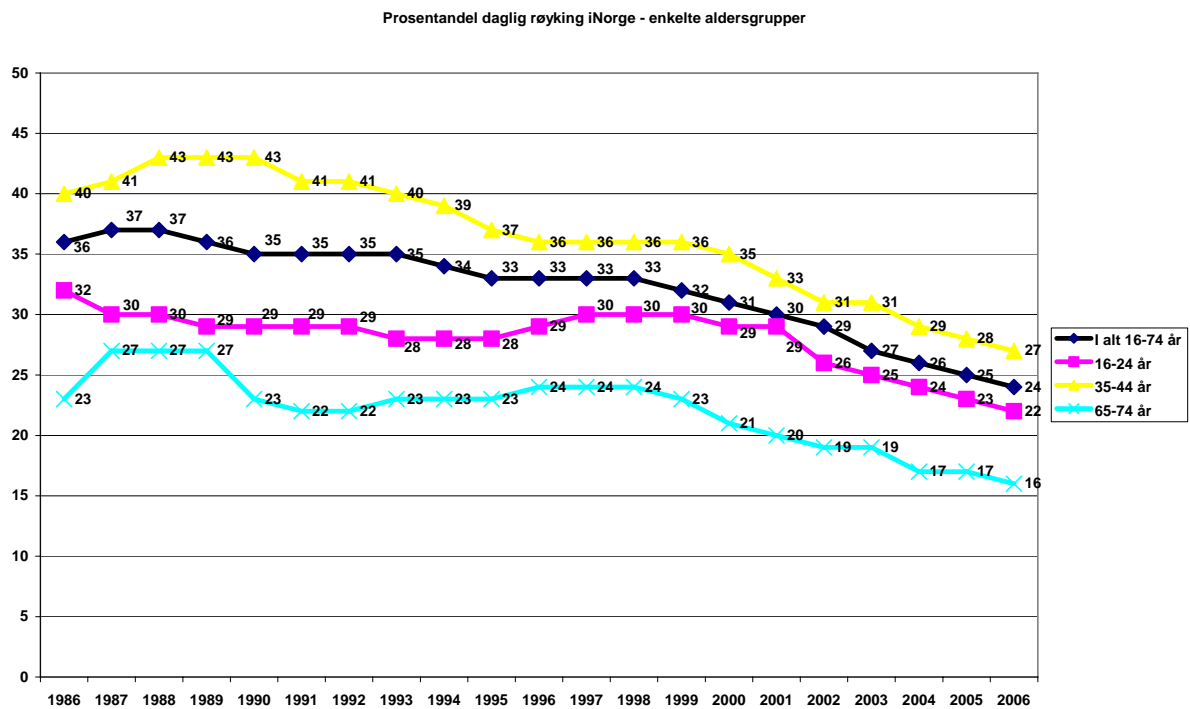
Andelen som oppgir å røyke daglig har sunket, mens andelen som røyker av og til har holdt seg noenlunde stabilt på om lag 10-11 prosent, i hvert fall siden midten av 1980-årene (se tabell vedlegg).

Den aldersmessige fordelingen framgår av figur 3.3. Som det framgår var det flest røykere i aldersgruppene 35 til 64 år. I den eldste aldersgruppen, de over 64 år var andelen som røyker daglig betraktelig lavere.



Figur 3.3: Andel som røyker daglig etter kjønn og alder I 2005-2006 i Norge (2005: N=5079, 2006: N=4756). Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Dette mønsteret har stort sett holdt seg over flere tiår. Det er blant de middelaldrende en finner den største andelen røykere, mens røyking er minst utbredt blant de eldste. De yngste, de fra 16-24 år, har hatt en klar nedgang siden årtusenskiftet. På 1990-tallet var det en økning i andelen daglige røykere i denne aldersgruppen, jf. figur 3.4. I den yngste gruppen er det også langt flere som røyker av og til, noe som kan tyde på en eksperimenterende eller et mer situasjonspreget forhold til tobakk (jf. tabell vedlegg).

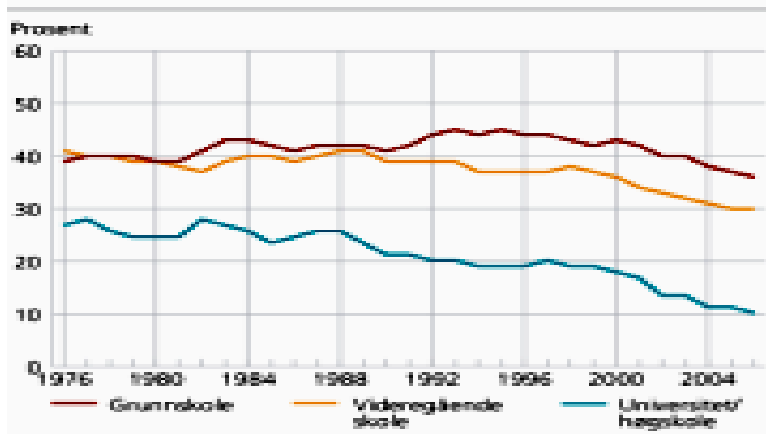


Figur 3.4: Prosentandel som røyker daglig i enkelte aldersgrupper I Norge. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Den yngste aldersgruppen, 16 til 24 år, lå godt under gjennomsnittet på 90-tallet, mens andelen av totalbefolkningen har nærmet seg den yngste aldersgruppen fra slutten av 90-tallet. Både de midterste og den eldste aldersgruppen har altså hatt en større reduksjon enn den yngste aldersgruppen. Det er imidlertid ikke jevne trender, da andelene går litt opp og ned fra år til år.

Den sosio-demografiske fordelingen av røykere viser for øvrig mye av det samme mønsteret som vi beskrev for andre Vesteuropiske land foran. De høyt utdannede er minst tilbøyelige til å røyke, mens røyking er mest utbredt blant de med bare grunnskole, noe som går fram av figur 3.5.

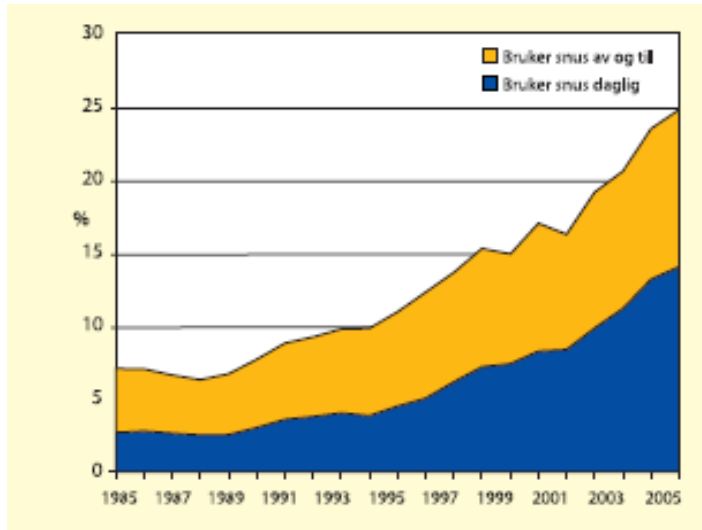
Andel som røyker daglig, etter utdanning blant personer 25–74 år, 1976–2006. Treårig glidende gjennomsnitt. Prosent



Figur 3.5: Andel som røyker daglig etter utdanning over tid i Norge

Kilde SSB <http://www.ssb.no/emner/03/01/royk/>

Mens sigarettøyking er på tilbakegang, har andelen som snuser økt kraftig de siste årene. Snusing er først og fremst et mannsfenomen. 2005 oppgav 9 prosent av mennene i alderen 16-74 år at de snuser daglig, mens 8 prosent gjør det av og til. Det er spesielt blant unge menn det snuses, jf. figur 3.6. Snusbruket har også en annen sosial profil enn sigarettøykingen. Mens sigarettøykerne har en utdanningslengde som i gjennomsnitt er kortere enn gjennomsnittet for befolkningen, har de som snuser en mer gjennomsnittlig utdanningslengde (HOD 2005). Det kan tyde på at myndighetene her, hvis de skal ha håp om å få ned forbruket, må bruke andre tobakksforebyggende virkemidler enn de en har benyttet for å få ned sigarettforbruket.



Figur 3.5: Andel som bruker snus daglig eller av og til, menn 16-44 år, 1985-2005. (Kilde: HOD 2005:13)

3.3 Island

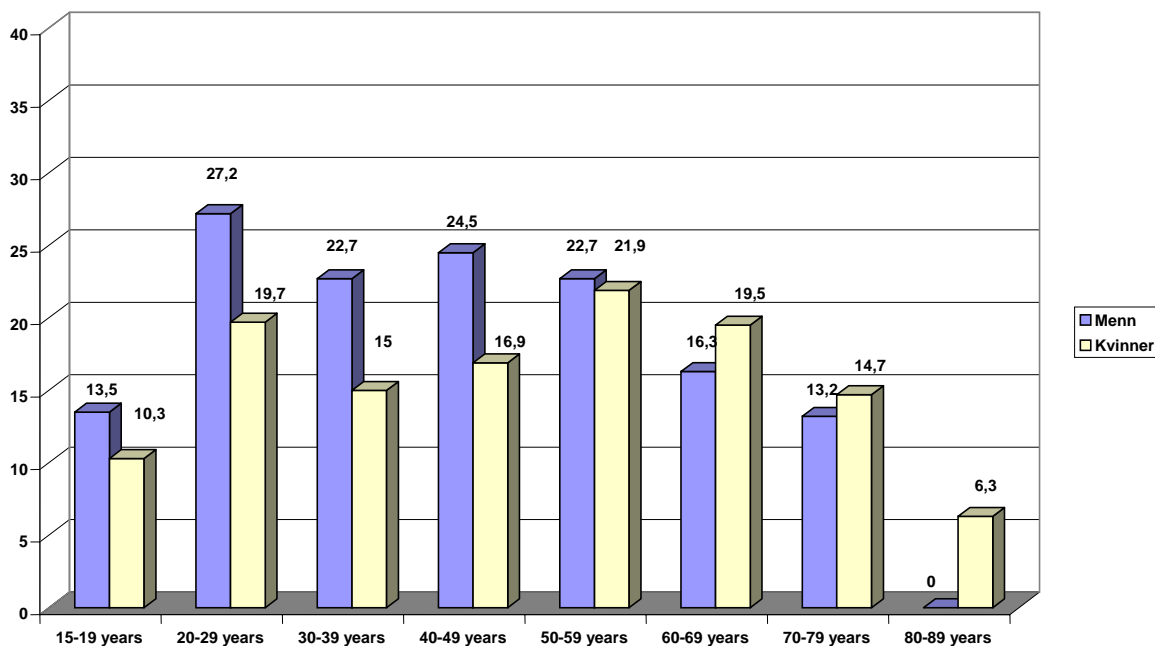
Som tidligere nevnt har Island, som eneste europeiske land, gjennomført et generelt forbud mot synlig framsyning av tobakksvarer i butikk. Tiltaket ble innført i 2001, og har nå fått virke i 6 år. Av den grunn er det spesielt interessant å se på utviklingen av røykevanene i Island og hvilke erfaringer islendingen har med dette tiltaket. Spørsmålet er om utviklingen i Island skiller seg fra den vi fant for andre land, og om dette i tilfelle kan tilskrives det nevnte forbudet? Vi vil forsøke å besvare det siste av disse spørsmålene senere. Her vil vi se på tallene slik vi fikk dem presentert fra Islandske myndigheter.

Også i Island har andelen som røyker gått ned. I 2006 var andelen som røyker daglig nede i under 20 prosent, jf. tabell 3.1 foran.⁸ Fra 2001, året da forbudet mot framsyning i butikk ble innført, til 2006, sank denne andelen med 4,1 prosentpoeng. I WHO statistikken vist foran (i tabell 3.1), hadde Island den sterkeste nedgangen av de europeiske landene. Som vi skal komme nærmere tilbake til nedenfor er det likevel vanskelig å tilskrive denne nedgangen utelukkende til det nevnte forbudet mot framsyning av tobakksvarer i butikk.

Totalt sett er det noe flere menn enn kvinner som røyker daglig (se tabell vedlegg). I gruppen over 50 år er det likevel flere kvinner enn menn som røyker. De største andelen daglige røykere finner vi blant menn mellom 20 og 29 år, jf. figur 3.7. Blant de yngste er det få som røyker.

⁸ Statistikk over solgt volum ikke en like stor nedgang i salgsvolumet som en skulle tro ut fra surveydata om røykeatferd. Dette kan skyldes at folk snakker usant om sine røykevaner, et ikke ukjent fenomen fra andre følsomme temaer. Det kan imidlertid også bety at noen få røyker mer enn før. I den sammenheng fikk vi høre om gjestearbeidere fra blant annet Østeuropa og Kina, som bidro til å drive tobakksalget i været. Disse gjestearbeiderne faller vanligvis utenfor universet for surveyer om røykevaner.

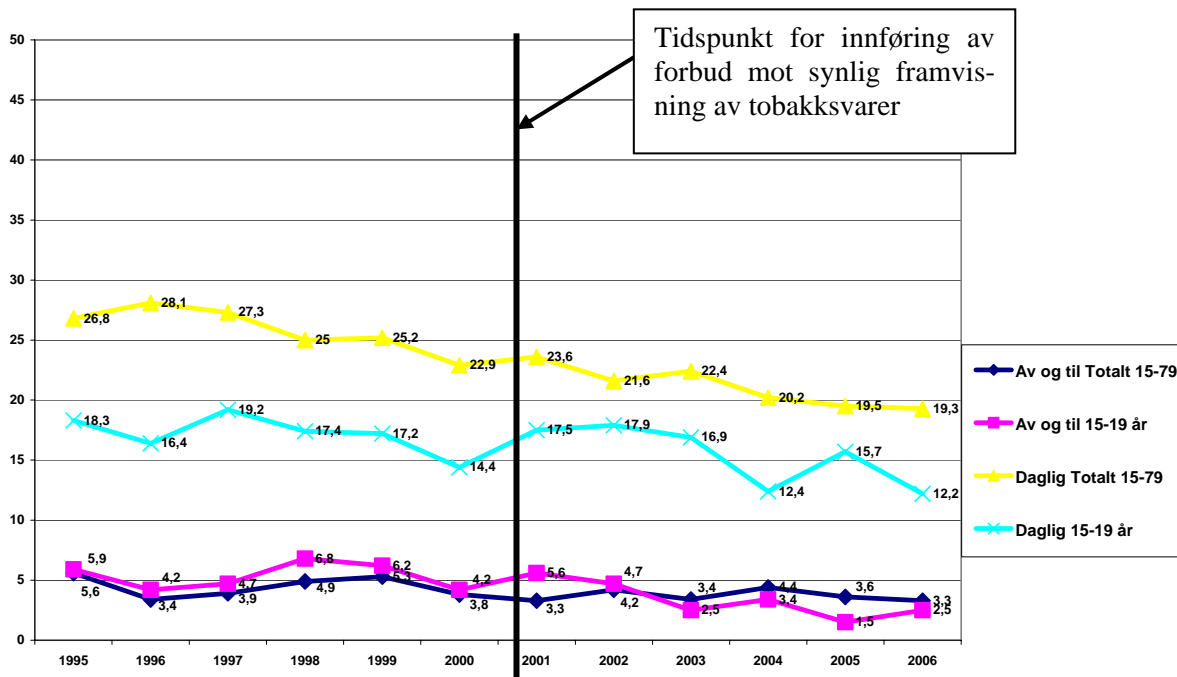
2006 - Andel daglig røyking etter kjønn og alder



Figur 3.7: Prosentandel kvinner og menn som røyker daglig i 2006. Island⁹. Kilde: Public Health Institute of Iceland.

Utviklingen for de aller yngste er her spesielt interessant. Fra 2001 til 2006 har det blant disse vært en markert nedgang i andel som røyker daglig, fra 17,5 prosent i 2001 til 12,2 prosent i 2006. Dette har imidlertid ikke vært en jevn utvikling, noe figur 3.8 viser.

Andel som røyker daglig og av og til, 15-19 år og totalt



Figur 3.8: Andel som røyker daglig og av og til, alder 15-19 år og totalt i Island. Kilde: Public Health Institute of Iceland.

⁹ N både kvinner og menn, 15-19 år: 279, 20-29 år: 425, 30-39 år: 480, 40-49 år: 511, 50-59 år: 409. 60-69 år: 246, 70-79 år: 151, 80-89 år: 82

Det er blant de yngste nedgangen i daglig røyking har gått mest ned. En undersøkelse av samtlige 10. klassinger i Island (ESPAD)¹⁰, viste at andelen som røykte daglig sank fra 20,8 prosent i 1995 til 18,6 prosent i 1999. I 2003 var andelen nede i 13,6 prosent, og i 2007 hadde den gått ytterligere ned til 11,1 prosent. Nedgangen har med andre ord vært markert, og den er også mer markert enn den en finner for de jevnaldrende i andre land (Hibell et al 2003). Det må likevel bemerkes at den startet opp lenge før det aktuelle forbudet ble vedtatt og iverksatt. Det er derfor vanskelig å forklare denne nedgangen med det aktuelle forbudet.

Et poeng til bør her nevnes. Nedgangen i andel røykere, spesielt i Sverige, men i noen grad også blant yngre norske menn, har i noen grad blitt satt i sammenheng med økningen i andelen som snuser. Snus er ulovlig i Island. I følge tobakksmyndighetene skjer det noe smuglig, men likevel i et så lite volum at det på ingen måte kan ”forklare” nedgangen i andelen røykere.

¹⁰ European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs; Public Health Institute Iceland, published 2. mai 2007

4 Nærmere om situasjonen i Island og noen islandske erfaringer

Som det framgår av forrige kapittel har det vært en generell nedgang i andelen røykere i de fleste Vesteuropiske land. Vi så også at nedgangen har vært spesielt sterk i Island. Utviklingen her skiller seg imidlertid ikke dramatisk fra det en for eksempel har sett i Sverige. Også blant de yngste har islendingene hatt en bedre utvikling enn det en har sett for eksempel i Norge. Likevel, de positive trendene i Island startet opp i god tid før det aktuelle forbudet ble vedtatt og iverksatt.

Vi foretok en reise til Island for å se nærmere på erfaringene med forbudet og for å spørre etter synspunkter på tobakkspolitikken. Vi skal her se nærmere på noen av disse.

4.1 Er forbudet årsaken til nedgangen i andelen røykere?

Vi spurte blant annet om den nevnte nedgangen i andelen daglige røykere kunne tilskrives forbudet mot synlig framsyning av tobakksvarer i butikk. Her fikk vi høre overraskende like synspunkter: Så vel det islandske forbrukerrådet (Neytendasamtökin), Det islandske folkehelseinstituttet (Lýdheilsustöd), Helse- og sosialministeriet og den islandske Handels og serviceindustriens bransjeforening (Samtök Verslun og Thjonestu) gav uttrykk for at de siste årenes positive utvikling måtte sees som det samlede resultatet av en pakke av ulike tiltak. Sammen med det aktuelle forbudet ble det i 2001 innført bestemmelser om blant annet et forbud mot medieomtale av tobakksprodukter, aldersgrensen for salg og kjøp av tobakksvarer ble hevet fra 16 til 18 år og det ble innført et lisenssystem for butikker som ønsket å selge tobakksvarer. I tillegg ble en røykeslutt-telefon-tjeneste opprettet. Det var kombinasjonen av disse tiltakene som nå ga et positivt resultat, mente de å vite. Mange av disse andre tiltakene er forøvrig gjennomført i andre land, også i Norge. Det ble ellers understreket at det aldri hadde vært foretatt en skikkelig evaluering av loven og forbudet.

Det aktuelle forbudet ble forøvrig framstilt som om det var lite kontroversielt i dag. Bransjeforeningen gav uttrykk for at de hadde enkelte prinsipielle innvendinger: Tobakk er en lovlig omsettelig vare. Følgelig bør produsenter og handelen få markedsføre den på lik linje med andre varer, mente de. De mente også at forbrukerne hadde rett til å orientere seg i markedet av produkter, noe som var svært vanskelig med dagens regler. Da forbudet ble innført hadde de også pekt på kostnadene ved å bygge om butikkene og de vridningseffektene dette ville kunne få i de små forretningenes disfavør. Rekrutteringen av butikkmedarbeidere ble den gangen også påpekt som et problem. Med den nye loven måtte kassapersonalet måtte være 18 år eller eldre hvis de skulle selge tobakksvarer.¹¹ Men, ut over å framsi disse praktiske og prinsipielle synspunktene, så syntes ikke foreningen og bransjerepresentanter i dag å prioritere motstanden mot forbudet. Forbudet var nå godt innarbeidet i handelens profiler, inventar-

¹¹ I Island selges øl gjennom det statlige alkoholmonopolet. Følgelig er ikke ølsalget et argument i forhold til alderen på kassabestyreren slik det er tilfelle i Norge.

struktur og personalpolitikk, og gjennomføringen hadde stort sett gått greit for seg, fikk vi vite.

Forbrukerrådet ble også spurt om de mente forbudet mot framvisning av varene var et inngrep i forhold til forbrukernes rett til å orientere seg i markedet og til å velge fritt. Her var lederen av foreningen svært klar: Forbudet var et legitimt inngrep i denne retten. Han fortalte at Neytendasamtökin hadde gått inn for forbudet i høringsrunden før vedtaket i 2001. Han betraktet tobakk og spiritus som legale/lovlige former for "narkotika". I disse tilfellene bør helsefaktoren veie mer enn det frie valget, sa han. De som røyker vet likevel godt hvor de kan få sigaretter, tilføyde han. Poenget må være å forhindre unødvendig annonsering av disse varer.

Myndighetene kunne også bekrefte at det var lite politisk oppmerksomhet omkring forbudet slik det fungerte i dag. Helse- og omsorgsministeriet hadde så og si ikke fått innsigelser de senere årene. Ett viktig unntak, som vi skal komme tilbake til, var likevel spørsmålet om spesialbutikkers rett til å stille ut varene sine. Alt i alt betraktet de Tobakksloven som en suksess, og det var oppslutning om den i befolkningen, ble det framholdt. Den offentlige debatten rettet seg nå mer mot det forestående forbudet mot å røyke på restauranter og kafeer (innført pr. 01.06. 2007).

4.2 Praktiske problemer og tilpasninger

En butikkrunde gav oss innsyn i hvordan handelen rent praktisk hadde gjennomført forbudet. I alle dagligvarebutikker ble tobakkvarer oppbevart i skuffer og skap. Vanligst var det å ha sigaretter i skuffer rett under kassaapparatene, jf. bilde 1. I en eller to skuffer fikk en plass til de vanligst solgte merkene. Det er vanskelig å tro at en på denne begrensede plassen kan få plass til like mange merkevarianter som det en finner i norske dagligvarebutikker. Lageret var ofte ikke langt unna, gjerne i et skap i hjørnet av lokalet.



Fra en av 11-11 kjedens butikker i Reykjavik sentrum



”Sjoppan”, den nevnte kiosken inne i Hagkaup-butikken i Kringlan kjøpesenter, Reykjavik



Under disken hos 10-11 kjeden utenfor sentrum i Reykjavik, spesialbygde skuffer og skap. Ser det ut som et apotek?



Hyllene er utstyrt med en følsom vekt som registrerer når en pakke fjernes. Denne må kvitteres ut med strekkodeleseren for at ikke alarmen skal gå



Fra Krambud, en frittstående mindre dagligvarebutikk i utkanten av Reykjavik sentrum

I alle butikkene vi besøkte *stod* betjeningen i kassene. Sigarettskuffene støtet slik sett ikke mot en stol eller liknende, noe som nok har gjort det lettere å innrede rommete bak disken. Ingen av de ansatte i butikkene som vi rakk å snakke med, syntes tobakksskuffene utgjorde et ergonomisk problem. Vi snakket imidlertid med for få til å kunne konkludere med noe på dette punktet.

De fleste skuffesystemene var standard skuffer, som ikke syntes å være spesielt designet for dette formålet. Det var likevel unntak som vi skal komme tilbake til nedenfor. Flere uttrykte håp om at norsk handel ville komme til å etterspørre mer spesialdesignet utstyr. Da ville prisene på utstyret synke, noe som også ville komme islandsk handel til gode, framholdt de.

De fleste butikkene vi var innom hadde ikke tobakksvarer i alle kassene. Kun enkelte av kassene førte varene. Hvor en som forbruker i så tilfelle skulle gå, fikk en ingen visuelle eller annen anvisning på. En måtte bare vite det eller spørre seg fram. Butikksjefen i en av de største butikkene, en Hagkaup-butikk, mente dette ikke var et stort problem. De fleste er kjent i butikken, og turister spør seg fram, framholdt han. Denne butikken, en av de aller største fullsortimentsbutikkene i Island, solgte tobakksvarer kun fra en kiosk inne i den større butikken. Denne kiosken hadde separat inngang og solgte enkle kioskvarer og tobakk, jf. bilde over. Ingen av de andre kasselinjene førte tobakksvarer. Det innebærer også at en kan ha ungdom under 18 år i kassene. Denne butikken holdt til i et av de største kjøpesentrene i Island med over 150 utsalgssteder, caféer og restauranter. I dette senteret var det kun ett sted til hvor det var mulig å kjøpe tobakksvarer, i en butikk for delikatessesjokolade.

Den største dagligvarebutikkjeden i Island, Bonus, en lavpriskjede med en markedsandel på hele 40 prosent, selger ikke tobakksvarer. Det innebærer blant annet at de kan bruke ungdom under 18 år i kassene. For de andre i bransjen innebærer det mer salg, i og med at den totale tobakksomsetningen går gjennom andre kanaler enn denne ellers helt dominerende aktøren. Lederen for en ekspansiv convenience-butikk kjede kunne således melde om at tobakksomsetningen stod for hele 10 prosent av omsetningen, et tall som er langt høyere enn det vi har fått oppgitt for tilsvarende kjeder i Norge.

Alle butikker som selger tobakksvarer må ha lisens, som utstedes av lokale tilsynsmyndigheter. I følge helsemyndighetene så vel som butikkene selv, er det lett å få lisens. Kontrollen gjennomføres av lokale myndigheter og går både på synligheten av varene og på at det ikke

selges tobakksvarer til ungdom under 18 år. Ved overtredelse trekkes lisensen inn. Vi var inne i flere uavhengige kiosker og storkiosker, hvor sigarettpakker var ”halvveis” synlige. Når vi påpekte det ett sted, fikk vi spøkefullt til svar at de ikke var synlige for myndighetene. I den mer ordinære kjededominerte delen av dagligvarehandelen så vi ingen slike forsøk på å prøve ut grensene.

Svinn ble oppgitt å være et stort problem ved sigarettomsetningen. Vensafe-automater var ukjente i Island. I en av convenience-butikk kjedene hadde en utviklet et eget system basert på fintfølende vekter som registrerte når en røykpakning ble tatt ut av skuffene. Denne måtte så kvitteres ut med strekkodeleseren for at ikke en alarm skulle gå av. En av de store tobakksprodusentene hadde vært med å finansiere dette systemet mot å få data fra det for å kunne følge salget og oppdatere sine ordrelister. Disse skuffesystemene var også spesialdesignet for tobakkssalg, jf. det tredje og fjerde bildet i pkt. 4.2.

4.3 Spesialbutikker for tobakk

I Island er det én spesialbutikk for salg av tobakk og røykeutstyr. Bjørk tobakk ligger midt i turistløypa – Bankastræti. Her finner en tobakk utstilt i hyllene. I butikkvinduet er piper og røykeutstyr stilt ut. Butikken er også markert med et skilt med en piperøykende figur, åpenbart butikkens varemerke. Butikken selger også suvenirer og alskens krims krams, jf. bilde.



Stridens kjerne,
Bjørk tobakk i
Bankastræti,
Reykjavik



Hyllene i Bjørk
tobakk

Bjørk tobakk gikk til sak mot staten om retten til å kunne drive og markedsføre seg som spesialbutikk. Nylig vant de saken sin i Høyesterett. Som en følge av dette har helsemyndighetene nå utarbeidet en forskrift for spesialbutikker. Myndighetene håper det blir med denne ene

butikken, men de uttrykt en viss uro for at flere skulle etablere seg, eventuelt med støtte fra tobakksindustrien.

Flere av småbutikkene i umiddelbar nærhet til Bjørk tobakk viste fram tobakksvarer i hyllene, om enn noe diskret. De henviste til Høyesterettsdommen, og viste til at de hadde stor omsetning av tobakk, noen over 50 prosent. Det er åpenbart at Høyesterettsdommen sådde en viss tvil om hva som er gjeldende rett og hva som skal til for at en kan kalle seg en spesialforretning for tobakk. Helsemyndighetene mener de nye forskriftene skal rydde unna enhver tvil om hva en spesialbutikk er. Det gjenstår å se om de får rett. Det ble også uttrykt en viss engstelse for at tobakksindustrien selv skulle gå inn og opprette eller understøtte opprettelsen av spesialbutikker. Her må en imidlertid huske at det islandske markedet er begrenset, og at det neppe kan være rom for mange slike butikker.

4.4 Konkurransesvridning?

I Island ble vi konfrontert med markedsstatistikk som viste at Phillip Morris' markedsandeler vokste kraftig etter innføringen av forbudet. Enkelte mente å se en effekt av forbudet her, at den med de allerede etablerte sterkeste merkevarene vant fram når det ble umulig å markedsføre varene. Representantene for handelsnæringen i Island så det imidlertid annerledes: Phillip Morris hadde vært fraværende fra det islandske markedet i flere år før forbudet ble innført. Den sterke veksten i markedsandeler måtte derfor først og fremst forstås som en opphentingseffekt. Det en nå var vitne til var at Marlboro gjenvant sine gamle markedsandeler og at det islandske markedet slik sett ble mer likt det en fant i andre europeiske land.

Når det gjelder konkurransevidende effekter av kostnadene ved ombygging, så mente de samme representantene at det ikke hadde vært et stort problem. De samme kostnadene påløp alle kjedebutikkene. For den øvrige handelen hadde en stort sett kunne improvisere praktiske løsninger som ikke kostet alt for mye.

I forhold til eventuelle konkurransevidende effekter var en mer opptatt av at alle etterlevde reglene. En merket seg at enkelte deler av servicehandelen "prøvde seg" fram i lys av den før nevnte høyesterettsdommen. Handelen var derfor opptatt av at nye forskrifter skulle gjøre det mulig å håndheve reglene på en klar og entydig måte.

5 Handelens nye utfordringer

Innføringen av et forbud mot synlig framsyning av tobakksvarer i butikk reiser en rekke prinsipielle, praktiske, økonomiske og administrative spørsmål for norsk varehandel. I dette kapittelet skal vi kort forsøke å summere opp disse på bakgrunn av drøftingen foran. La oss starte med de mer prinsipielle.

5.1 Noen prinsipielle argumenter

Som påpekt av den islandske bransjeforeningen, er tobakk en lovlig vare for salg gjennom tradisjonelle kanaler. Samtaler med handelen og tobakksindustrien antyder at det er om lag 12.000 til 15.000 utsalgssteder for tobakksvarer i Norge i dag. Omsetningen av varene har vært basert på forbrukernes frie valg mellom alternativer. Dette i motsetning til for eksempel reseptbelagte legemidler, der en ekspert - i dette tilfellet legen – langt på vei bestemmer valgene for forbrukeren. Vareomsetningen i markeder har derfor en ”demokratisk” dimensjon, der beslutninger er desentralisert til den enkelte som skal bruke varene. Viktig for denne modellen er også at det foreligger reelle og kjente alternativer. Uten alternativer vil det fort kunne oppstå monopoler og markedsrett.

Det foreslåtte forbudet griper direkte inn i forbrukernes valgfrihet, ved at det blir

- vanskeligere for forbrukerne å vite hvor en kan få kjøpt varene,
- vanskeligere å vite hva en kan velge mellom, og
- nær umulig å vite noe om eventuelle nye produkter og varianter.

Tiltaket bryter slik sett med prinsippet om gjennomsiktighet i markedet. Det virker samtidig til å gjøre det vanskeligere for produsenter å lansere nye produkter i markedet: Det finner jo ingen kanaler hvorved forbrukerne kan gjøres oppmerksomme på eventuelle nyheter. Derav kan en også anta at allerede etablerte merker øker sin markedsandel på bekostning av eventuelt nye, og det kan skje en monopolisering i markedet.

Det store spørsmålet er om hensynet til folkehelsen kan rettferdiggjøre et slikt inngrep. Forbrukerrådet i Island mener det kan det. Selv om tobakk er lovlig, vet vi at den er skadelig, framholder de. Derfor er det legitimt for samfunnet å legge restriksjoner på måten den blir omsatt på, selv om det bryter med prinsippet om frie valgmuligheter. Dette er helt klart et politisk og ideologisk standpunkt. Det er fullt mulig å tenke seg mer liberalistiske synspunkter på disse spørsmålene, hvor avveiningen mellom det frie valget og helsehensyn faller annerledes ut.

Det bør også nevnes at dette spørsmålet har en konkurransepolitisk side. Det er overveiende sannsynlig at det foreslåtte tiltaket vil virke relativt i favør av etablerte merker og produktvarianter, selv om også disse vil kunne lide av en forventet nedgang i det totalt solgte volumet. Men, her er det spørsmål om konkurransepolitikken skal veie mer enn helsepolitikken. Igjen vil svaret avhenge av hvor liberalistisk en er.

Et annet prinsipielt forhold vedrører myndighetenes rett til å gripe inn i måten butikken og hyllene er organisert på. På et overordnet nivå er dette et inngrep i eiendomsretten, nærmere bestemt retten til å disponere over egne lokaler og materielt utstyr. Her må det påpekes at denne retten aldri har vært ubetinget og ukrenkelig i våre samfunn. Ikke minst finnes det mange regler for å sikre seg mot at en skader, plager eller forstyrrer andre gjennom måten en disponerer over egen eiendom. Pr i dag er markedsføringen og salget av pornografiske blader, alkoholholdige drikker, medisinske produkter og tobakksvarer spesielt regulert på denne måten. På disse varene er kjøpmannens rett til å disponere fritt over varene innskrenket på ulik vis. For porno er det den allmenne moralen som begrunner restriksjonene. For de andre varene er det helsehensyn som står i fokus. Igjen står vi overfor en avveining, eiendomsrettens uinnskrenkelighet står mot folkehelsehensyn, en avveining der nok en gang graden av liberalisme vil være avgjørende for hvor en faller ned.

På den annen side kan en argumentere for at butikklokalet ikke på noen måte er å betrakte som en vanlig privateiendom. Det fungerer som et offentlig rom, der allmennheten har adgang, og må ha adgang, for å gjøre høyst nødvendige varekjøp. De fleste forbrukere kan ikke velge om de vil handle dagligvarer eller ikke, og valget av butikk framstår ofte som illusorisk for den enkelte forbruker. Av den grunn er det rimelig at samfunnet – ved myndighetene – kan stille visse krav til hvordan lokalene og i noen tilfeller hyllene organiseres, det for å forsikre seg mot skadelige eller uønskede virkninger på allmennheten. Slik sett er det større grunn til å stille krav til regulering av bukklokaler og butikkhyller enn til private stuer og bokhyller, både fordi flere eksponeres for butikken og fordi de av ernæringsmessige grunner er nødt til å oppsøke den.

5.2 Enkelte praktiske forhold

Island er et svært lite, relativt homogent og oversiktlig land, og slik sett forholdsvis lett å regulere sammenliknet med norske forhold. En må forvente at mangfoldet er større i den norske varehandelen og at forholdene er vanskeligere å overvåke. Det innebærer at en ikke uten videre kan gjøre analogier fra islandske erfaringer til en norsk virkelighet. Det er også noen praktiske forhold som varierer mellom måten butikkene og spesielt kassaområdet er organisert på som det bør tas hensyn til i den sammenheng.

Et første forhold som bør nevnes knytter seg til arbeidsområdet for kassepersonalet i dagligvarebutikkene. Ved selvsyn kunne vi på Island konstantere at kassabetjeningen stod mens de arbeidet. Det innebar blant annet at det ikke stod en stol i veien for skuffene med sigaretter og annen tobakk. I svært mange norske dagligvarebutikker sitter personalet når de arbeider. Dermed opptar stolen og knærne til kassabetjenten ofte plassen der skuffer eventuelt skulle kunne dras ut. Med andre ord, i den grad norske kassadisker skal ominnredes a la det en finner i Island, vil det kunne føre til at stolene må bort og betjeningen må stå mens de arbeider. Hva det måtte innebære for arbeidsmiljøet til de ansatte bør utredes.

I høringsnotatet fra HOD antydes det at ordningen med tobakksbur bak kassene, slik det praktiseres i store deler av dagens norske dagligvarehandel, kan beholdes så fremt varene tildekkes. Dette skulle være en enkel sak som allerede er oppfylt i mange av kjedebutikkene der sjalusidørene allerede er ugjennomsiktige. Forutsetningen er imidlertid at sjalusidørene trekkes igjen for hver gang det gjøres et salg. Ved selvsyn kan vi slå fast at dette ofte ikke er tilfelle pr i dag. I en ellers travel arbeidssituasjon kan det være slitsomt og eller vanskelig å huske på å trekke igjen sjalusien for hvert salg. Resultatet er at varene eksponeres. Så vidt vi har forstått departementet vil dette være i strid de foreslåtte bestemmelsene. Slik sett er den islandske løsningen enklere. Skuffene under kassa går naturlig igjen når betjeningen stiller seg inntil kassa, og i den grad de forblir åpne, eksponeres de ikke for kundene. Arbeidsmiljømessige fordeler og ulemper ved de to løsningene bør utredes nærmere.

Vensafe-automater har fått stor utbredelse i norsk dagligvarehandel. De ble hovedsakelig innført for å redusere svinn, derfor finner en også andre varer enn tobakk i disse automatene. I følge høringsnotatet kan ordningen med Vensafe-automatene fortsette med det foreslåtte forbudet. Så sant en kommer til en enighet om en standard for utforming av og plassering av kortene til automatene, vil automatene bidra til å lette overgangen til den nye lovbestemmelsen. Ut fra samtaler med enkelte av de norske kjedene er det grunn til å tro at et eventuelt framvisningsforbud vil bidra til å forsere utplasseringen av Vensafe-automater til en større del av handelen. I den grad automatene bidrar til å redusere svinn, bidrar de også til å redusere kostnadene ved å tilpasse seg til et eventuelt forbud.

Snusforbruket er som nevnt økende i Norge. Snus oppbevares i egne kjøleskap. Dette er en utfordring de ikke hadde i Island. Der hadde de riktignok skråtobakk til salgs, men omsetningen var langt mindre enn det som er tilfelle for snus i Norge. En plassering av snusen bak kassa kan by på praktiske problemer i dagens butikklokaler.

Det er likevel servicehandelen som ser ut til å stå overfor de største praktiske utfordringene. Servicehandelen er sammensatt av noen få store landsdekkende kjeder og mange små uavhengige kiosker. Mange av lokalene er uegnet for eller har en for liten omsetning til at det lønner seg å anskaffe Vensafe-automater. Den typiske servicehandelsbutikken har sigaretter stående i hyller bak ryggen til betjeningen bak disken. I mange tilfeller fordres det store omlegginger og ombygginger for å oppfylle de eventuelt nye kravene. En må forvente at handelen gis tilstrekkelig tid til å foreta disse ombyggingene.

5.3 Enkelte økonomiske forhold

Vi antar at de store servicehandelskjedene har bedre økonomiske forutsetninger for å bære kostnadene ved ombygginger enn det de mindre frittstående bedriftene har. Det kan bidra til en konkurransevridning til fordel for de store kjedene. For den ordinære varehandelen kan vi ikke se at forbudet skulle virke spesielt konkurransevridende. Her er det likevel et poeng at de fire store dagligvaregrupperingene har et høyst forskjellig engasjement i servicehandelen. Reitan Servicehandel (Narvesen, Hydro-Texaco, 7-eleven) og Norgesgruppen (Mix, Deli de Luca, Shell-Select) er her mer eksponert enn det ICA og Coop er. Likevel er det vanskelig å se at dette på noen måte skulle kunne forrykke det relative forholdet mellom grupperingene.

Det er likevel uttvilsomt slik at en i mange tilfeller må gjøre betydelige ombygginger også i den ordinære varehandelen. Noen av de mindre uavhengige butikkene kan muligens ha en finansiell ulempe i denne sammenheng. Det er et spørsmål om det bør etableres gunstige finansieringsordninger for å hindre at de mindre uavhengige utsalgsstedene taper på omleggingene. En romslig overgangsperiode kan også her bidra til at det blir lettere for de små enhetene å innordne seg eventuelt nye bestemmelser.

Et annet forhold knytter seg til mulige endringer i forbrukernes kjøpsatferd. Når varene forsvinner ut av syne, kan det tenkes at flere går over til å foreta mer forhåndsplanlagte kjøpsbeslutninger. I så tilfelle er det mulig flere samtidig tar prisen på varene med i betraktning. Pr i dag er en 20 pakning sigaretter opp mot 10 kroner billigere i en lavprisbutikker enn det den er i servicehandelen. Hvis flere går over til i større grad å planlegge tobakksinnkjøpene kan det tenkes at mer av omsetningen flyter over fra servicehandelen til lavpriskjedene. Dette er selvfølgelig svært spekulativt, blant annet fordi det er vanskelig her å trekke analogier fra de islandske erfaringene. I Island økte tobakkssalget i servicehandelen, noe som blant annet hang sammen med at lavprisalternativet, Bonus, ikke solgte tobakksvarer. Vi tror likevel at andre faktorer, som for eksempel konjunktursituasjonen, utviklingen av kjøpekraften og holdningene til tobakk, vil være viktigere for utviklingen i kjøpsatferden.

5.4 Enkelte administrative forhold

I Island er det utvilsomt spesialbutikken Bjørk tobakk og rettssakene omkring denne som har skapt mest uklarhet og usikkerhet. Den norske regjeringens høringsnotat tar høyde for dette og nevner eksplisitt at spesialbutikker vil få unntak fra forbudet. Her er det viktig å få på plass en forskrift som klart definerer hva en slik spesialbutikk er. Uklarhet omkring dette vil utvilsomt vanskeliggjøre implementeringen av et eventuelt forbud i deler av servicehandelen. Det er også det et poeng at det kan være et større marked for denne typen butikker i Norge enn det er i Island. Avgrensningen av kategorien er derfor viktig. Det er også mer sannsynlig at noen kan finne det interessant å etablere nye spesialbutikker i Norge, eventuelt organisert som kjededrift. Dette vil i så tilfelle dra noe omsetning vekk fra den øvrige handelen.

Kontroll- og sanksjonssystemet vil også ha stor betydning for hvordan forbudet vil virke. Det vil være lettere å følge lovens bokstav hvis en med sikkerhet vet at konkurrentene også gjør det. Det er også slik at næringens selvregulering vil være lettere å få i stand i organiserte markeder. Sagt på en annen måte, jo mer fragmentert bransjen er, jo mindre drahjelp er det grunn til å tro at myndighetene vil få fra bransjen selv. Samtidig bør en sikre en kontrollordning som er forutsigbar, fleksibel, med hyppig nok kontroller til å virke avskrekkende, men som likevel ikke påfører bedriftene tungvite administrative rapporteringer.¹² En må også sikre en enhetlig kontrollpraksis. Fra andre lokalt og regionalt administrerte tilsynsordninger vet vi at lokale fortolkninger og praksiser kan være et problem. Ulikheter i praksis kan skape usikkerhet om regelfortolkninger og om hva som er gjeldende rett.¹³

I forbindelse med kontrollen kan det være et problem å holde oversikt over salgssteder. Her har islendingene valgt å etablere et enkelt system med tidsavgrensede lisenser, vanligvis for fire år. Det gir myndighetene oversikt over hvor tobakksvarer selges og hvem som er ansvarlige. Det gir også tilsynsmyndighetene en enkel mulighet til å sanksjonere overtramp. Lisensen kan ganske enkelt trekkes tilbake, eventuelt for en periode. Det er også mulig å variere lisensperioden etter utsalgsstedets eventuelle historikk. Dette kan være et vel så effektivt sanksjoneringsmiddel som forelegg og eventuelle bøter, som det erfaringsmessig kan være vanskelig å drive inn. For handelen vil et lisenssystem bety at nok et skjema må fylles ut. Likevel, hvis det kan bidra til å effektivisere kontrollen og til at den blir mer forutsigbar, kan det være i bransjens interesse å få utredet en slik ordning.

På disse områdene, knyttet til regelavklaring, implementering og kontroll, er det åpenbart at bransjen og myndighetene kan ha sammenfallende interesser, og at begge parter kan ha fordel av å komme i dialog.

¹² I Island fikk vi høre om ungdom som av lokale kontrollører ble sendt inn i butikker for å kjøpe sigaretter, det for å teste praktiseringen av alderskontrollen. Handelen hadde reagert mot slike provokative kontrollmetoder, som i følge myndighetspersoner vi snakket med, nå ikke ble praktisert.

¹³ I samtaler med oss nevnte representanter for den islandske handelsnæringen at de ønsket seg automater for salg av tobakk mot bruk av kredittkort, der alderskontrollen kan automatiseres ved hjelp av kortene. Pr i dag er det ikke lov å selge tobakksvarer i automater verken i Island eller i Norge.

6 Konklusjoner

I denne rapporten har vi resonert omkring et eventuelt forbud mot synlig framvisning av tobakksvarer i butikk. Vi drøftet hvorvidt et slikt tiltak kan tenkes å virke etter hensikten, dvs. å redusere andelen røykere, spesielt blant ungdom. Vi har også spurt oss om de samfunnsmessige gevinstene ved et slikt tiltak står i et rimelig forhold til de kostnadene det representerer for handelen og det inngrepet det representerer i forhold til forbrukernes frie valg. Endelig har vi sett etter forhold av praktisk-økonomisk art som det kan være nødvendig å ta hensyn til ved gjennomføringen av et slikt tiltak.

Et forbud mot synlig framvisning av tobakksvarer har vært gjennomført i Island siden 2001. Vi har derfor sett spesielt på den islandske utviklingen og de erfaringene de har gjort seg. Vi har også sammenliknet den islandske utviklingen med utviklingen i Norge og våre andre naboland, for derigjennom å diskutere om mulige kausalitetsforhold. Basert på en studietur til Island diskuterte vi muligheten for å trekke lærdommer fra det som har skjedd på Island.

Island har hatt den sterkeste nedgangen i andelen røykere de senere år, også blant ungdom. Den islandske nedgangen var både sterkere enn nedgangen i land med høyere andel røykere og i land med en røykerandel på noenlunde samme nivå som den islandske. Denne utviklingen startet imidlertid opp lenge før det aktuelle forbudet ble vedtatt og satt i kraft. Dessuten viser tall fra andre sammenliknbare land at også de har hatt nedgang i andelen røykere. Våre islandske informanter mente framvisningsforbudet var ett element i en pakke av røykeforebyggende tiltak vi nå så resultatet av. Hvorvidt dette ene tiltaket har hatt en spesielt gunstig røykeforebyggende effekt kan vi med andre ord verken bekrefte eller avkrefte. Som del av en pakke med tiltak er det likevel grunn til å tro at det kan ha medvirket i retning av å avnormalisere tobakksforbruket. Om ikke annet kan det ha vært med på ytterligere å stigmatisere røyking og røykere. Slik sett er det sannsynlig at det kan ha bidratt til å redusere rekrutteringen av røykere.

Det foreslåtte tiltaket påfører handelen kostnader knyttet til ombygging av lokaler og anskaffelse av nytt utstyr. Samtidig kan det virke noe konkurransevridende, spesielt i servicehandelen, der vi antar at de store kjedene har bedre rygg til å bære kostnadene enn det mange uavhengige kiosker har. Vi mener det er all grunn til å anta at de store kjedene vil kunne bære kostnadene ved en omlegging. Om nødvendig bør det vurderes å etablere en finansieringsordning for de mindre frittstående butikkene. En romslig overgangsordning kan også hjelpe de mindre butikkene til å bære omstillingskostnadene. Forbudet representerer også et inngrep i forhold til forbrukernes rett til å orientere seg om hvilke varer som er tilgjengelige i markedet. Samtidig er det et inngrep i forhold til kjøpmannens rett til å disponere over sine egne lokaler og hyller. De prinsipielle sidene ved disse spørsmålene må veies opp mot eventuelle helsegevinster. Dette er i stor grad politiske verdispørsmål, der svaret en kommer fram i stor grad vil avgjøres av hvor liberalistisk en er. Et poeng i denne sammenheng er at det knytter seg betydelig usikkerhet til helsegevinstene. Vi vet ikke med sikkerhet at akkurat dette tiltaket virker etter hensikten, men mener, som antydnet i avsnittet over, at det kan sannsynliggjøres at det har en viss positiv effekt sammen med andre tiltak. Dessuten, ingen har kunnet sannsynliggjøre at det ikke har en forebyggende effekt.

Hvis den foreslåtte lovendringen vedtas, bør en ut fra de islandske erfaringene, se spesielt på defineringen av hva en spesialbutikk for tobakksvarer er. I henhold til høringsnotatet vil slike butikker kunne få dispensasjon fra forbudet, og en må her sikre seg entydighet mht. hva slags virksomheter som faller innenfor denne kategorien. Hvis det ikke oppnås, vil en kunne få en uheldig uro og dynamikk der enkelte prøver ut grensene.

Hvis den foreslåtte lovendringen vedtas, bør en også komme i dialog med myndighetene for å sikre en overgangsperiode som gjør det mulig også for de mindre kapitalsvake enhetene å innfri kravene i de nye bestemmelsene. Dessuten bør en diskutere hvordan forbudet skal kontrolleres og hva slags sanksjonsmidler som skal anvendes. Etterlevelse krever at næringsdrivende er trygge på at konkurrentene også følger de samme reglene. En må også sikre et enhetlig tilsyn for å hindre at det utvikles lokale fortolkningspraksiser og usikkerhet.

Litteratur

Aftenposten 29. mai 2007

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1808796.ece>

Berulfsen, Torkjell (2003): *Opp i røyk*. Tiden: Oslo

Bråten, Stein (1971): *Mass- och miskommunikasjon*, Beckmans: Stockholm.

Miller, Daniel (1998): *A Theory of Shopping*, Berg: London.

Elster, Jon (1989): *Nuts and Bolts of the Social Sciences*. Cambridge University Press: Cambridge.

Hetland, J. og L. E. Aarø 2005; Røykevaner, holdninger til innføringen av røykfrie serveringssteder og opplevelse av håndhevingsproblemer i serveringsbransjen – en prospektiv panelundersøkelse. SIRUS-skrifter nr. 2/2005

Hibell, Björn, Barbro Andersson, Thoroddur Bjarnason, Salme Ahlström, Olga Balakireva, Anne Kokkevi, Mark Morgan: *Alcohol and Other drug Use Among Students in 35 European Countries. The Espad Report (European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs) 2003*.

HOD (2006): *Nasjonal strategi for det tobakkforebyggende arbeidet 2006-2010*

HOD 27.03.2007 Høring av forslag om innføring av et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgsteder, samt enkelte andre endringer i tobakkskadeloven og reklameforskriften.

<http://www.ssb.no/emner/03/01/royk/>

Lavik, Randi (2003): *Prisforskjeller og grensehandel mellom Norge og Sverige* Oppdragsrapport nr. 5-2003, SIFO: Oslo

Lavik, Randi (2006): *Grensehandel 2006. Enkelte utviklingstrekk*, Prosjektnotat nr. 4 2006. SIFO: Oslo.

Lund, Karl Erik og Marianne Lund (2006): *The impact of smoke-free hospitality venues in Norway*, Eurohealth, Vol 12, No 4, 2006, s. 22-24

Lund, Karl Erik og Jostein Rise (2002): *En gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å redusere røyking blant ungdom*. Sosial og helsedirektortatet. Rapport. Oslo, 2002.

Lund, Karl Erik (2005): *Tobakksavgiften som helsepolitisk styringsinstrument*. SIRUS skrifter nr. 4/2005.

Lund, Karl Erik (2006): *Innføringen av røykfrie serveringsteder i Norge. Konsekvenser for omsetning, besøksfrekvens, trivsel og etterlevelse*. SIRUS skrifter nr. 1/2006.

Nord, Erik (2003): [Uetterrettelighet om røyking i den sentrale helseforvaltning](#) Tidsskrift for den Norske Lægeforening 2003; 123: 2763 - 4.

NOU 1999:27 «Ytringsfrihed bør finde Sted»

NOU 2000: 16 *Tobakksindustriens erstatningsansvar. Utredning fra en faggruppe med mandat fra Sosial- og helsedepartementet 23. januar 1998, Avgitt 28. juni 2000, Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning*

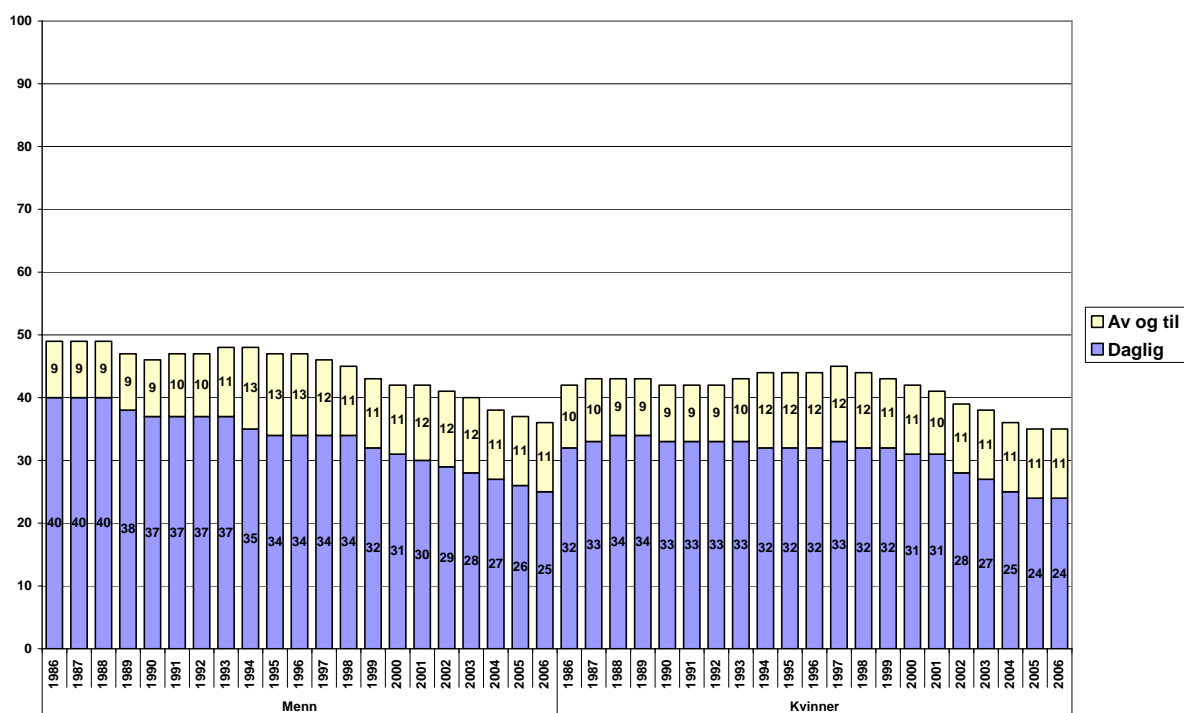
Scott, C. 2003. "Regulation in the Age of Governance: the Rise of the Post-Regulatory State". In: J.Jordana & D. Levi-Faur (eds.), *The Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.

Socialstyrelsen (2005): *Folkhälsorapport 2005*.

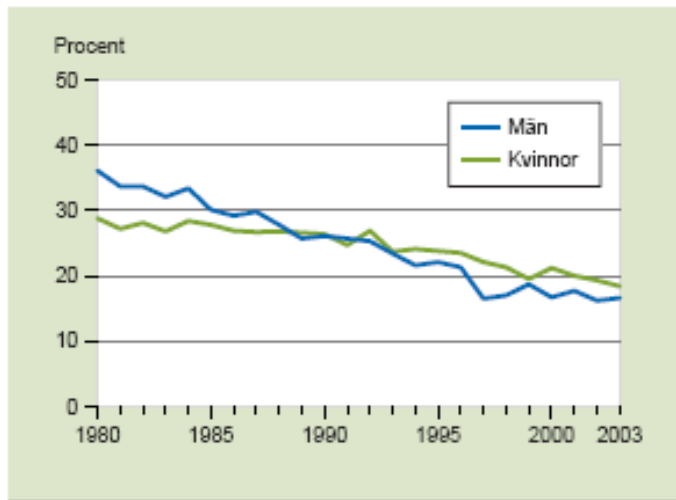
- Tilson Consulting (2004): Restrictions on the Retail Display of Tobacco Products. Policy Analysis. Prepared for Smoke-Free Nova Scotia. August 2004.
- Toll- og avgiftsdirektoratet (2007): Omfang av smugling av tobakkvarer og alkoholholdige drikkevarer til Norge 2006. Prosedyre- og kontrollavdelingen, Analyseeksjonen, Offentlig versjon 21.3.2007
- WHO (2007): The European Tobacco Control Report.
www.cctc/EN/banddisplay/faq
- Østerud, Øyvind (1979): Det planlagte samfunn. Gyldendal Norsk Forlag: Oslo

Vedlegg 1 : utvalget tabeller og figurer

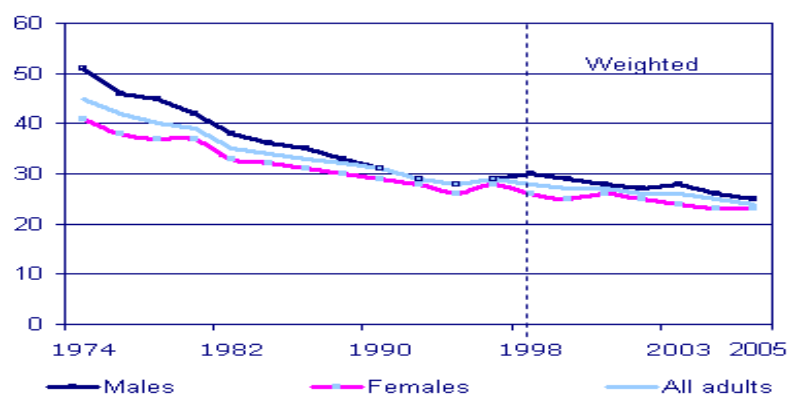
Norge:



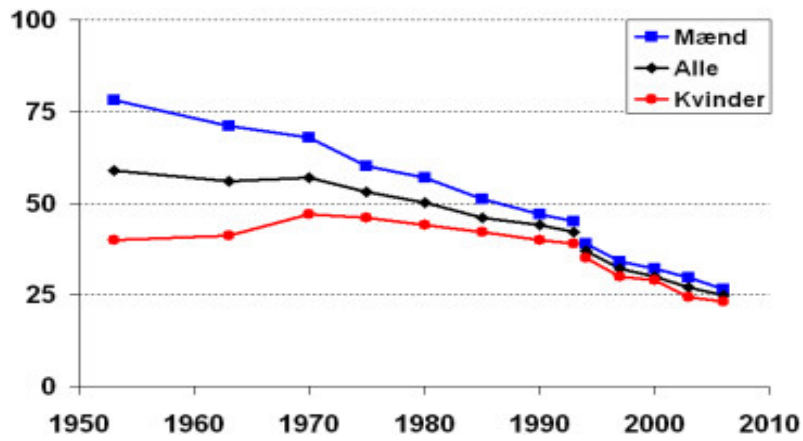
Figur 8.1: Prosentandel som røyker daglig og av og til blant kvinner og menn over tid i Norge. Kilde: SSB <http://www.ssb.no/emner/03/01/royk/>

Sverige:

Figur 8.2: Andelen menn og kvinner mellom 16-84 år som røyker daglig, 1980-2003 (aldersstandardisert). Kilde: Undersökningen av levnadsförhållanden, SCB.

Storbritannia:

Figur 8.3: Andel kvinner og menn som røyker sigaretter i Storbritannia. 16 år og eldre. Kilde: General Household Survey, 2005

Danmark:

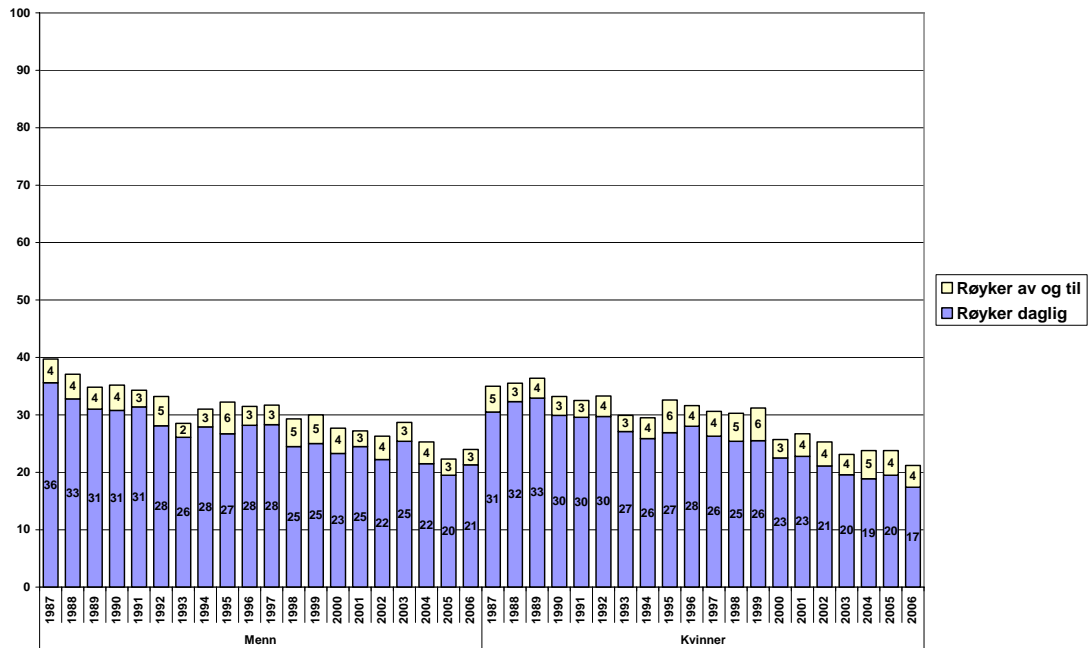
Figur 8.4: Andel voksne dagligrøykere i prosent av befolkningen. Målemetoden ble endret litt i 1993. Kilde: Tobaksskaderådet, Gallup og PLS Rambøll. www.cancer.dk/tobak

Finland:

Tabell 8.1: Andeler som røyker daglig blant kvinner og menn, i ulike aldergrupper (prosent).
Kilde: Tobaksstatistik 2005. Statistiskentralen

År	Män Ålder			Totalt	Kvinnor Ålder			Totalt	Andelen rökare totalt
	15-24	25-44	45-64		15-24	25-44	45-64		
1979	37	38	31	36	28	22	10	18	27
1983	22	36	29	32	22	25	10	19	25
1987	28	39	29	33	23	26	13	21	27
1991	27	38	31	33	28	26	13	22	27
1995	23	36	26	29	23	23	15	20	24
1999	18	31	28	27	21	24	15	20	23
2003	23	27	25	26	20	21	17	19	22
2005	20	30	25	26	20	18	18	18	22

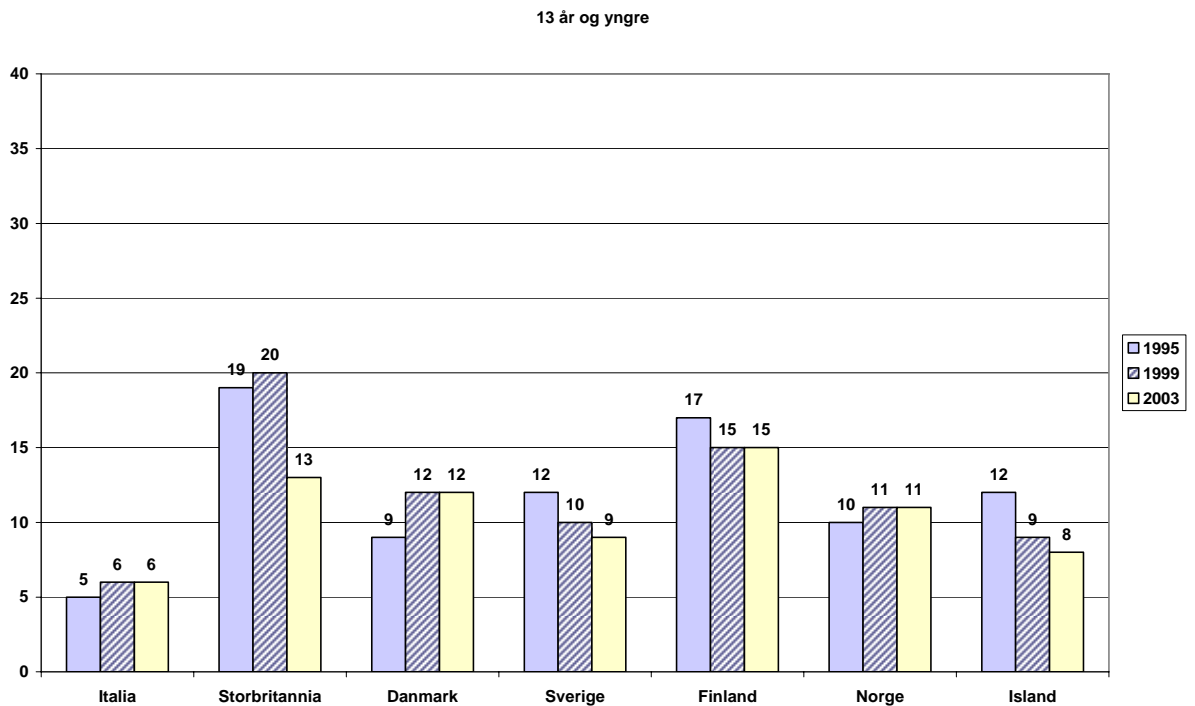
Island:



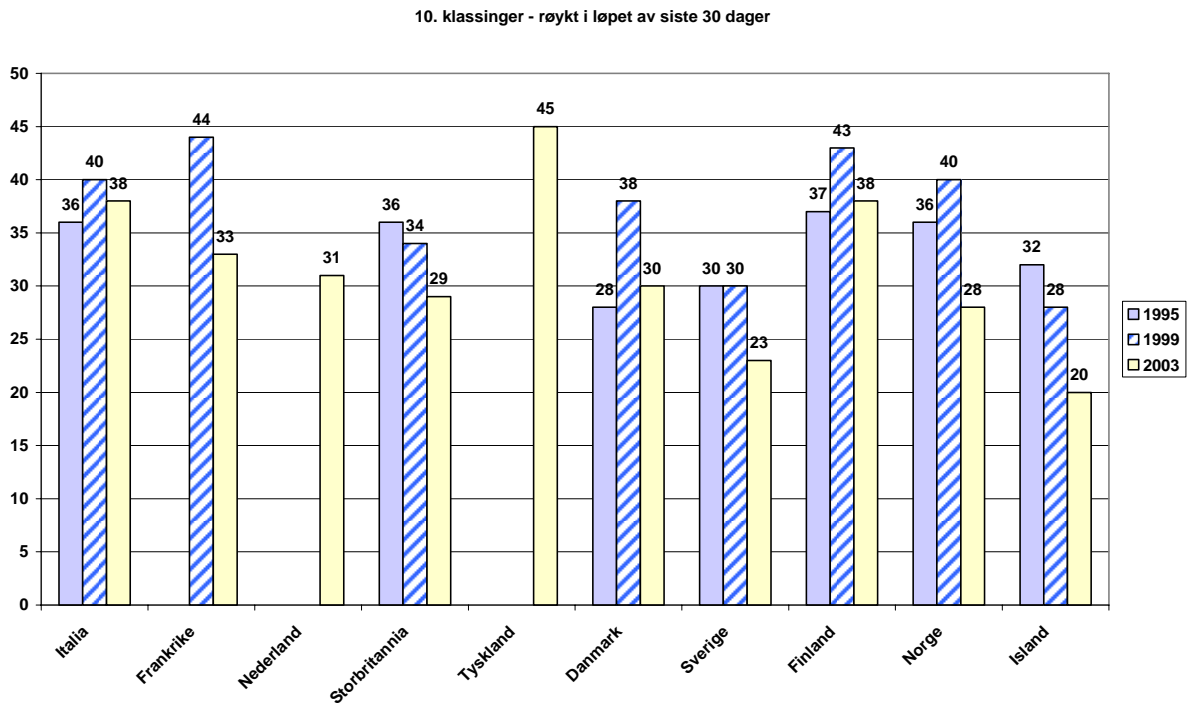
Figur 8.5: Andel røykere i Island. Kilde: <http://www.lydheilsustod.is/rannsoknir/tobak-og-tobaksvarnir/skyrslur/>¹⁴

¹⁴ Representative surveys utført for The “Public Health Institute of Iceland”. Ca 1400 I alderen 15-89 år blir intervjuet 3 ganger i året.

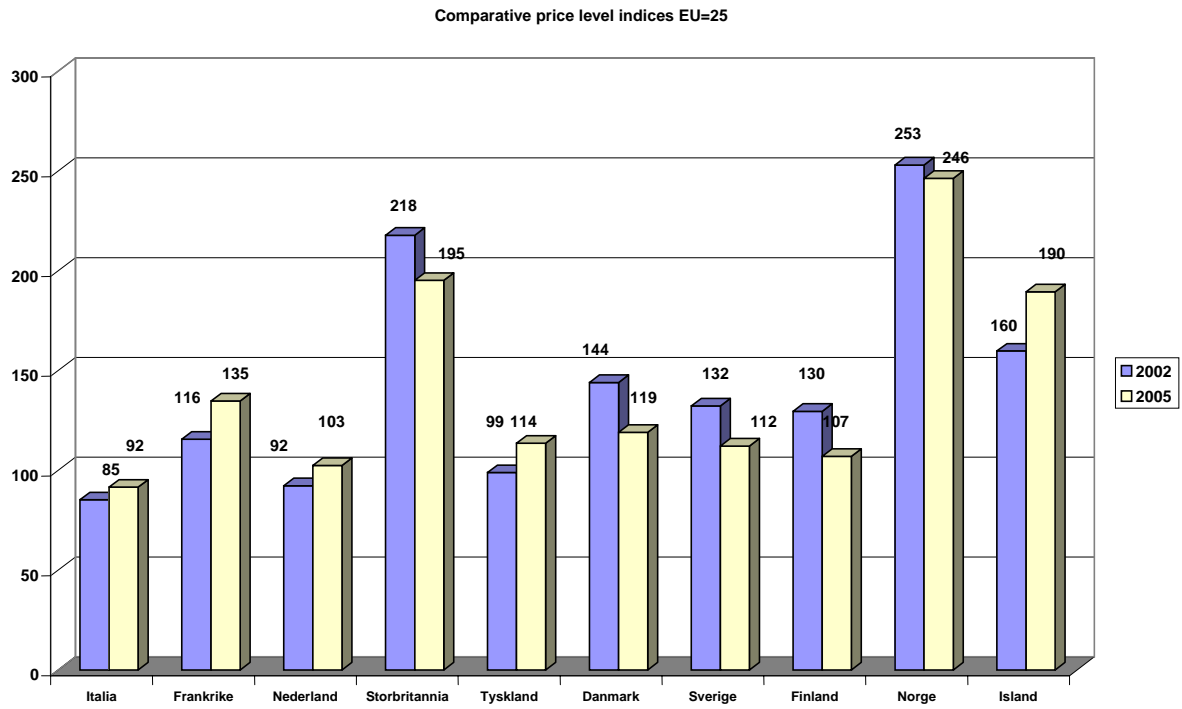
De yngste:



Figur 8.6: Andel daglig røyking 13 år og yngre i et utvalg land (ikke data fra Frankrike, Nederland og Tyskland). (Kilde: Hibell et al 2003)



Figur 8.7: Andel som har røykt i løpet av de siste 30 dager. Alle 10. klassinger. (Kilde: Hibell et al 2003, Nederland og Tyskland: <http://www.espad.org/sa/node.asp?node=652>)



Figur 8.8: Tobakk: prissammenligning mellom land i 2002 og 2005. EU25=100 (Kilde: Eurostat, PPP – price level indices)

Vedlegg 2: Intervjuer

I Island:

Johannes Gunnarsson, Neytendasamtökin - Forbrukerrádet
Bara Sigurjonsdottir, Lýdheilsustöd - Public health institute of Iceland
Vidar Jenson, Lýdheilsustöd - Public health institute of Iceland
Jacobina H. Arnadottir, Lýdheilsustöd - Public health institute of Iceland
Sigurdur Jonsson, Samtök verslunar og þjónestu – Bransjeorganisasjonen for handel og tje-
nester
Sigurdur Hansen, Hagkaup
Sigurdur Karlsson, 10-11
Solveig Gudmundsdottir, Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið - Ministry of health and
social affairs.

I Norge:

Ole Jørgen Veiby, ICA Norge AS
Hans Petter Andersen, Reitan Servicehandel AS
Jan Robert Kvam, JL Tidemanns Tobakkfabrikk AS
Truls Johansen, Conrad Langaard AS
Per Roskifte, Norgesgruppen ASA
Unn Haugen, Norgesgruppen ASA