

Helse og omsorgsdepartementet  
Postboks 8011  
0030 Oslo

Sendt også pr e-post [postmottak@hod.dep.no](mailto:postmottak@hod.dep.no)

Gardermoen, 20.juni 2007

## **Høringsuttalelse - forslag om innføring av forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgssteder samt andre endringer - frist 20. juni 2007**

### **1. Innledning**

Vi viser til Helse- og omsorgsdepartementets utkast til forslag om forbud som nevnt ovenfor.

Travel Retail Norway AS (TRN) har konsesjon for salg av dutyfree-artikler til reisende på Oslo Lufthavn Gardermoen og Avinors lufthavner i Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim. Dutyfree-artikler omfatter alkohol, parfyme, sjokolade/sukkervarer og tobakksvarer. TRN står ikke på høringslisten, men ettersom virksomheten berøres av den ovennevnte forslaget, ser TRN et behov for å gi en uttalelse til departementets forslag.

Innledningsvis ønsker TRN å uttrykke støtte til formålet med innføringen av forbudet mot synlig oppstilling mot tobakksvarer på jevnlig besøkte utsalgssteder, nemlig å redusere tilgjengeligheten og alminneliggjøringen, særlig for barn og unge.

Dutyfree-butikkene på norske flyplasser har en rekke særtrekk som skiller dem fra alminnelige utsalgssteder for tobakk, som for eksempel dagligvareforretninger, kiosker og bensinstasjoner. TRN kan ikke se at dutyfree-butikkens spesielle situasjon er vurdert i departementets høringsforslag. Situasjonen for dutyfree-butikker på flyplasser nevnes kun helt kort to steder i Sosial- og Helsedirektoratets utredning av 1. november 2006, og de praktiske, økonomiske og administrative konsekvensene synes ikke å være vurdert i høringsforslaget. I det følgende vil TRN gi nærmere informasjon og vurdering av situasjonen for dutyfree-butikkene på norske flyplasser, sett på bakgrunn av disse butikkens spesielle stilling som utsalgssteder.

### **2. Dutyfree-butikkens særtrekk i forhold til alminnelige utsalgssteder som dagligvareforretninger, kiosker og bensinstasjoner.**

Hovedbegrunnelsen for innføring av et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer er at mindre synlighet på utsalgsstedene vil være forebyggende, siden et slikt forbud blant annet vil føre til redusert tilgjengelighet og begrenset reklameeffekt, og dermed dempe forestillingen om tobakksvarer som alminnelige varer. Denne begrunnelsen er basert på at "tobakksvarer selges i dag hovedsakelig fra dagligvareforretninger, kiosker og bensinstasjoner", jf. Høringsforslagets pkt. 2.3.1. Det antas at antall utsalgssteder for tobakk i Norge er mellom 15 000 og 18 000. Høringsforslaget tar, slik TRN forstår, hovedsakelig sikte på å omfatte daglighandelen av tobakk, mens spesialforretninger er foreslått unntatt fra endringene i lov og forskrifter.



Dutyfree-butikkene skiller seg vesentlig fra de alminnelige utsalgsstedene for tobakk, og faller etter vår mening utenfor den gruppen av utsalgssteder som begrunner høringsforslaget. Etter vår mening har dutyfree-butikkene langt mer til felles med spesialforretninger for tobakk, enn med dagligvareforretninger og bensinstasjoner. Dutyfree-butikker bør derfor i utgangspunktet vurderes på linje med spesialforretninger. Bakgrunnen for denne vurderingen vil vi komme nærmere tilbake til i punktene 2.1 til 2.4

### 2.1. Den regulatoriske bakgrunnen for dutyfree-butikkenes virksomhet og vareutvalg

Dutyfree-butikkens virksomhet og vareutvalg har et særskilt regulatorisk grunnlag, som skiller seg vesentlig fra de lover og forskrifter som regulerer alminnelig dagligvarehandel. Hva som kan omsettes i dutyfree-butikker på flyplasser fremgår av spesiell lov og forskrift, og er et resultat av internasjonale avtaler om handel og turisme som Norge er part i.

Toll- og avgiftsdirektoratet har i medhold av lov 10. juni 1966 nr 05 om toll ("tolloven") § 29 tredje ledd, § 48 og § 49, jf §§ 50 – 54, samt forskrift 15. desember 1967 nr 8962 ("tollovsforskriften") kap. 7.5, myndighet til å gi bevilging for tollager C. Tollager C bevilges kun for dutyfree-butikker på lufthavn med internasjonal status. Det følger av tollovsforskriftens pkt. 7.5.2 at tollager C er eneste tollagertype hvor det tillates fremvisning, demonstrasjon og salg av varer. Toll- og avgiftsdirektoratet har gitt TRN bevilging for tollager C.

Hvilke varer som kan selges fra tollager C fastsettes av Finansdepartementet, jf. tollovsforskriften pkt. 7.5.4. Varesortimentet omfatter brennevin i flasker, vin i flasker, øl i bokser eller flasker, sigaretter i hele kartonger, andre tobakksvarer i originalpakninger, sjokolade- og sukkervarer, parfyme, kosmetikk og diverse toalettpreparater.

Basert på det særegne regulatoriske grunnlaget er det etter TRNs vurdering i utgangspunktet mer naturlig å sammenligne dutyfree-butikkene med spesialforretninger som vinmonopol, spesialbutikker for tobakk, godtebutikker og parfymier.

Den lovgivning og de forskrifter som regulerer dutyfree-butikkens virksomhet legger klare føringer både for vareutvalg og emballasje. Det følger for eksempel av tollager C-bevilgingen at sigaretter kun kan selges i hele kartonger.

Dutyfree-butikkene tilbyr også et bredt utvalg internasjonale merkevarer innen sigaretter, sigarillos og sigarer, varer som ikke er tilgjengelige i dagligvareforretninger og bensinstasjoner. Dutyfree-butikkens sortiment kan i stor grad sammenlignes med det som tilbys i spesialforretninger for tobakk.

### 2.2. Handlesituasjonen i dutyfree-butikkene skiller seg vesentlig fra handlesituasjonen i dagligvareforretninger og bensinstasjoner.

Handlesituasjonen i dutyfree-butikker kan ikke karakteriseres som dagligdags for det store flertall av nordmenn, og skiller seg vesentlig fra handlesituasjonen i dagligvareforretninger, kiosker og bensinstasjoner. Dutyfree-butikkene er spesialforretninger man kun får tilgang til ved reiser til eller fra utlandet, og adgangen til butikkene er strengt kontrollert, gjennom legitimasjonskontroll, billettkontroll og sikkerhetskontroll. I tillegg er selve salget regulert av kvoter fastsatt av norske



myndigheter, kvotene gjelder både ved reiser fra og til Norge, og det er spesielle kvoter for kjøp av tobakksvarer.

Den spesielle og strengt kontrollerte handlesituasjonen, kombinert med at kundene i tråd med TRNs tollager C-bevilling kun får kjøpt sigaretter og tobakk i hele kartonger/pakker,, innebærer at oppstilling av tobakksvarer i dutyfree-butikkene i seg selv ikke kan sies å bidra til å skape inntrykk av at tobakksvarer er en alminnelig, dagligdags og lett tilgjengelig vare.

Det begrensede antall norske dutyfree-butikker trekker i samme retning. Det er totalt 15 dutyfree-butikker på forskjellige flyplasser i Norge i dag, hvorav TRN har konsesjon til salg på 5 av dem. Til sammenligning er det mellom 15 000 og 18 000 utsalgssteder for tobakk ellers i landet. Regnet i antall utsalgssteder bidrar dutyfree-butikkene i beskjeden grad til å eksponere kundene for tobakksvarer.

Departementets forslag tar spesielt sikte på å skjerme barn og unge fra daglig eksponering for tobakksvarer. Det foreligger ikke spesiell statistikk over hvorvidt barn og unge foretar utenlandsreiser alene eller sammen med voksne, men etter TRNs vurdering må man ut fra en alminnelig betraktning kunne legge til grunn at de fleste barn og unge reiser til utlandet i følge med foreldre og andre voksne. I dutyfree-butikkene blir barn og unge som besøker dutyfree-butikkene sjelden eksponert for tobakksvarer i en situasjon der de er alene, men tvert i mot i en situasjon der voksne kan gi dem advarsler og veiledning.

### 2.3. Handlefrekvensen i dutyfree-butikker skiller seg kraftig fra handlefrekvensen i dagligvareforretninger og bensinstasjoner

I motsetning til den tilnærmet daglige eksponeringen av tobakksvarer som skjer i alminnelige utsalgssteder for tobakk, er det de aller færreste som har adgang til å handle i dutyfree-butikker på flyplasser daglig.

Statistisk Sentralbyrås ferieundersøkelse fra 2005 viser at nordmenn foretok totalt 3,1 millioner feriereiser til utlandet, og av disse foregikk 74 prosent med fly. Det innebærer at nordmenn i 2005 foretok ca 2,3 millioner feriereiser med fly i 2005, noe som vanskelig kan sies å gjøre dutyfree-butikkene til noe i nærheten av et dagligdags handletilbud. Det underbygger tvert i mot at dutyfree-butikker er spesialforretninger, der man regulert av nærmere bestemte kvoter har adgang til å handle i en spesiell situasjon, nemlig ved utenlandsreiser. I og med handlefrekvensen i dutyfree-butikker skiller seg kraftig fra handlefrekvensen i dagligvareforretninger og bensinstasjoner, kan det etter TRNs vurdering vanskelig hevdes at oppstilling av tobakksvarer i dutyfree-butikkene isolert sett bidrar til å skape inntrykk av at tobakk er noe dagligdags eller alminnelig tilgjengelig.

### 2.4. Tobakksvarenes design, innpakning og plassering

Departementets forslag legger til grunn at tobakksvarenes design, innpakning og plassering i utsalgsstedene fungerer som et reklamemedium. Som nevnt i punkt 2.1. selger dutyfree-butikkene sigaretter kun i kartonger, i henhold til tollager C-bevillingen. Kartongene har en annen og ofte enklere pakningsgrafikk enn sigarettpakkene, og størrelse, fasong og åpningsmekanisme er helt ulike. Kartongenes design, innpakning og konfigurasjon skiller seg vesentlig fra selve sigarettpakningenes, og har derfor ikke den tilnærmet samme reklameeffekt som individuelle pakninger.



Lovpålagte advarsler mot tobakkens helseskadelige effekt oppfattes også som visuelt større og tydeligere på kartonger enn hva de gjør på enkle sigarettpakninger.

I Sosial- og Helsedirektoratets rapport av 1. november 2006 heter det at "På flyplasser innebærer den utstillingsformen som praktiseres [på] slike steder i dag, at tobakksvarer får en særlig stor reklameeffekt". TRN er ikke enig i at dagens plassering av tobakksvarer innebærer en særlig stor reklameeffekt.

Plasseringen av tobakksvarer i dutyfree-butikkene skjer ut fra hensiktsmessighetshensyn. I og med at dutyfree-butikkene selger fire ulike vareslag, er forretningene gjennomgående inndelt i fire soner, ett for hvert vareslag. Tobakksvarene er følgelig samlet på et sted i hver dutyfree-butikk, og kundene må gå inn i dette området for å hente tobakksvarer. I tillegg er tobakksvarene primært plassert i hyller. Kartongene er av hensiktsmessighetshensyn stablet på en måte som minner atskillig mer om et lager enn en utstilling.

Vi understreker at TRN er kjent med og til enhver tid arbeider for at plassering av tobakksvarer (og alkoholvarer) skjer i overensstemmelse med reklameforbudet i tobakkskadeloven (og alkoholloven) og tilhørende forskrifter.

### **3. Konsekvenser for dutyfree-butikker på flyplasser**

#### 3.1. Praktiske konsekvenser

I departementets forslag pkt. 2.3.3 og 2.4 heter det at den praktiske konsekvensene av et forbud vil være liten, fordi tobakksvarene kan plasseres under disk eller bak forheng, eller fordi det kan benyttes automater for salg av bl.a. tobakksvarer. I Sosial- og Helsedirektoratets rapport foreslås det at dutyfree-butikkene på flyplassene kan plassere tobakksvarer for eksempel i skuffer, bak forheng eller under disk.

Etter TRNs vurdering er det to spesielle forhold som gjør at de antydde plasseringsmetodene vil være svært upraktiske, og innebære et økt, og kostnadskrevenende, bemanningsbehov for dutyfree-butikkene. Det ene forholdet er størrelsen på pakningene, det andre er omsetningsvolumet.

Det følger som nevnt av bevilling for tollager C og bestemmelser gitt av Finansdepartementet, at i dutyfree-butikker på flyplasser skal sigaretter selges i hele kartonger, mens andre tobakksvarer kan selges i originalpakninger. Andre tobakksvarer omfatter som oftest sigarer og sigarillos. Størrelsen på tobakkskartonger innebærer at det vil være svært lite hensiktsmessig å oppbevare tobakksvarer under disk, bak forheng eller i skuffer. I tillegg kan enkelte dutyfree-butikker ha opptil 14 enkeltstående kasser, noe som gjør disksalg svært lite hensiktsmessig, og ville medføre betydelige investeringer..

For TRN er ca en femtedel av omsetningen knyttet til salg av tobakk, en betydelig høyere andel enn dagligvare- og bensinstasjonsbransjen, der tobakksomsetningen anslagsvis utgjør mellom 3 og 4 prosent av total omsetning. Det vil ikke være mulig å plassere en så stor lagerbeholdning under disk, i bur, eller lignende, og det vil være svært upraktisk både for kundene og for dutyfree-butikkene på flyplasser dersom en blir tvunget til å flytte en så stor andel av lagerbeholdningen bak forheng.



Etter det vi kjenner til eksisterer det dessuten ikke automater for salg av sigaretter i hele kartonger. Dersom dutyfree-butikker på flyplasser skal benytte slike automater, må eventuelt tollager C-bestemmelsene endres slik at sigarettpakker kan selges enkeltvis. Dessuten er sigarer og sigarillos ofte av en høyere priskategori, hvor det ikke er naturlig eller ønskelig at kjøp og salg skjer ved hjelp av automater. I tillegg krever korrekt oppbevaring av sigarer og sigarillos spesielle rom med annen temperatur og luftfuktighet enn ordinære butikklokaler.

### 3.2. Økonomiske konsekvenser

I og med at omsetningen av tobakksvarer utgjør ca en femtedel av den totale omsetningen i dutyfree-butikkene på flyplasser, vil nødvendigvis et eventuelt forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer kunne få store økonomiske konsekvenser for den enkelte butikk, med de effekter dette også vil kunne få for Avinors kommersielle inntekter. I Stortingsmelding 15 (2006-2007) "Om verksemda i Avinor 2006-2008", påpeker Samferdselsdepartementet at Avinors kommersielle virksomhet er viktig for å holde nede de avgiftene flyselskapene betaler til Avinor.

I tillegg til en mulig omsetningsnedgang, vil departementets forslag påføre den enkelte dutyfree-butikk betydelige kostnader i forbindelse med eventuelle endringer av lokalene, herunder etablering av disker/skuffer eller lignende. Årsaken til at det må påregnes betydelige kostnader er at tobakksvarer utgjør en femtedel av omsetningen, og dermed en betydelig del av varebeholdningen i dutyfree-butikkene.

### 3.3. Regulatoriske konsekvenser

Departementets forslag inneholder ingen vurdering av om og i hvilken grad et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer nødvendiggjør endringer i de lover og forskrifter som hjemler dutyfree-butikkens virksomhet på norske flyplasser, herunder for eksempel endringer i tolloven og tollovsforskriften.

TRN finner det ikke riktig å gi en vurdering av hvilke regulatoriske endringer som eventuelt vil være nødvendige, men vil kort nevne at eventuelt salg gjennom automater vil måtte innebære endringer i innholdet i bevilling for tollager C, i og med at det i dag ikke finnes automater for salg av sigaretter i hele kartonger.

## **4. Konklusjon: Dutyfree-butikker bør unntas fra det foreslåtte forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer.**

Ved gjennomgangen av dutyfree-butikkens særtrekk i høringsuttalelsens punkt 2, har TRN påvist en rekke vesentlige forskjeller mellom salg av tobakksvarer i dutyfree-butikker på den ene siden og dagligvarebutikker, kiosker og bensinstasjoner på den andre siden. Vi viser i punkt 3 at forslaget vil kunne få en rekke konsekvenser som ikke er nærmere utredet i høringsforslaget. Oppsummert er TRN av den oppfatning at dutyfree-butikkene bør regnes som spesialforretninger, fremfor å sees på linje med dagligvarebutikker, kiosker og bensinstasjoner.

Med utgangspunkt i dette mener TRN at det vil være riktig at dutyfree-butikker på flyplasser bør omfattes av det samme unntaket som er foreslått for spesialforretninger



for tobakk, jf. høringsforslagets pkt. 2.3.2. Departementet har definert spesialforretninger som utsalgssted som hovedsakelig selger tobakksvarer og røykeutstyr, og påpeker at "det er i dag få slike forretninger i Norge". Som nevnt i brevets punkt 2 er det få dutyfree-butikker på flyplasser i Norge, og tobakksvarer utgjør en femtedel av omsetningen i disse butikkene.

I den grad dutyfree-butikkene særtrekk i forhold til spesialforretninger for tobakk støter an mot en regulatorisk definisjon av spesialforretninger, er TRN subsidiært av den mening at det bør gjøres et særskilt unntak for dutyfree-butikker. TRN har ingen sterke synspunkter på hvordan unntaket utformes. Vårt hovedsynspunkt er at det er så vidt mange, vesentlige forskjeller mellom dutyfree-virksomhet og alminnelig dagligvarehandel, at det ikke vil være riktig at dutyfree-butikkene og dagligvarehandel omfattes av de samme regler for utstilling av tobakk.

Med vennlig hilsen  
for Travel Retail Norway AS

Morten Evjen  
Administrerende direktør