

1	OVERSIKT OG ANBEFALINGER.....	3
1.1	BAKGRUNN FOR OPPDRAGET.....	3
1.2	ANBEFALINGER	3
2	NÆRMERE OM BAKGRUNN FOR UTREDNINGSOPPDRAGET I.....	4
2.1	SÆRLIG OM RAPPORTEN: ”EN GJENNOMGANG AV FORSKNINGSLITTERATUREN OM TILTAK FOR Å REDUSERE RØYKING BLANT UNGDOM.”	5
3	BAKGRUNN FOR OPPDRAGET II – UNGDOM OG HELSESKADER	6
4	UTVIKLINGSTREKK I RØYKING BLANT UNGDOM.....	7
5	NOEN SAMMENLIKNINGER - ALKOHOL OG TOBAKK	7
5.1	HENSYN OG BAKGRUNN FOR REVISJON AV BEVILLINGSORDNING FOR ALKOHOL.....	7
5.2	OM SALGSBEVILLING OG SKJENKEBEVILLING	7
6	BEVILLINGSORDNING – OPPDRAGETS DISPOSISJON	7
6.1	SÆRLIG OM KRAV TIL INTERNKONTROLL.....	8
6.2	VILKÅR FOR Å FÅ BEVILLING.....	8
6.2.1	<i>Vilkår etter Alkoholloven.....</i>	8
6.2.2	<i>Registreringsplikt innført i Sverige</i>	9
6.2.3	<i>Vilkår for bevilling for salg av tobakk.....</i>	10
6.3	ORGANISERING AV TILSYNET	11
6.3.1	<i>Alkoholloven.....</i>	11
6.3.2	<i>Tobakk</i>	12
6.4	EN EVENTUELL BEVILLINGSAVGIFT	13
6.4.1	<i>Alkoholloven.....</i>	13
6.4.2	<i>Tobakk.....</i>	13
6.5	KRITERIER FOR Å FRATA NÆRINGSDRIVENDE BEVILLINGEN	16
6.5.1	<i>Alkoholloven.....</i>	16
6.5.2	<i>Tobakk.....</i>	16
6.5.3	<i>Andre spørsmål.....</i>	17
6.6	HVILKET ORGAN SKAL VÆRE BEVILLINGS- OG TILSYNSMYNDIGHET	17
6.6.1	<i>Alkoholloven.....</i>	17
6.6.2	<i>Tobakk.....</i>	18
6.7	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER - SÆRLIG FOR KOMMUNESEKTOREN ..	18
6.7.1	<i>Alkoholloven.....</i>	18
6.7.2	<i>Tobakk.....</i>	18
6.7.3	KOSTNADENE VED BEVILLINGSSYSTEMET SETT I FORHOLD TIL ANDRE HELSETILTAK.....	20
6.8	ERFARINGER FRA OG EFFEKTEN AV BEVILLINGSORDNINGEN FOR SALG AV ALKOHOL SOM ET TILTAK FOR Å OVERHOLDE ALDERSGRENSEN	20
6.9	VURDERE EN MULIG SAMORDNING AV EN NY BEVILLINGSORDNING FOR TOBAKK MED BEVILLINGSORDNING FOR ALKOHOLSALG	21
6.10	VURDERE ET MULIG SAMORDNET TILSYN VED EN EVENTUELL SAMORDNET BEVILLINGSORDNING.....	21
6.11	VURDERE ET MULIG SAMORDNET TILSYN UAVHENGIG AV SAMORDNING AV BEVILLINGSORDNING.....	21
7	ANDRE VURDERINGER/MOMENTER.....	22
7.1	FORHOLD TIL EU/EØS REGELVERK	22
7.2	KORT OM SMUGLING	23
7.3	KORT OM STRAFF.....	23
7.4	ANDRE SPØRSMÅL	23
7.5	ANDRE RELEVANTE HENSYN FOR Å INNFØRE EN BEVILLINGSORDNING.....	24

7.6	ERFARINGER FRA ANDRE LAND.....	24
7.6.1	<i>Utdrag fra rapporten – fra kapittel 8</i>	24
7.6.2	<i>Spesielt om Island</i>	24
7.6.3	<i>Registreringsplikten i Sverige</i>	25
7.6.4	<i>Australia</i>	26
7.7	VIDEOKONSESJONSORDNINGEN – ET ENKELT KONSESJONSSYSTEM	26

- Vedlegg:
- Utdrag fra "En gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å redusere røyking blant ungdom", Karl Erik Lund, Jostein Rise, Oslo, august 2002. Del II, Kapittel 2 og 3, Del III, Kapittel 8
 - "Kost og nytte ved et bevillingssystem for salg av tobakk", Hans Olav Melberg, SIRUS, Oslo, september 2003.

UTREDNING OM BEVILLINGSORDNING FOR SALG AV TOBAKK

1 Oversikt og anbefalinger

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Sosial- og helsedirektoratet fikk 29. januar 2003 i oppdrag fra Helsedepartementet å utrede en bevillingsordning for salg av tobakksvarer. Helsedepartementet viste til St.meld. nr. 16 (2002-2003) *Resept for et sunnere Norge – Folkehelsepolitikken*, hvor det fremgår at en bevillingsordning skal utredes.

Risikoen for alvorlige helseskader ved røyking øker jo tidligere en person begynner å røyke. Det er derfor urovekkende at innføringen av 18 års grensen for kjøp av tobakk i 1996 ikke har bidratt til å redusere omfanget av salg av tobakk til mindreårige. De fleste begynner å røyke før de er 18 år. Nesten alle disse kjøper sine egne sigaretter. Undersøkelser viser at aldersgrensebestemmelsen ikke overholdes. Forsøk på samarbeid med handelsstanden for å motivere salgsleddet til å overholde regelverket, har ikke hatt effekt. Det er derfor behov for å vurdere andre virkemidler for å effektivisere aldersgrensebestemmelsen. Ved vurderingen av innføring av en bevillingsordning for salg av tobakk er det naturlig å ta utgangspunkt i tobakksskadelovens § 5 jf § 10 som blant annet omhandler at det er forbudt å selge tobakksvarer til personer under 18 år.

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

I utredningen drøftes ulike alternativer for et bevillingssystem for salg av tobakk. Det mulig at departementet på et senere tidspunkt vil ha behov for nærmere utredning av enkelte punkter eller deler av de spørsmål som er reist før departementet kan ta et endelig standpunkt med hensyn til å foreslå en bevillingsordning.

1.2 Anbefalinger

Forskjeller på bevillingsordning for alkohol og tobakk

Oppdraget er nært knyttet til bevillingsordninger for alkohol, men det er flere forhold som medfører at de to områdene ikke nødvendigvis bør behandles likt. Ved tildeling av bevilling for alkohol har kommunen blant annet en vid adgang til å utøve skjønn. Dette innebærer at søknad om bevilling kan avslåes, selv om søkeren i og for seg oppfyller alle vilkårene for å få bevilling. Sosial- og helsedirektoratet anbefaler i utredningen at tilsvarende ikke bør gjelde for salgsbevilling for tobakk. Også på andre punkter anbefaler vi at bevillingsordningen for salg av tobakk utformes noe forskjellig fra det som gjelder for salg og skjenking av alkohol.

Bevillingsordning for tobakk - vilkår

Sosial- og helsedirektoratet anbefaler at vilkår for å få bevilling for salg av tobakk utformes så enkelt som mulig. Bakgrunnen for dette er først og fremst de store kostnadene som bevillingssystemet for salg og skjenking av alkohol innebærer. Det bør innføres et forbud mot å selge tobakk uten bevilling. Utgangspunktet bør være at alle som søker og som oppfyller de fastsatte vilkårene, får bevilling.

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

- Internkontroll (IK) system må være etablert og dokumentert
- Søknadsgebyr og årsgebyr må være betalt innen en fastsatt frist
- Firmaattest må fremlegges

Videre bør bevillingsordningen bare omfatte salg fra detaljist til forbruker, og det bør kreves at hvert enkelt utsalgssted har en egen bevilling.

Bevillingen kan falle bort i bevillingsperioden dersom tobakksskadeloven § 5 brytes. Dette må etter vår vurdering være et helt sentralt vilkår i ordningen. Det bør i tillegg vurderes hvorvidt ordningen skal innebære at brudd på andre forbud og påbud i tobakksskadeloven kan føre til at bevillingen inndras. Tenkelig i denne sammenhengen er brudd på reklameforbudet, jf § 2 i tobakksskadeloven. I tillegg vil bevillingsordningen kunne inndras dersom salgstedet ikke kan dokumentere overfor tilsynsmyndighetene at IK systemet blir gjennomført og håndhevet.

Det er ikke hensiktsmessig å kreve vandelsvurdering for å få en bevilling for salg av tobakk. Dette er unødvendig og vil bare føre til et mer omfattende og kostnadskrevenende system.

Bevillingsmyndighet

Vi anbefaler at kommunen velges som bevillingsmyndighet. Det vil kunne være mer ressurskrevenende å velge et statlig organ til å utføre denne oppgaven.

Tilsyn og samordning

Det er en helt nødvendig forutsetning for å innføre en bevillingsordning at det samtidig etableres et effektivt tilsyn. Det er etter vår vurdering mest hensiktsmessig å legge tilsynet til kommunen. Vi anbefaler, så langt det er mulig, at bevillingsmyndighet og tilsyn samordnes med tilsvarende ordning for alkohol.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Sosial- og helsedirektoratet anbefaler at bevillingsordningen er selvfinansierende ved at administrasjons- og tilsynskostnadene dekkes gjennom søknads- og årsgebyrer. En helseøkonomisk vurdering viser at tiltaket må antas å være meget kostnadseffektivt.

Erfaringer fra andre land

Kunnskapsoppsummering om effekten av denne type tiltak, viser at bevilling for salg av tobakk ser ut til å være et hensiktsmessig og effektivt virkemiddel for å redusere tilgjengelighet og bruk av tobakk blant mindreårig ungdom. Majoriteten av forskningslitteratur på området viser at lisensiering av forhandlere – med fare for tap av bevilling ved salg av tobakk til mindreårige – er det eneste virkemiddel for overholdelse av aldersgrensen som har ført til nedgang i selvforsyning blant ungdom.

Straff

Slik regelen er i dag er det belagt med straff å bryte tobakksskadeloven § 5, jf § 10. Vi legger til grunn at en eventuell bevillingsordning forankres i tobakksskadeloven. En lovbestemmelse må i tilfellet innebære at det innføres et forbud mot å selge tobakk til forbruker uten å inneha en bevilling. Tobakksskadeloven inneholder som nevnt, allerede en hjemmel, jf § 10, for illeggelse av straff ved overtredelse av påbud og forbud i loven. Dersom et utsalgsted selger uten å ha bevilling vil dette medføre at lovbruddet kan straffeforfølges.

Forhold til andre forebyggende tiltak

I likhet med alle andre tiltak når det gjelder tobakksforebygging er det viktig at det samtidig satses på andre tiltak – skoleprogrammer, hjelp til røykeslutt, informasjonstiltak, samt lovregulering av andre områder.

Avslutningsvis vil vi påpeke at siden bruk av snus er et økende problem, vil vi anta at en bevillingsordning vil kunne ha effekt også på salg av snus til ungdom.

2 Nærmere om bakgrunn for utredningsoppdraget I

Når et bevillingssystem for salg av tobakk skal utredes er det naturlig å ta utgangspunkt i lov om vern mot tobakksskader (heretter: tobakksskadeloven) § 5 som forbyr salg av tobakkssvarer til personer under 18 år. Tobakksskadelovens formål jf. § 1 er: "...å begrense

de helseskader som bruk av tobakk medfører.” At loven er en helselov har blant annet betydning ved tolking av forbudet i tobakksskadeloven § 5, og ved vurderingen av de tiltak som foreslåes for å effektivisere dette forbudet.

I 1998 ble det gjennomført to undersøkelser vedrørende overholdelse av 18-årsregelen for kjøp av tobakk, en blant ungdom og en blant salgsstedene. Over halvparten av ungdom i alderen 13-17 år oppga at de vanligvis kjøper sigarettene sine selv. Blant dem som hadde kjøpt eller forsøkt å kjøpe sigaretter de siste to-tre månedene, svarte 70 % at de ikke noen gang ble spurt om alderen. Det var jevnt over god kjennskap til aldersgrensen blant tobakksforhandlerne.

Over en periode fra 1998 til 2000 var Tobakksskaderådet i dialog med bransjen for å bidra til og veilede med hensyn til hvordan bransjen selv kunne forsøke å oppnå bedringer ad frivillig vei. Undersøkelser som ble gjort etter en tid, viste at de frivillige tiltakene bransjen hadde iverksatt, på langt nær var tilstrekkelige.

På denne bakgrunn mente Statens tobakksskaderåd at andre virkemidler måtte vurderes og foreslo lisensiering av tobakksutsalg.

I Sosial- og helsedepartementets høringsnotat om forslag til flere endringer i tobakksskadeloven i august 2001 ble forslaget drøftet, men på det daværende tidspunktet valgte departementet å ikke følge opp forslaget om bevilling for salg av tobakk.

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

Organisasjonen Tobakksfritt har i mange år vært opptatt av å redusere ungdomsrøykingen, og foreslo i 1998 at det burde innføres en bevillingsordning for salg av tobakk.

2.1 Særlig om rapporten: ”En gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å redusere røyking blant ungdom.”¹

Etter at helseministeren hadde lansert målsetningen om 50 % reduksjon i ungdomsrøykingen, presenterte Sosial- og helsedirektoratet våren 2002 en forskningsrapport om hvilke tilgjengelige virkemidler som politikerne kunne bruke. Målet var å skape et bedre beslutningsgrunnlag for valg av strategier og definere ressurskrav i samsvar med målsetningen.

På denne bakgrunn ga Sosial- og helsedirektoratet forskerne Karl Erik Lund og Jostein Rise i oppdrag å foreta en kunnskapsoppsummering på dette området. I rapporten som forelå før sommeren 2002, anbefaler Jostein Rise og Karl Erik Lund ti tiltak som vil ha effekt i arbeidet for å oppnå målet om å redusere ungdomsrøyking med 50 %. Forfatterne skriver følgende i rapporten om mulig innføring av en bevillingsordning: *”Majoriteten av forskningslitteratur på området viser at lisensiering av forhandlere med fare for tap av bevilling ved salg av tobakk til mindreårige – er det eneste virkemiddel for overholdelse av aldersgrensen som har ført til nedgang i selvforsyningen blant barn og unge.”* De skriver videre: *”Forskningen viser at andre røykeforebyggende tiltak overfor ungdom – som for eksempel undervisningsprogrammer – vil komme til å få bedre effekt dersom aldersgrensen blir effektivisert.”²*

¹ ”En gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å redusere røyking blant ungdom”. Karl Erik Lund, Jostein Rise. SIRUS. Oslo 2002.

² Op.cit. s. 40

Direktoratet har ved vurderingen av en bevillingsordning lagt vekt på kunnskapsoppsummeringen fra SIRUS. Metoden for litteraturgjennomgangen er tidligere detaljert behandlet i en artikkel av Lund KE, Scheffels J, Sanner T, "Hvordan redusere salg av tobakk til mindreårige?".³

3 Bakgrunn for oppdraget II – ungdom og helseskader

Tiltak for å begrense andel ungdomsrøykere er viktig dersom man skal redusere tobakksbruket i befolkningen generelt. Det viser seg at når avhengigheten først er etablert er den svært vanskelig å bryte. Dersom man gjennom ulike tiltak greier å holde ungdom røykfrie, inntil de når slutten av tenårene, er det stor sannsynlighet for at de heller ikke senere i livsløpet vil begynne å røyke. Hele 80 % av dagens 50 åringer som røyker, begynte å røyke før de hadde fylt 20 år. I dette punktet redegjøres det kort for helseskader forårsaket av tobakksbruk særlig relatert til ungdom. Mer informasjon om ungdom og helseskader finnes i vedlegg nr. 1.⁴

Risikoen for alvorlige helseskader ved røyking øker jo tidligere en person begynner å røyke. Tidlig røykestart reduserer veksten av lungene og lungenes funksjonsnivå. En person som starter sin røyking når han er under 15 år har eksempelvis dobbelt så stor risiko for å utvikle lungekreft som en person som begynner i en alder av 20-24 år.

Tidspunkt for røykestart er også av betydning for varighet av "røykekarriere" og grad av avhengighet av nikotin. Røyking som ung øker også risikoen for sykdomssymptomer og plager i respirasjonssystemet, og dette øker igjen risikoen for kronisk obstruktive lungesykdommer seinere i livet. Røyking blant unge øker også risikoen for sykdom i hjerte-kar systemet. Ungdommer som røyker øker dessuten alderdomsprogresjonen i hud og hår og de har svekket immunforsvar, gutterøykere utvikler oftere impotens mens jenterøykere har økt risiko for infertilitet.⁵ (USDHHS 1994⁶, SAY 1992⁷, Charlton 1996⁸ Sanner og Dybing 1994⁹).

Selv om det i 2002 var en nedgang både i prosentandel røykere og salg av ferdigsigaretter i dagligvarehandelen, økte snussalget i dagligvarehandelen med flere prosent sammenlignet med fjorårets første måneder. Det er bred enighet om at snus er helseskadelig. Alle røykfrie tobakksvarer inneholder potensielt kreftfremkallende nitrosaminer, mengden varierer mellom de ulike produktene. Helseskadene forbundet med snus er imidlertid ikke like godt dokumentert som de helseskadene som er forårsaket av røyking. Amerikanske studier har vist at snusbruk medfører en klar økt risiko for kreft i munnhulen, mens to svenske studier ikke har kunnet påvise noen sikker økning. De svenske undersøkelsene rapporterte imidlertid en ikke-signifikant økning i munnhulekreft hos tidligere snusbrukere. Disse studiene inkluderte menn som begynte å snuse omtrent ved 25-årsalderen. I dag starter mange å bruke snus ved 15-18 årsalderen. Utbredelse av snus hos unge er et relativt nytt fenomen og

³ Tidsskr Nor Lægeforen 1999; 119: 3756-60, se vedlegg nr. 5

⁴ Utdrag fra "En gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å redusere røyking blant ungdom". Karl Erik Lund, Jostein Rise. SIRUS. Oslo 2002. Del II, kapittel 2.

⁵ Janne Scheffels, Karl Erik Lund "Hva er gevinsten ved å innføre restriksjoner for røyking i videregående skoler?" – Et empiribasert notat, Den norske Kreftforeningen.

⁶ USDHHS. *Preventing tobacco use among young people. A report of the Surgeon General.* Atlanta: Departement of Health and Human Service, Public Health Service, Centers for Disease Control and Prevention and Health Promotion, National Centers for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, 1994

⁷ Smoking and the Young (SAY). *A report of a working party of the Royal College of Physicians.* Royal College of Physicians London 1992.

⁸ Charlton A. *Children and smoking: the family circle.* I: Doll R, Crofton S, red. *Tobacco and health.* London: The British Council by the Royal Society of Medicine Press Limited 1996; 52: 90-107 (Bd. 1 i serien: British medical bulletin – a series of expert reviews).

⁹ Sanner T, Dybing E. *Helseskader ved bruk av tobakk.* I: Tobakksbruk og holdninger i Norge – utviklingen 1973-95. Rapport. Oslo: Statens tobakksskaderåd, 1996.

langtidseffekter er derfor ikke like godt kartlagt gjennom forskning som for dem som røyker. Det kan tenkes at snusbrukere som starter tidligere vil få større helseskader enn dagens studier antyder. Det er derfor trolig at et bevillingssystem for salg av tobakk vil ha gunstige effekter også på salg av snus til mindreårige.

4 Utviklingstrekk i røyking blant ungdom

16 års aldersgrensen for salg av tobakk ble første gang lovfestet i 1975, og ved lovendring av 17. februar 1995 ble aldersgrensen hevet til 18 år. Hensikten med innføringen av 18-årsgrensen var å redusere tilgjengeligheten av tobakk for unge (Ot. Prp nr. 69 1993-94). Ifølge årlige røykevaneundersøkelser (utført av Statens tobakksskaderåd), har likevel ikke innføring av 18 års grensen ført til nedgang i andel røykere blant tenåringer. Tabellen nedenfor viser at det ikke er signifikant forskjell mellom gjennomsnittlig andel røykere to år før og to år etter innføringen av 18 års grensen.

	Begge kjønn		Jenter		Gutter	
	1994-95	1996-97	1994-95	1996-97	1994-95	1996-97
Daglig	21,0	19,3#	22,1	18,7	19,8	20,0#
Av og til	16,7	16,0#	18,4	16,0	14,9	16,0#
Daglig/av og til	37,7	37,3#	40,5	34,7	34,7	36,0#
(N)	257	300	136	150	121	150

** p<0.01 * p< 0.05 # p > 0.05 (ikke signifikant)

Mer informasjon om utviklingstrekk i røyking blant ungdom finnes i vedlegg nr. 2¹⁰.

5 Noen sammenlikninger - alkohol og tobakk

5.1 Hensyn og bakgrunn for revisjon av bevillingsordning for alkohol

Forslaget til endring av alkoholloven i 1997 (Ot prp 7 1996 - 97) fremholdt at bakgrunnen var ønsket om å oppnå endringer/resultater på tre ulike områder. Det første målet er å begrense alkoholforbruket i befolkningen. Dette er den tradisjonelle begrunnelsen for norsk alkoholpolitikk, og en begrenset fysisk tilgjengelighet har vært ansett som et viktig virkemiddel for å redusere forbruket. Men det var ikke primært ønsket om å redusere forbruket som lå bak lovrevisjonen. Odelstingsproposisjonen begrunnet også endringene med at nærings- og forbrukerinteresser var legitime interesser som bevillingspolitikken skulle gjenspeile. Det uttales at det viktigste formålet med lovendringen likevel var å motvirke økonomisk kriminalitet, særlig i forbindelse med skjenkesteder. Dette ble gjort ved å innføre økonomiske vandelskrav og bestemmelser om at bevillingen faller bort ved konkurs og overdragelse av virksomheten. Evalueringer¹¹ viser at utviklingen synes å ha gått i retning av noe redusert økonomisk kriminalitet og at dette derfor må "sees på som en tilsiktet, positiv virkning av lovendringen, uavhengig av hvilke virkninger den har hatt for alkoholforbruket eller næringsinteressene."¹²

5.2 Om salgsbevilling og skjenkebevilling

Det er først og fremst bevillingssystemet knyttet til salg av alkohol det er aktuelt å se nærmere på i forbindelse med et mulig bevillingssystem for salg av tobakk, dette fremgår også av departementets oppdrag.

6 Bevillingsordning – oppdragets disposisjon

Departementet har i brevet av 29. januar 2003 angitt hvilke punkter oppdraget skal omfatte. Vi vil nedenfor følge departementets disposisjon og behandle disse punktene fortløpende. Fordi deler av oppdraget ligger nært opp til hverandre og er delvis overlappende, vil noen spørsmål nødvendigvis bli behandlet flere steder.

¹⁰ Utdrag fra *En gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å redusere røyking blant ungdom*. Karl Erik Lund, Jostein Rise. SIRUS. Oslo 2002. Del II, kapittel 3.

¹¹ *Bevillingssystemet som alkoholpolitisk virkemiddel – En evaluering av endringene i alkoholloven i 1997*. SIRUS rapport 3/2002 skrevet av Ragnar Hauge og Reidun Johanne B. L. Lohiniva.

¹² Op.cit. side 15.

Vi vil dernest under hvert punkt, der det er hensiktsmessig, først redegjøre kort for de tilsvarende reglene som gjelder etter alkoholloven, for deretter å vurdere hvilke regler som kan/bør gjelde for salg av tobakk.

Sosial- og helsedirektoratet vil så snart som mulig komme tilbake med en kostnad-nytte analyse ved å innføre en bevillingsordning.

6.1 Særlig om krav til internkontroll

Sosial- og helsedirektoratet har vurdert hvorvidt krav om internkontroll (IK) bør være et sentralt element i bevillingsordningen. Bakgrunnen for dette er ønsket om et mest mulig effektivt bevillingssystem. Erfaring viser at bevilling for salg av alkohol dessverre ikke er et effektivt nok virkemiddel for å hindre salg til mindreårige. Administrasjon av og tilsyn med denne bevillingsordningen er dessuten omfattende og kostnadskrevenende. Da det finnes mange flere utsalgssteder for tobakk enn for alkohol, vil en ordning som svarer helt til bevillingssystemet for alkohol, sannsynligvis bli ytterligere ressurskrevenende, uten nødvendigvis å oppnå den ønskede effekten. De bevillingssystemer som har vist å ha størst effekt i andre land, og som er referert i vedlegg nr. 3, har tatt i bruk metoder som ikke kan nyttes i Norge. Det er derfor behov for å vurdere en noe annen utforming av et bevillingssystem her.

Ved innføring av et bevillingssystem med IK som et sentralt element, vil det understreke eierens/driverens ansvar for å følge de påbud og forbud som allerede er nedfelt i loven. Dessuten vil tilsynet som utføres i den forbindelse ikke være så ressurskrevenende, idet vi antar at et årlig, mer innholdsrikt tilsynsbesøk vil være tilstrekkelig. Det er eier selv som først og fremst må kontrollere at virksomheten følger lovens krav i forhold til salg av tobakk.

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

Det anbefales å innføre et krav om internkontroll som et vilkår for å få bevilling. Videre bør bevillingen kunne inndras dersom kravet til etablering av IK systemer ikke er oppfylt. Dette vil være et mer effektivt virkemiddel for tilsynsmyndighetene enn den kontroll-ordningen som gjelder for salg og skjenking av alkohol. Sosial- og helsedirektoratet antar også at dette vil være en mer kostnadseffektiv tilsynsordning, da det ved innføring av internkontroll som et element i en bevillingsordning ikke vil være hensiktsmessig med like mange tilsynsbesøk i året.

I de følgende punktene vil vi derfor først redegjøre for og vurdere en bevillingsordning som ligner på det som gjelder for alkohol. Deretter vil vi, der det er nødvendig, utrede krav om internkontroll for salgsstedene.

6.2 Vilkår for å få bevilling

6.2.1 Vilkår etter Alkoholloven

Utgangspunkt i alkoholloven § 1-4 b er at: Bevilling gis til den for hvis regning virksomheten drives.

Sentrale personer må ha utvist *uklanderlig vandel* i forhold til alkohollovgivningen, bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål samt skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen, jf. alkoholloven § 1-7b.

En rekke andre offentlige myndigheter er i denne sammenheng pålagt opplysningsplikt, jf. lovens § 1-15.

Som *sentrale personer* anses bevilings søker/bevilingshaver, personer som eier en vesentlig del av virksomheten eller av et selskap som driver virksomheten, personer som oppebærer en vesentlig del av selskapets inntekter samt den som i kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse på utøvelsen av virksomheten.

Vandelskravet ble innført med virkning fra 1.1.1998 etter mønster fra engrosbevilingsordningen, og var en skjerpelse i forhold til tidligere regler. Før den tid ble det kun innhentet opplysninger fra politiet som hovedsakelig skulle uttale seg om trafikale og ordensmessige forhold. Formålet med skjerpelsen var å bidra til at salgs-/skjenkebevilling kun tildeles seriøse aktører.

For hver bevilling skal det ifølge lovens § 1-7 c utpekes en *styrer og stedfortreder* som må være ansatt på salgsstedet eller arbeide i virksomheten i kraft av eierskap. Styrer og stedfortreder må være over 20 år og ha dokumentert kunnskap om alkoholloven med forskrifter gjennom avleggelse av en egen kunnskapsprøve. De må ha utvist uklanderligandel i forhold til alkoholloven og annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål. Ved vandelsvurderingen skal det ikke tas hensyn til forhold som er eldre enn 10 år.

Kommunens skjønn ved behandling av søknader om salgsbevilling

Kommunen har en vid skjønnsadgang. Når alkoholpolitiske grunner taler for det, kan kommunen avslå søknader om salgsbevilling, selv om søkeren i og for seg oppfyller alle vilkårene. Blant annet kan det settes tak for det maksimale antallet salgs- og skjenkesteder i en kommune.

6.2.2 Registreringsplikt innført i Sverige

I Sverige er det fra 1. januar 2003, innført en registreringsordning for salg av tobakk. Ordningen innebærer at alle som selger tobakk i næringsøyemed må registrere seg. Med næringsvirksomhet menes i den svenske loven virksomhet som drives yrkesmessig og selvstendig. Næringsvirksomhet kan drives som selskap (bolag), enkeltforetak, eller ideelle organisasjoner. Skattefritak etter svensk lov, som blant annet gjelder for ideelle organisasjoner, fritar ikke fra registreringsplikten. Det er heller ikke avgjørende om næringsvirksomheten er fast (slik som salg fra butikk eller restaurant) eller om den er ambulerende (som for eksempel i tilknytning til visse arrangementer).

Etter den svenske loven er det videre et vilkår at virksomheten foretar salg til konsumenter. Det foreligger ingen registreringsplikt ved salg fra importør/produsent til forhandler/detaljist.

Registreringen skal foregå i den kommunen der salget finner sted. Registreringssøknaden skal inneholde opplysninger om virksomhetens navn, post- og besøksadresse, organisasjonsnummer og den som er ansvarlig for virksomheten. I praksis er det lagt opp til at hvert enkelt salgssted skal registreres, selv om en næringsdrivende driver flere utsalg. Det er videre opp til kommunen å gi informasjon om hvilken etat som er adressat for registreringssøknaden.

Sosial- og helsedirektoratet mener at mange av de vilkårene den svenske loven inneholder bør vurderes også i Norge. Den svenske registreringsordningen er beskrevet mer utførlig i punkt 7.6.3.

6.2.3 Vilkår for bevilling for salg av tobakk

Dersom det innføres en bevillingsordning forutsetter vi at dette reguleres direkte i tobakksskadeloven, eventuelt at det innføres hjemmel i loven for å regulere ordningen nærmere i forskrift.

Kommunen har en vid skjønnsadgang når det gjelder tildeling av salgsbevilling for alkohol. Når alkoholpolitiske grunner taler for det, kan kommunen avslå søknader om salgsbevilling, selv om søkeren i og for seg oppfyller alle vilkårene. Blant annet kan det settes tak for det maksimale antallet salgs- og skjenkesteder i en kommune. Dette innebærer at en kommune kan utøve skjønn for eksempel ved å nekte en salgsbevilling dersom kommunen mener det allerede er tilstrekkelig antall utsalgssteder i kommunen. Et bevillingssystem for tobakk innebærer at dersom søkeren oppfyller alle vilkårene for å få tildelt bevilling, skal kommunene som hovedregel gi bevilling for salg av tobakk. Skjønn bør kunne utvises hvis det er dokumentert at søkeren har brutt tobakksskadeloven tidligere. I slike tilfeller bør det kunne gis avslag.

Hvem skal være bevillingshaver?

Salg av tobakk foregår i dag fra ca. 18 000 utsalgssteder av svært ulik karakter. Små kiosker, store dagligvareforretninger (ofte som ledd i kjeder), ulike typer serveringssteder og bensinstasjoner står for den vesentligste delen av omsetningen, men salg forekommer også i platebutikker og klesbutikker.

Sosial- og helsedirektoratet anbefaler at detaljhandel med tobakk bare skal kunne gjøres av dem som har fått en salgsbevilling.

Som nevnt ovenfor fremgår det av alkoholloven § 1-4 b at: "*Bevilling etter denne lov gis til den for hvis regning virksomheten drives.*" Dette bør også gjelde for salg av tobakk.

Ved salg av tobakk bør etter vår vurdering hvert enkelt utsalgssted ha en egen bevilling, følgelig vil en butikkjede ikke kunne få en samlet bevilling for alle kjedens utsalgssteder. Dette innebærer blant annet at også hvert enkelt utsalg innen de ulike dagligvarekjedene må ha egen bevilling. Blant annet vil konsekvensene av en inndragning av bevillingen kunne bli unødig store dersom brudd på bevillingsvilkårene i en butikk ville føre til inndragning i samtlige av kjedens butikker.

Vilkår for å få tildelt en bevilling

En gjennomgang av vilkårene for å få bevilling for salg av alkohol viser at det er flere av vilkårene som ikke er aktuelle å overføre til en eventuell salgsbevilling for tobakk.

Vandelskrav

Det er etter vår vurdering ikke behov for å stille noen vandelskrav til bevillingshaver, da en salgsbevilling for tobakk ikke gjenspeiler de samme hensyn som en salgsbevilling for alkohol, jf over under punkt 5.

Gebyrer

Et helt sentralt vilkår vil være at søknadsgebyr og årsgebyr (mer om dette senere) er betalt innen en viss frist.

Firmaattest

Det bør også vurderes om det skal stilles som vilkår at firmaattest fremlegges. Dette for å forsøke å sikre at det bare er de seriøse firmaene som skal kunne selge tobakk. Til sammenlikning kan nevnes at dette er et vilkår som må oppfylles for videokonsesjon i henhold til lov om film og videogram, se nærmere om denne ordningen under punkt 7.7.

Salg til forbruker

Det vil også kunne sees som et vilkår at det dreier seg om salg til forbruker.

Krav til internkontroll

Det bør videre være et vilkår for å få bevilling at salgsstedet har et internkontroll (IK) system for å sikre at tobakksskadeloven § 5 overholdes. Den enkelte bedrift bør ha rutiner for å sette de ansatte inn i regelverket, samt rutiner for håndhevelse. Disse må være dokumentert og følge med søknaden. Mulige elementer i et IK system vil være dokumentasjon av årlig opplæring/kunnskapsprøve for alle ansatte. Obligatorisk merking ved kassen om aldersgrensebestemmelsene kan også være et element. Det bør også vurderes å innføre systemer der kassapersonalet mottar en melding på skjermen om 18-årsgrensen som er knyttet til strekkoden, og som oppfordrer til å be om legitimasjon.

Andre spørsmål

Det bør eventuelt kreves at forretningssted/ utsalgsted angies særskilt i bevillingssøknaden og bevillingsvedtaket, slik at bevillingen bare gjelder for det angitte lokalet. Dette er ordningen når det gjelder videokonsesjon.

Det må også vurderes hvor mange år bevillingen skal gjelde for. Her kan man tenke seg flere muligheter. Dersom bevillingen skal gjelde for kun ett år av gangen, vil det bli dyrere blant annet på grunn av økte administrasjonsutgifter. Bevillingsperioden for salg og skjenking av alkohol er på inntil 4 år. Sosial- og helsedirektoratet anbefaler at tilsvarende periode også skal gjelde for salgsbevilling for tobakk. I denne forbindelse kan nevnes at 4 år også er valgt som bevillingsperiode på Island.

Sosial- og helsedirektoratet anser det naturlig at bevilling skal falle bort ved utløpet av bevillingsperioden. Ny søknad må sendes inn slik det ble gjort ved første gangs søknad. Ved å innføre en slik ordning vil man oppnå en viss kontroll av at de som får (ny) bevilling (fortsatt) tilfredsstill vilkårene. En kontroll av dette hvert fjerde år vil kunne være med på å sikre at ordningen fungerer etter intensjonene.

Videre må det vurderes hvorvidt en eventuell bevilling skal kunne overdras i bevillingsperioden. Alkoholoven § 1-10 fastslår at bevilling faller bort ved overdragelse av utsalgstedet/serveringsstedet, død og konkurs. Bevillingen er således tett knyttet til bevillingsinnehaver på alkoholområdet og bestemmelsen ble innført for å motvirke økonomisk kriminalitet. Slik sett vil ikke de samme hensynene nødvendigvis komme inn ved vurderingen av hvorvidt en bevilling for salg av tobakk skal kunne overdras. Spørsmålets aktualitet vil øke med hvor lang bevillingsperiode man velger, og er sannsynligvis særlig aktuelt for kiosker og mindre utsalgsteder hvor det hyppig skjer endringer på eiersiden. Det kan tenkes andre juridiske problemstillinger i forbindelse med eierskifte som ikke er vurdert nærmere her.

6.3 Organisering av tilsynet

6.3.1 Alkoholoven

Kommunen er pålagt ansvar for å utøve kontroll med utøvelse av kommunale salgsbevillinger, jf alkoholoven § 1-9 sammenholdt med kapittel 10 i forskrift av 11. desember 1997 nr 1292 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.

I henhold til forskriftens § 10-1 skal hver kommune ha et utvalg til å forestå kontrollen. Utvalget kan virke i flere kommuner. Kontrollansvaret kan legges til et allerede eksisterende kommunalt utvalg.

Utvalget oppnevnes av kommunestyret med et hensiktsmessig antall medlemmer. Funksjonstiden følger kommunestyreperioden, jf. § 10-3.

Kontrollen skal i henhold til § 10-5 foretas av *engasjerte kontrollører* og ikke utvalgets medlemmer og kan foregå åpent eller anonymt. Kommunestyret har ansvar å sørge for at kontrollørene får nødvendig opplæring.

Kontrollen skal særlig omfatte overholdelse av *salgstiden, aldersgrensebestemmelsene og at det ikke selges til personer som er åpenbart beruset.* (§ 10-6)

Etter utført kontroll skal kontrolløren alltid presentere seg for stedets ansvarshavende og muntlig redegjøre for sitt inntrykk av stedet. Skriftlig rapport skal sendes salgsstedet snarest mulig og senest innen en uke med adgang for bevillingshaveren til å uttale seg til rapporten innen 2 uker. (§ 10-7)

Rapporter fra utvalget sendes kommunestyret via sosialtjenesten (§ 10-8).

Kontroll skal foretas minimum 3 ganger per år og for øvrig så ofte behovet tilsier det (§ 10-9).

Innenfor rammen av forskriften kan kommunen fastsette nærmere retningslinjer for utøvelsen av kontrollen.

6.3.2 Tobakk

Organisering av tilsynet

Offentlig tilsyn er myndighetenes utadrettede aktivitet for å påse at lover og forskrifter etterleves. Sosial- og helsedirektoratet understreker at tilsynet med en bevillingsordning må være effektivt dersom dette tiltaket skal få den ønskede effekten, jf for øvrig det som er sagt under punkt 6.1.

Vi foreslår at organisering av tilsynet med salg av alkohol, så langt det er hensiktsmessig, overføres til tilsyn med tobakkssalg, jf det som er sagt under punkt 6.3.1

Da vi foreslår IK som et sentralt element i bevillingsordningen, vil tilsynet med utsalgssteder for tobakk likevel være noe annerledes og mindre arbeidskrevende enn det tilsynet som gjelder etter alkoholloven.

Tilsyn med virksomheter med IK system omfatter selve tilsynsbesøket, og kan gjennomføres som systemrevisjon, verifikasjon eller inspeksjon. En systemrevisjon er en systematisk og objektiv undersøkelse av virksomheten for å fastslå om aktivitetene er effektivt gjennomført og hensiktsmessige for å oppnå målene. Verifikasjoner er undersøkelser, kontroller, stikkprøver etc. på om IK systemet fungerer i praksis, og om aktivitetene er i samsvar med myndighetenes krav. Tilsynet består av selve kontrollen og en eventuell etterfølgende reaksjon. Kontrollen går ut på å vurdere i hvilken grad det er overensstemmelse mellom de krav som er satt til virksomheten og hvordan virksomheten styrer og driver sitt daglige arbeid. Reaksjonene vil variere avhengig av art og alvorlighet på de avvik som er funnet.

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

Nærmere om tilsyn – innhold og omfang

Tilsynet skal først og fremst omfatte kontroll med hvorvidt salgsstedet gjennomfører og håndhever det internkontrollsystemet som er innført. Dette vil omfatte kontroll med internkontrollsystemet og rutiner for overholdelse av 18 års grensen. Kontrollen må også omfatte kontroll med hvorvidt et utsalgssted har fått innvilget sin søknad om bevilling. Eventuelt må kontrollen omfatte overholdelse av tobakksskadeloven § 2 og § 3.

Metoder som tas i bruk i andre land, for eksempel provokasjon, vil ikke være aktuelt å innføre i Norge. Provokasjon som er tatt i bruk i andre land i forbindelse med aldersgrensebestemmelser for kjøp av tobakk, er å foreta en handling for å fremprovosere en straffbar handling som ikke ellers ville ha blitt begått. Det vil i Norge heller ikke være aktuelt å "henge ut" utsalgssteder ved å innføre merking av steder som har mistet bevillingen med en oppfordring til publikum om å handle andre steder.

6.4 En eventuell bevillingsavgift

6.4.1 Alkoholoven

Innehaver av bevilling betaler et bevillingsgebyr som fastsettes for ett år av gangen på grunnlag av forventet omsatt mengde alkoholholdig drikk, men slik at minimumsgebyret for salg utgjør kr 1000. Etter utløpet av året foretas det en endelig beregning av gebyret på grunnlag av en oppgave som viser den faktiske mengde alkoholholdig drikk den enkelte bevillingshaver har omsatt. For å sikre at korrekte opplysninger gis, kan det kreves bekreftelse fra revisor.

Bevillingsgebyret er differensiert etter alkoholtype. Salgssteder med kommunal salgsbevilling kan i dag selge øl og annen drikk som inneholder opptil 4,75 volumprosent alkohol (såkalt rusbrus). Satsen for beregning av bevillingsgebyret er kr 0,16 pr. liter for begge kategoriene.

6.4.2 Tobakk

Dette punktet i utredningen er i hovedsak basert på en bevillingsordning som ligner bevillingssystemet for alkohol, men det er likevel gjort noen anslag over hvilke kostnader som kan påregnes for et bevillingssystem for tobakk.

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

Direktoratet anbefaler ikke at bevillingsgebyret skal differensieres etter tobakkstype og heller ikke at gebyrene beregnes på grunnlag av omsetningsoppgave for hvert år.

Man kan tenke seg to alternativer; en mulighet er et fast gebyr for alle salgssteder. Et annet alternativ vil være en viss differensiering avhengig av omsetningsmengde. Under dette alternativet vil det være naturlig å tenke seg noen hovedgrupper slik at systemet ikke blir for komplisert. Det er også mulig å dele inn i to eller maksimum tre ulike grupper. Sosial- og helsedirektoratet anbefaler imidlertid at gebyrene er like for alle utsalgssteder.

Da det er mange ulike typer salgssteder som selger tobakk, vil et gebyr som er likt for alle kunne være konkurransevridene.

For at man skal gjøre noen antagelser om hvor høyt et gebyr må settes for at ordningen skal være helt selvfinansierende, kan man legge ulike forutsetninger til grunn. Grunnlaget for de kostnadene som presenteres i dette notatet er en foreløpig rapport utarbeidet for Sosial- og helsedirektoratet. Her fremgår det at det er flere typer kostnader ved å innføre et bevillingssystem. Man kan for det første skille mellom offentlige og private kostnader.

Offentlige kostnader inkluderer utgiftene til administrasjon og kontroll av bevillingsordningen. En bevillingsordning vil imidlertid også innebære kostnader for det private i form av merarbeid og tap av tid.

For det andre kan man skille mellom oppstartskostnader og driftskostnader. Oppstartskostnadene vil i stor grad avhenge av om man legger ansvaret til allerede eksisterende institusjoner eller velger å opprette helt nye. Ved å legge bevillingsmyndigheten til etater som allerede administrerer bevillingsordningen for salg og skjenking av alkohol, vil man begrense en del av oppstartskostnadene fordi man ikke trenger å bygge opp en helt ny kontrollinstitusjon. De årlige driftskostnadene vil i hovedsak være lønn til ansatte som administrerer og kontrollerer bevillingsordningen. Størrelsen på disse vil i stor grad avhenge av utformingen av kontrollordningen. Dersom man legger seg på samme nivå som kontroll av alkoholbevilling, vil det tilsvare at hvert utsalgssted blir kontrollert minst tre ganger per år.

I tillegg til antall kontroller, vil driftskostnadene variere med omfanget av kontrollene. Et relativt omfattende system, som ble prøvd ut i en by i USA (Woodridge, Illinois), var basert på fire inspeksjoner av hvert eneste tobakkutsalg per år. Kontrollordningen innebar at man sendte inn mindreårige for å se om de fikk kjøpt tobakk. Utrekningene nedenfor antar at en slik kontroll tar et sted mellom 1 og 3 timer per utsalgssted (inkludert reisetid, selve kontrollen, papirarbeid og administrasjon, og justering for mulige samkjøringsgevinster for de som selger både alkohol og tobakk).

Et tredje skille går mellom direkte og indirekte kostnader. Utgiftene til kontroll, administrasjon, arbeid med søknader og liknende er kostnader som følger direkte av å innføre en bevillingsordning. I tillegg kommer mer indirekte kostnader blant annet i forbindelse med mulige rettsaker som følge av uenighet om inndragning (både privat og offentlig), klagebehandling, og andre mulige indirekte konsekvenser av tiltaket. Indirekte kostnader er svært vanskelig å tallfeste og de er i tillegg ofte svært kontroversielle. Av praktiske hensyn ser derfor disse beregningene bort fra slike kostnader.

Det antas nedenfor at alt arbeidet knyttet til søknadene tar mellom 1 og 2 timer per søknad både for det offentlige og det private. Dette inkluderer alt arbeid i forbindelse med søknaden, både gjennomgang av regelverk, behandling av søknad, ut og innsending, godkjenning, arkivering, oppdatering av databaser, trykking, overheadkostnader og liknende. Det antas videre at lisensen er gyldig i fire år, slik at omtrent 25 % av lisensinnehaverne må fornye lisensen hvert år. Det antas også at antall utsalgssteder for tobakk ligger mellom 15 000 og 18 000 og at timeprisen i det offentlige ligger mellom 300 og 500 kroner per time (inkludert overhead, arbeidsgiveravgift, administrasjon og kontorplass). De private har ingen reiseutgifter eller ekstra utgifter til kontorplass med mer som følge av ordningen og timeprisen settes derfor til mellom 100 og 200 kroner.

De årlige driftskostnadene knyttet til bevillingssystemet vil som nevnt avhenge sterkt av hvor mange kontroller man iverksetter. Tabellen nedenfor viser anslag på årlige driftskostnader sett i forhold til hvor ofte man i gjennomsnitt kontrollerer hvert utsalgssted per år.

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

Antall kontroller	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>
Offentlige kontrollkostnader	13,2	26,4	39,6	52,8
Private kontrollkostnader	3,7	7,4	11,1	14,9
Samlede kontrollkostnader	16,9	33,8	50,7	67,7

Administrasjonskostnader - søknadsgebyr

Det bør vurderes å innføre et særskilt søknadsgebyr for å finansiere de administrative kostnadene ved søknadsbehandlingen. Sosial- og helsedirektoratet har ikke tatt stilling til den nøyaktige summen på dette søknadsgebyret, men et gebyr i størrelsesorden 600 – 1000 kroner antas å dekke kostnadene forbundet med tildeling av bevilling. Bakgrunnen for denne summen fremkommer ovenfor. Det er et poeng å ikke sette søknadsgebyret for høyt, da dette vil kunne medføre at noen forhandlere unnlater å søke om bevilling, hvilket igjen vil kunne føre til et større illegalt salg. Et høyt søknadsgebyr vil også kunne være konkurransevridene.

På andre områder er det inntatt hjemmel for kunne fastsette gebyrregulativ til å dekke kostnadene forbundet med arbeid som påhviler kommunen, se for eksempel lov av 14. juni 1985 nr. 77 om plan og bygningsvesen § 109. Det bør vurderes å innføre en slik bestemmelse i tobakksskadeloven.

Når det gjelder eventuelle bevillinger som gis for en enkelt bestemt arrangement bør det fastsettes et særskilt gebyr. Man kan også vurdere om leverandører skal ha en særskilt opplysningsplikt i forhold til særlig denne type arrangementer, eventuelt at det ikke skal være adgang til å selge til arrangementer uten salgsbevilling for tobakk.

Søknadsgebyrets størrelse vil være relativt likt enten man velger et bevillingssystem som ligner på alkoholbevillingsordningen eller man velger å også innføre en ordning med krav om internkontroll.

Tilsynskostnader - årsgebyr

Dersom tilsynet skal utføres på samme måte som for kontroll etter alkoholloven vil tilsynskostnadene avhenge av hvor mange årlige kontroller som utføres. Ved 4 årlige kontroller, vil de årlige tilsynskostnadene være på anslagsvis 3200 kroner per utsalgssted. Skal tilsynet utføres 3 ganger i året, vil tilsynskostnadene synke til ca. 2363 kroner. Vi forutsetter at årsavgiften relativt enkelt kan innkreves hvert år. Men som tabellen ovenfor viser, vil tilsynskostnadene synke tilsvarende avhengig av tilsynsaktiviteten. Bevillingsavgiften bør da tilsvare kostnadene for tilsynsmyndighetene. Det understrekes at dette kun er anslag over antatte kostnader.

Tilsynskostnader - IK system

Sosial- og helsedirektoratet anbefaler imidlertid at tilsynet ikke gjennomføres på akkurat samme måte som det som gjelder for alkohol. Det vises her til det som sagt om IK som vilkår for å få bevilling og mangel på IK systemer som inndragningsgrunn. Tilsynet bør derfor, i den grad det er mulig, utføres etter internkontroll prinsippet, med færre, men grundigere tilsynsbesøk.

Sosial- og helsedirektoratet har ikke tatt stilling til det konkrete tilsynsgebyret, men det antas å ligge et sted mellom 13 og 26 millioner kroner samlet per år, se tabellen over der 13 millioner kroner er ca. kostnader for et årlig tilsynsbesøk og 26 millioner kroner er ca. kostnader for to årlige tilsynsbesøk. Dersom tilsynet skal være finansiert av bransjen vil dette utgjøre et årlig gebyr per utsalgssted på et sted mellom 800 og 1600 kroner. Det er sett bort fra at det muligens vil ligge en gevinst ved samordning med andre tilsynsordninger i kommunen. Det antas likevel at kostnadene vil ligge nærmere de høyeste anslagene da et tilsyn basert på IK kontroll vil være mer omfattende enn det tilsynet som gjelder etter alkoholloven.

Det vil selvfølgelig også være mulig å innføre ett samlet gebyr som skal dekke kostnadene ved både administrasjon av og tilsyn med bevillingsordningen. Gebyrbeløpet vil i tilfellet måtte settes til summen av søknadsgebyret og tilsynsgebyret slik det er beskrevet over.

6.5 Kriterier for å frata næringsdrivende bevillingen

6.5.1 Alkoholloven

Utgangspunktet er at en salgsbevilling kan gis for inntil 4 år, og med opphør senest 30. juni året etter at nytt kommunestyre tiltrer, jf. § 1-6 annet ledd.

Kommunens inndragningsadgang er nærmere regulert i alkoholloven § 1-8.

En bevilling kan inndras i bevillingsperioden for resten av bevillingsperioden eller for en kortere periode *dersom vilkårene/vandelskravet som nevnt i § 1-7 b ikke lenger er oppfylt*, eller bevillingshaver ikke oppfyller sine forpliktelser etter denne loven med forskrifter.

Bevillingen kan også inndras *ved overtredelse av annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål*.

Type og varighet av overtredelsen, overtredelsens grovhet, om bevillingshaver kan klandres for overtredelsen og hvorvidt det er iverksatt tiltak for å rette opp forholdet er eksempler på forhold som det kan være aktuelt å legge vekt på ved avgjørelsen av om og i tilfellet hvor lenge en bevilling skal inndras. En enkel overtredelse kan etter omstendighetene være tilstrekkelig for inndragning dersom forholdet anses som grovt. Flere mindre brudd over tid vil samlet sett være inndragningsgrunn.

Salg av alkoholholdig drikk til mindreårige og åpenbart berusede personer og salg etter salgstidens slutt og ulovlig alkoholreklame er konkrete eksempler på overtredelser av alkoholloven.

Etter innføringen av det utvidete vandelskravet skal det foretas en grundig vurdering av søkeren. Direktoratet har ingen oversikt over kommunenes praksis når det gjelder inndragning. Vi antar at dette vil variere en god del. Enkelte kommuner tolererer trolig færre overtredelser før bevillingen inndras for kortere eller lengre tid, mens andre kommuner er mer liberale. Avhengig av lokale forhold vil det å miste ølsalgsbevillingen permanent eller bare i en periode, kunne medføre store økonomiske problemer og i verste fall "kroken på døra" samtidig som ansatte kan miste arbeidsplassene sine. Derfor antar direktoratet – av egen erfaring som forvalter av engrosbevillingsordningen – at kommunene ofte unnlater å benytte seg av inndragningsinstituttet selv om vilkårene for inndragning av bevillingen er oppfylt.

6.5.2 Tobakk

Bevillingsmyndighetene kan inndra bevillingen for resten av bevillingsperioden eller for en kortere eller lengre periode dersom vilkårene man velger å fastsette ikke lenger er oppfylt, eller bevillingshaver ikke oppfyller sine øvrige lovpålagte forpliktelser.

Utgangspunktet må være at brudd på fastsatte vilkår kan føre til inndragning.

Tobakksskadeloven § 5

Det mest sentrale vilkåret er overholdelse av tobakksskadeloven § 5. Dersom utsalgsstedet ikke kan dokumentere håndheving og gjennomføring av sitt IK system for salg av tobakk, kan bevillingen falle bort. Det samme gjelder, dersom det ved tilsynsbesøk observeres at salgsstedet selger tobakk til personer under 18 år.

Andre bestemmelser i tobakksskadeloven

Man bør vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig at også brudd på andre bestemmelser i tobakksskadeloven kan medføre at bevillingen faller bort eller være momenter ved vurderingen av hvorvidt en bevilling skal falle bort. Det kan eksempel være at brudd på

forbudet mot tobakksreklame jf. tobakkskadeloven § 2 med forskrifter og eventuelt brudd på § 3 med forskrifter skal få samme virkning.

Tolkningsmomenter

Tilsvarende vurderinger som de som foretas etter alkoholloven bør også tillegges vekt ved vurderingen av om bevillingen bør inndras. Dette vil omfatte type og varighet av overtredelsen, overtredelsens grovhet, om bevillingshaver kan klandres for overtredelsen og hvorvidt det er iverksatt tiltak for å rette opp forholdet er eksempler på forhold som det kan være aktuelt å legge vekt på ved avgjørelsen av om, og i tilfellet hvor lenge en bevilling skal inndras. En enkel overtredelse kan etter omstendighetene være tilstrekkelig for inndragning dersom forholdet anses som grovt. Flere mindre brudd over tid vil samlet sett være inndragningsgrunn. Disse vurderingsmomentene vil også være aktuelle i forhold til gjennomgang av bedriftens IK system.

Advarsel

Dersom lovbrudd påvises, men ikke er så grovt at bevilling inndras umiddelbart, f. eks. ved påvist salg av tobakk til ungdom 15-17 år, vil bevillingshaver kunne gis en advarsel. Dersom advarsel gis, bør tilsynet gjentas innen kort tid og bevilling inndras ved gjentatte lovbrudd. Det bør imidlertid ikke være hovedregelen at det skal være gitt en advarsel før en bevilling skal kunne inndras.

6.5.3 Andre spørsmål

Dersom bevillingsmyndigheten fratar en bevillingshaver bevillingen vil dette være et enkeltvedtak jf. lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (fvl) § 2 b. Dette innebærer blant annet at: *"Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist"* jf. fvl § 16.

At det er påkrevet med et forhåndsvarsel innebærer imidlertid ikke at en bevilling ikke kan falle bort allerede ved første gangs lovbrudd. Bevillingshaver kan klage etter forvaltningslovens regler, jf. fvl. § 28 flg. Hovedreglen er at klage ikke har oppsettende virkning, jf. fvl. § 42. Dette medfører at bevillingen i utgangspunktet kan inndras før klagen er avgjort.

6.6 Hvilket organ skal være bevillings- og tilsynsmyndighet

6.6.1 Alkoholloven

Bevillingsmyndighet

Salgsbevilling skal i utgangspunktet gis av kommunestyret, men kan delegeres til formannskapet. I kommuner med parlamentarisk styringsform kan slike saker bare delegeres til faste utvalg eller kommuneråd, jf. alkoholloven § 1-12 første ledd.

Begrunnelsen for at bevillingsmyndigheten er lagt til kommunene er å gi kommunen mulighet og plikt til å føre en selvstendig alkoholpolitikk tilpasset kommunens alkoholpolitiske syn og andre lokale forhold. Dette understrekes ved at alkoholloven § 1-7d pålegger kommunen å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan. Kommunen har derfor sterk innflytelse på hvor og i hvilke former det skal kunne omsettes alkoholholdig drikk.

Tilsynsmyndighet

Det er kommunen som er pålagt ansvar for å kontrollere utøvelsen av kommunale salgsbevillinger, jf. alkoholloven § 1-9.

6.6.2 Tobakk

Bevillingsmyndighet

Statlig bevillingsmyndighet

Bevillingsmyndigheten vil kunne legges til et statlig organ. Da må det eventuelt opprettes et nytt organ, eller så må myndigheten legges til et allerede eksisterende organ.

Kommunal bevillingsmyndighet

Sosial- og helsedirektoratet mener imidlertid at det er mer nærliggende og hensiktsmessig å legge dette til kommunen.

Kommunestyret vil kunne delegere avgjørelseskompetanse til administrasjonen, da kommuneloven § 23 nr. 4 åpner for administrasjonens kompetanse til å fatte vedtak etter delegert myndighet i enkelt saker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Når det gjelder tildeling av bevilling for salg av tobakk, vil dette etter vår vurdering være en type sak som ikke er av prinsipiell betydning jf. ovenfor. Vi viser for øvrig til det som er sagt over om at det ikke skal være knyttet noen skjønnsmessige vilkår til denne bevillingen. Denne type ordning er også nedfelt i lov av 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram § 2 som lyder, "*Framsying og omsetning av film eller videogram i næring må ikke skje utan løyve frå kommunestyret eller den kommunestyret har gitt fullmakt*". I den registreringsplikten som nylig er innført i Sverige for alle tobakksforhandlere, er det også kommunen som har ansvaret for registreringsordningen, jf nærmere om dette i punkt 7.6.3.

Tilsynsmyndighet

Uavhengig av hvilket organ man velger som bevillingsmyndighet, vil det etter vår vurdering være det mest hensiktsmessige å legge tilsynsmyndigheten til et kommunalt organ. Her vil man kunne benytte det systemet som kommunen allerede har. Tilsynet må imidlertid utvides også fordi det er langt flere utsalg som selger tobakk (og ikke alkohol), jf det som drøftes om samordning under punkt 6.9 – 6.11.

6.7 Økonomiske og administrative konsekvenser - særlig for kommunesektoren

6.7.1 Alkoholoven

Bevillingsordningen for salg av øl har eksistert mer eller mindre uendret siden 1927. Bevillingsgebyret som skal betales i tilknytning til salgsbevilling for øl tilfaller kommunen og er ment å dekke kontrollutgiftene, jf. § 7-1. Direktoratet kjenner ikke til om økonomiske og administrative konsekvenser er analysert i forhold til bevilling for alkohol.

6.7.2 Tobakk

Administrative konsekvenser

Administrative konsekvenser for kommunen

Vi forutsetter under dette punktet at tilsyns- og bevillingsmyndigheten er lagt til kommunen. Fordi saksbehandling knyttet til en bevillingsordningen vil være ressurskrevende, bør systemet utformes så enkelt som mulig. Vilkårene som stilles bør være enkle å oppfylle, da dette vil medføre en forenklet og raskere saksbehandling. Arbeidsbelastningen vil likevel trolig være større i en innføringsfase, sett at de fleste vil søke om få bevilling straks ordningen innføres. I Danmark har man ved innføring av et konsesjonssystem for omsetning av reseptfrie legemidler utenom apotek, satt et passende tidsrom mellom søknadsfristen for "første runde" og ikrafttredelse av selve ordningen. Dette kan man også vurdere i forhold til bevilling for salg av tobakk. For øvrig vises det til punkt nr. 6.4.2 som skisserer en del av de administrative konsekvensene som kan påregnes.

Kommunale kontrollører vil også måtte få en opplæring i forhold til tilsynsmetodikken for IK systemer.

Administrative konsekvenser for statlig bevillingsorgan

Dersom man velger en statlig bevillingsmyndighet vil dette i en oppstartsfasen medføre større administrative konsekvenser enn dersom kommunen velges. Dette fordi man med en slik ordning ikke vil kunne nyttiggjøre seg et system som allerede er på plass. Velger man et statlig organ må det enten opprettes et eget nytt organ, eventuelt må det tilføres nødvendige ressurser til et allerede eksisterende statlig forvaltningsorgan.

Administrative konsekvenser for bransjen

De administrative konsekvensene for bransjen omfatter først og fremst innføring av IK system for tobakk. Da mange bedrifter allerede er pålagt internkontroll etter annen lovgivning antas slike kontrollordninger å være kjent for bransjen. Kostnadene som påregnes vil være knyttet til utvidelse av IK systemer som allerede er på plass i den enkelte bedrift til også å omfatte rutiner for overholdelse av tobakksskadeloven § 5. Annet arbeid i forbindelse med søknadsprosessen og tilsynsbesøk vil komme i tillegg.

Økonomiske konsekvenser

Økonomiske konsekvenser for kommunen

Vi forutsetter under dette punktet at bevillings- og tilsynsmyndigheten er lagt til kommunen. Innledningsvis må det poengteres at det bør tas sikte på at bevillingsordningen er selvfinansierende, og at søknadsgebyret og årsgebyret må fastsettes med dette for øyet. Det som er sagt om kostnader under dette punktet, vil også gjentas under de neste to punktene, da det antas at kostnadene på sikt vil være relativt like enten man velger stat eller kommune som bevillingsorgan. Dersom ordningen skal være selvfinansierende, vil kostnadene kunne dekkes av forhandlerne gjennom gebyrer.

Det vises til punkt 6.4.2 for en gjennomgang av kostnadene ved en bevillingsordning. Disse vil omfatte både administrasjonskostnader (søknadsbehandling med mer) og kostnader forbundet med tilsyn, og er nærmere beskrevet der. Det kan likevel her nevnes at det antas at være rimelig å sette søknadsgebyret til et sted mellom 600-1000 kroner.

Dersom man velger et tilsyn som omfatter krav til IK, antas tilsynskostnadene å være noe lavere enn et tilsyn som ligner på det som gjelder for alkohol. Kostnadene vil ligge på anslagsvis et sted mellom 13 og 26 millioner kroner for kommunene. Dersom tilsynskostnadene skal dekkes ved gebyrer, vil disse måtte settes til et sted mellom 800 og 1600 kroner per forhandler per år.

For et tilsyn som ligner det som gjelder etter alkoholoven, vil eksempelvis 4 kontroller i året, koste ca.3200 per forhandler per år. Mer om begrunnelsen og forutsetningen for disse beregningene er beskrevet i punkt 6.4.2. Der vil det også fremgå at dersom man baserer seg på færre tilsyn per år vil kostnadene synke, og omvendt hvis man øker tilsynsaktiviteten. Sosial- og helsedirektoratet anbefaler ikke en tilsynsordning svarende til den som gjelder på alkoholområdet fordi det har vist seg å være en noe ineffektiv tilsynsordning.

Økonomiske konsekvenser for statlig bevillingsorgan

Selv om oppstartskostnadene vil være betydelig høyere dersom man velger en statlig bevillingsmyndighet, antas det at kostnadene på sikt vil være den samme som dersom man velger kommunen som bevillingsmyndighet.

Når det gjelder kostnader knyttet til bevillingsordningen kan man derfor anta at søknadsgebyret skal settes et sted mellom 600–1000 kroner for at det skal være selvfinansierende, jf det som står over. Det understrekes at dette er usikre beregninger, men gir en pekepinn på hvilket nivå man skal legge seg på.

Vi anbefaler at det ikke velges en statlig tilsynsmyndighet.

Økonomiske konsekvenser for bransjen

Avhengig av hvordan man velger å utforme bevillingsordningen vil man kunne dekke de offentlige kostnadene med gebyrer. Systemet blir da kostnadsfritt for det offentlige, mens kostnadene legges på bransjen slik at summen blir den samme som det som er skissert under det forrige punktet. I tillegg vil bransjen ha noen kostnader som ikke henger sammen med søknadsgebyr og årsgebyrer. Dette vil blant annet være de kostnadene som går med til å søke om bevilling. Bransjen vil i tillegg ha kostnader i forbindelse med utvidelsen av sitt IK system til også å gjelde tobakk.

6.7.3 Kostnadene ved bevillingssystemet sett i forhold til andre helsetiltak

Foreløpige beregninger tyder på at ordningen vil kunne forsvare kostnadene. En kost/-nytte analyse er under utarbeidelse og følger så snart den er ferdig.

6.8 Erfaringer fra og effekten av bevillingsordningen for salg av alkohol som et tiltak for å overholde aldersgrensen

Direktoratet har ikke kjennskap til at det er gjennomført noen systematisk evaluering av effekten av bevillingsordningen for salg av alkohol for å overholde aldersgrensen. Det følgende er derfor erfaringer fra etater som har hatt befatning med systemet.

Praksis viser dessverre at bevillingsordningen ikke er et fullgodt redskap til å hindre at ungdom under 18 år får kjøpt alkoholholdig drikk i butikken. Det er meget vanskelig for kontrollører å avdekke salg til mindreårige ved ordinære kontroller ettersom det forutsetter at kontrolløren nettopp er på stedet når ulovlig salg foregår.

I forbindelse med endring i alkoholloven, i kraft fra 1.1.2003, som gir salgssteder med kommunal ølsalgsbevilling adgang til også å selge rusbrus med samme alkoholstyrke, er det fra myndighetenes side satt økt fokus på 18-årsgrensen. Videre er kravet om overholdelse blitt innskjerpet overfor dagligvarehandelen. Sosialministeren har oppfordret kommunene til å slå hardt ned på salg til mindreårige og bruke inndragningsmuligheten.

Aktørene på sin side har forsikret at de er seg sitt ansvar bevisst, og at de vil iverksette tiltak for å hindre salg av øl og rusbrus til mindreårige. Likevel har det vært medieoppslag med beretning om at ungdommer under 18 år har fått kjøpt alkohol der avholdsorganisasjoner har sendt unge medlemmer på salgssteder og "fremprovosert" salg av rusbrus til disse.

Kommunale kontrollører kan ikke benytte seg av slike metoder, men vi er kjent med at Oslo kommune i tiden siden årsskiftet 2002/2003 har utført mange målrettede kontroller på salgssteder ved at kontrollører har vært i butikkene etter skoletid og frem til salgstidens slutt – en meget ressurskrevende form for kontroll ettersom kontrollørene i denne lange tiden må skiftes ut for ikke å bli gjenkjent. Det arbeides i tett samarbeid med ungdomsavdelingene hos politiet og en rekke andre aktører. Når en antatt mindreårig nekter å vise legitimasjon eller viser feil legitimasjon, tilkalles politiet. Disse systematiske kontrollene har så langt avdekket en rekke tilfeller der alkoholholdig drikk er blitt solgt til mindreårige.

Det er heller ikke kartlagt i hvilken grad ungdom forsyner seg gjennom illegal handel, for eksempel ved at eldre ungdom kjøper alkohol for mindreårige.

Til tross for at det forekommer brudd på 18-årsgrensen må det være grunnlag for å anta at salgsbevillinger generelt sett bidrar etter sin hensikt til å begrense tilgjengeligheten av alkoholholdig drikk.

6.9 Vurdere en mulig samordning av en ny bevillingsordning for tobakk med bevillingsordning for alkoholsalg

Sosial- og helsedirektoratet oppfatter denne delen av oppdraget som en forespørsel om hvorvidt en samordning med den kommunale bevillingsmyndighet for alkohol, vil være hensiktsmessig.

Sosial- og helsedirektoratet antar at det er både hensiktsmessig og kostnadseffektivt å legge bevillingsordningen for salg av tobakksvarer til kommunen. Dette på grunn av kommunenes mangeårige erfaring som bevillingsmyndighet for alkohol og fordi systemet allerede fungerer. Dersom man velger en statlig bevillingsmyndighet vil det ikke være naturlig å samordne selve bevillingsordningen/bevillingsmyndigheten, men som det fremgår nedenfor vil det under enhver omstendighet være hensiktsmessig med et samordnet tilsyn.

6.10 Vurdere et mulig samordnet tilsyn ved en eventuell samordnet bevillingsordning

Uavhengig av om man velger en kommunal eller statlig bevillingsmyndighet vil det etter Sosial- og helsedirektoratets vurdering være hensiktsmessig med et samordnet tilsyn, jf blant annet det som er sagt over om kommunens mangeårige erfaring på området. Det vil som nevnt også være kostnadseffektivt i motsetning til å etablere separate tilsynsordninger på områder som til en viss grad er overlappende.

Sosial- og helsedirektoratet har ikke foretatt egne beregninger på kostnadsdifferansen dersom man skulle opprette nye tilsynsorganer/etater, men vi kan ikke se annet enn at det ikke ville lønne seg. Den største besparelsen ved samordning ligger i muligheten for å benytte et allerede etablert system. Kommunene er allerede pålagt å føre tilsyn med de aktuelle bestemmelsene i alkoholloven med forskrifter. Tilsynsmyndighetene må imidlertid utvide tilsynet slik at også de forretningene som bare selger tobakk blir kontrollert. I Sverige skal tilsynet med den kommunale registreringsplikten samordnes med de lokale tilsynsmyndighetene for alkohol og næringsmidler.

En måte å beregne gevinsten ved et samordnet tilsyn med alkohol på, er å se på hvor mange færre tilsynsbesøk en samordning vil gi. Dersom man forutsetter at det er 16 500 (midt mellom 15 000 og 18 000) salgssteder for tobakk og 4000 steder som har salgsbevilling for øl, vil dette tilsi 20 500 tilsynsbesøk totalt dersom tilsynet ikke er samordnet. Ved samordning vil det derimot være 12 500 tilsynsbesøk (16 500 minus 4000), som utgjør en "gevinst" på 8000 tilsynsbesøk. Dersom man ganger dette med en antatt pris per kontroll på 800 kroner, vil besparelsen være på 6 400 000 kroner.

På bakgrunn av drøftelsen over, ser ikke Sosial- og helsedirektoratet det som hensiktsmessig å etablere nye etater som skal være tilsynsmyndigheter. Tilsynet bør samordnes der det er praktisk mulig.

6.11 Vurdere et mulig samordnet tilsyn uavhengig av samordning av bevillingsordning

Dersom man forutsetter at bevillingsmyndigheten skal være et statlig organ, vil det likevel være hensiktsmessig å samordne tilsynet i den grad det er mulig – dvs at de stedene som selger både alkohol og tobakk kontrolleres sammen. Det antas lite hensiktsmessig dersom dette tilsynet skulle foretas av annet enn et kommunalt organ. Tilsynet er på plass i kommunene og et eventuelt tilsyn også med overholdelse av 18-årsregelen i tobakksskadeloven § 5 kan enklest hektes på dette. Tilsynet må imidlertid under enhver omstendighet utvides til å dekke de utsalgsstedene som selger tobakk og ikke alkohol.

7 Andre vurderinger/momententer

7.1 Forhold til EU/EØS regelverk

Lovligheten av et bevillingssystem for salg av tobakk må også vurderes opp mot Norges internasjonale forpliktelser etter EØS-avtalen.

EØS-avtalens regler om de fire friheter inneholder regler som setter forbud mot tiltak som hindrer eller begrenser den frie utveksling av varer. Disse reglene er helt sentrale i EØS-avtalens regelverk om de fire friheter. Den relevante bestemmelsen i denne sammenheng er art. 11 i EØS-avtalen (tilsvarende EF art. 28) som forbyr ”*kvantitative importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning*”. I henhold til EØS-avtalens art. 6 skal bestemmelsene så langt de er identiske med de tilsvarende EF bestemmelsene, tolkes i samsvar med de relevante rettsavgjørelsene fra EF-domstolen.

Det er tolkning av forbudet mot ”*tiltak med tilsvarende virkning*” som er avgjørende for hvorvidt en nasjonal bestemmelse skal anses i strid med kravet om fri markedsadgang. Begrunnelse for bestemmelsen er å ramme alle nasjonale tiltak og lovgivning som kan virke begrensende på importen mellom avtalestatene, og dermed hindre den frie markedsadgangen. Det er imidlertid ikke bare tiltak som direkte regulerer import av varer som vil rammes av bestemmelsen. Også andre tiltak som i praksis hindrer handel mellom statene vil kunne omfattes. EF domstolen har ved flere anledninger tolket bestemmelsen og etter den sentrale *Keck*¹³ dommen ble det en viss avklaring av hva bestemmelsen omfatter. Her kom domstolen til at nasjonale bestemmelser som begrenser eller forbyr ”*visse former for salg*”, ikke uten videre er å anse som *tiltak med tilsvarende virkning*. Med dette uttrykket menes det ulike reguleringer av omstendighetene rundt omsetning av varer. Inn under dette faller blant annet ulike begrensninger med hensyn til markedsføringstiltak og begrensninger på tid og sted for salg. Således har det i senere saker blitt akseptert at regulering av salg på søndager er tillatt. Det samme gjelder forbud mot salg av sigaretter over disk på bensinstasjoner¹⁴.

En bevillingsordning for salg av tobakk må vurderes opp mot dette. Vurderingene i sakene som har vært behandlet i domstolen synes å være at restriksjoner i forhold til omsetning av varer anses importhindrende bare hvis det rent faktisk hindrer import ved å favorisere innenlandske produkter. EF-domstolen har ved flere anledninger presisert at de aktuelle restriksjonene må ha generell anvendelse og faktisk påvirke omsetning av importvarer og innenlandske varer likt, for at de ikke skal være rammes av denne bestemmelsen.

Lovligheten av et bevillingssystem for salg av tobakk i dagligvarehandelen har tidligere vært behandlet av EU domstolen i *Banchemo* dommen¹⁵ fra 1993. Domstolen kom til at ” 3. *En national lovgivning, som gaar ud paa, at salg en detail af forarbejdede tobaksvarer, uanset hvorfra de hidroerer, er forbeholdt godkendte forhandlere, men som ikke af denne grund lægger hindringer i vejen for adgangen til det indenlandske marked for varer fra andre medlemsstater eller hæmmer denne adgang i stoerre omfang end den hæmmer indenlandske varers adgang til forhandlingsnettet, er ikke omfattet af anvendelsesomraadet for traktatens artikel 30 [nå artikkel 28], for saa vidt som lovgivningen ikke vedroerer varernes egenskaber, men udelukkende reglerne for salg af varerne en detail, og for saa vidt som forpligtelsen til at lade forhandlingen af varerne ske gennem godkendte detailhandlere gaelder uden forskel for saa vidt angaar varernes oprindelse og ikke paavirker afsaetningen af varer fra andre medlemsstater paa en maade, der adskiller sig fra, hvad der gaelder for indenlandske varer.*”

¹³ Sak C. 267 & 268/91 [1993], ECR I-6097

¹⁴ Forente saker C-401 og C- 402/93, Boermans, Sml. 1994 s. I-5587

¹⁵ Sak C-387/93, Banchemo[1996], CMLR 829

Sosial- og helsedirektoratet mener at bevillingsordningen som er skissert i denne utredningen ikke vil anses som et tiltak med importhindrende virkning i og med at bevillingsplikten vil gjelde likt for *alle* aktører på markedet, jf *Banchero* dommen. Kravet om salgsbevilling for øl er heller ikke ansett å være i strid med EØS-avtalen. Så vidt vi kjenner til har heller ikke bevillingsordningen på Island blitt ansett som stridende mot fellesskapsretten.

7.2 Kort om smugling

Frankrike har en ordning der det er begrenset hvem som får selge tobakksvarer. Tobakksvarer selges således kun i "bureaux de tabac" av detaljhandlere som godkjennes av landets finansdepartement, samt i en del restauranter som har fått særskilt bevilling. All distribusjon foretas i praksis av et nasjonalt foretak. Systemet anses å være en viktig forklaring på hvorfor Frankrike har mindre problem med tobakkssmugling enn andre land det er naturlig å sammenlikne det med. Dette selv om prisene på tobakk ligger høyere i Frankrike enn i mange andre land.

7.3 Kort om straff

Slik regelen er i dag er det belagt med straff å bryte tobakksskadeloven § 5, jf § 9.

Vi legger til grunn at en eventuell bevillingsordning forankres i tobakksskadeloven. En lovbestemmelse må i tilfellet innebære at det innføres et forbud mot å selge tobakk uten å inneha en bevilling. Tobakksskadeloven inneholder som nevnt, allerede en hjemmel, jf § 10, for illeggelse av straff ved uaktsom og forsettelig overtredelse av lovens bestemmelser. Dersom et utsalgssted selger uten å ha bevilling vil dette medføre at lovbruddet kan straffeforfølges.

7.4 Andre spørsmål

Sosial- og helsedirektoratet har ikke oppfattet det som en del av departementets oppdrag å vurdere hvorvidt det å redusere antall utsalgssteder, eksempelvis ved at utsalgssteder i nærheten av skoler ikke skal kunne selge tobakk vil kunne være med på å redusere ungdomsrøykingen. Videre har vi heller ikke sett på hvorvidt mulige begrensninger med hensyn til salgstider er et mulig virkemiddel for å redusere salg til mindreårige.

Vi finner imidlertid grunn til å peke på at en bevillingsordning med mulighet for inndragelse, på litt sikt vil kunne medføre en reduksjon i antall utvalgsteder. Dersom tilsynet er effektivt vil en bevillingsordning kunne føre til at de useriøse aktørene etter hvert forsvinner.

Dersom en bevilling inndras vil man stå overfor spørsmålet om hva som da vil skje med forretningens vare beholdning. Det er kjent at tobakk generelt og snus spesielt forringes ved lagring. Etter vår vurdering vil det i utgangspunktet være bransjens eget ansvar hvordan man skal løse spørsmålet om hva som skal skje med varene. Vi finner imidlertid grunn til å reise spørsmål ved om levering fra produsent/importør overhodet skal kunne skje uten at salgstedet har en bevilling. Det bør således vurderes å innføre et generelt forbud for importør/produsent mot å levere til utsalgssteder som ikke har bevilling. Under enhver omstendighet bør produsent/importør varsles dersom en bevilling inndras. Da det ikke er så mange produsenter/importører i Norge vil man relativt enkelt kunne innføre en varslingsordning i disse tilfellene. Dersom importør/produsent varsles, vil disse kunne få et ansvar for ikke å levere til det aktuelle utvalgstedet i inndragningsperioden. Dersom et utvalgsted likevel skulle selge tobakk i inndragningsperioden, vil det kunne avdekke at den aktuelle tobakken er levert gjennom ulovlige kanaler. Dersom man innfører en varslingsplikt som nevnt vil den ønskede virkning av ordningen slik sett styrkes.

Spørsmålet om hvor lang inndragningsperioden skal være vil avhengige av flere forhold, blant annet lovbruddets type, grovhet, og om det kan konstateres flere overtredelser/lovbrudd. Det vil også kunne sees hen til hvorvidt bevillingshaver kan klandres for overtredelsen og hvorvidt det er iverksatt tiltak for å rette opp forholdet. Ved salg av

tobakk til mindreårige, inneholder den irske folkehelseloven hjemmel for å inndra bevillingen i en periode fra 3 inntil 12 måneder. Vi mener at dette kan være et utgangspunkt også her.

7.5 Andre relevante hensyn for å innføre en bevillingsordning

Da reklameforbudet og merkebestemmelsene ble foreslått lovfestet i begynnelsen av 70-årene, påpekte komiteen at: *"Selv om tobakksreklamen i dag kanskje ikke har så stor virkning på forbruket, må man regne med at det at reklamen tillates, vil kunne oppfattes som om røykingens skadevirkninger ikke er fastslått eller at virkningen i alle fall ikke er særlig alvorlige. På denne bakgrunnen antar utvalget at den viktigste effekt man vil få av et reklameforbud, er at folk derigjennom får et klart signal om hvor alvorlig myndighetene ser på situasjonen."*¹⁶

Et annet sentralt argument var at det var uetisk å tillate reklame for en vare som det er knyttet så vidt store helsefarer til. Det ble understreket at dette var særlig viktig overfor ungdom.

De samme argumentene kan også til en viss grad begrunne et bevillingssystem for salg av tobakk, mer eller mindre uavhengig av de andre argumentene i utredningen.

7.6 Erfaringer fra andre land

Flere andre land har innført krav om bevilling eller andre restriksjoner på salg av tobakk. I tillegg til positive effekter i forhold til å hindre salg av tobakk til barn og unge, har flere land opplevd positive virkninger i forhold til å begrense tobakkssmugling.

7.6.1 Utdrag fra rapporten – fra kapittel 8

Det følgende punktet av utredningen er i sin helhet gjengitt i vedlegg nr. 3 og er hentet fra rapporten "En gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å redusere røyking blant ungdom"¹⁷.

Litteraturgjennomgangen foretatt i rapporten støtter innføringen av et bevillingssystem. Bevilling for salg av tobakk ser ut til å være et hensiktsmessig og effektivt virkemiddel for å redusere tilgjengelighet og bruk av tobakk blant mindreårig ungdom. Majoriteten av forskningslitteratur på området viser at lisensiering av forhandlere – med fare for tap av bevilling ved salg av tobakk til mindreårige – er det eneste virkemiddel for overholdelse av aldersgrensen som har ført til nedgang i selvforsyning blant barn og unge.

7.6.2 Spesielt om Island

Island vedtok flere nye bestemmelser i sin tobakkslov¹⁸ som trådte i kraft 1. august 2001. Artikkel 8(4) bestemmer at salg av tobakk bare kan foretas dersom salgsstedet har en bevilling for salg. Bevillingen gjelder for fire år ad gangen. Artikkel 17 (3) bestemmer tilsvarende at bevillingen kan inndras dersom aldersgrensebestemmelsen ikke overholdes. Forhåndsvarsel skal gis, artikkel 17 (3) og i tillegg skal overtredelsen straffes med bøter, jf artikkel 19 (2). Bakgrunnen for bestemmelsen er ønsket om å effektivisere forbudet mot salg til mindreårige. Det er også ventet at ordningen på sikt vil medføre en begrensning i antall utsalgssteder.

Direktoratet kjenner ikke til kostnadene ved dette systemet på Island, og har heller ikke fått noen opplysninger om hvilken effekt tiltaket har hatt.

¹⁶ Innstilling til lov om restriktive tiltak ved omsetning av tobakksvarer m.v. (Tobakksloven) - fra en komite oppnevnt ved kongelig resolusjon av 31. juli 1970. s. 16, første spalte.

¹⁷ Karl Erik Lund og Jostein Rise, kapittel 8, ss 35 flg.

¹⁸ <http://www.reyklaus.is/>

7.6.3 Registreringsplikten i Sverige

I Sverige ble det nylig vedtatt flere endringer i tobakksloven¹⁹ som trådte i kraft henholdsvis 1. juli 2002 og 1. januar 2003. I Sverige finnes det ca. 20 000 salgssteder for tobakk. En av disse endringene innebærer et registreringssystem for salg av tobakk. Den nye § 12 a lyder:

”Den som i näringsverksamhet säljer tobaksvaror till konsumenter skall anmäla försäljningen hos den kommun där försäljningen sker. Anmälan skall göras senast när försäljningen påbörjas.”

Tilsynet med registreringsplikten etter § 12 a er lagt til de etater som kommunen måtte vedta, jf § 19 nr. 2.

Kommunen kan innkreve en avgift for tilsynet av de næringsvirksomheter som selger tobakksvarer, se § 19 a.

”En kommun får ta ut avgift för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig näringsverksamhet med tobaksvaror.”

Et eksempel på et registreringsskjema utarbeidet av Falun kommune finnes på [http://www.falun.se/www/falun/miljo.nsf/V-bild/Tobaksförsäljning_anmälan_ny.doc/\\$FILE/Tobaksförsäljning_anmälan_ny.doc](http://www.falun.se/www/falun/miljo.nsf/V-bild/Tobaksförsäljning_anmälan_ny.doc/$FILE/Tobaksförsäljning_anmälan_ny.doc)

Bakgrunnen for lovendringen er behovet for å forbedre etterlevelsen av forbudet mot salg av tobakk til personer under 18 år. Aldersgrensen for kjøp av tobakk ble innført i 1997 i Sverige. Svenske undersøkelser viser at barn og ungdom oppgir at etter aldersgrensebestemmelsen ble innført, har det vært vanskeligere å få tak i tobakk. Likevel er det klart at mindreårige som røyker oftest får tak i tobakk likevel. Blant 16 åringer i Sverige opplyser 4 av 5 at de selv kjøper sigaretter.

Bakgrunnen for det nye registreringssystemet kombinert med et avgiftsfinansiert kommunalt tilsyn er å bedre etterlevelsen av aldersgrensen i Sverige. Kommunen får oversikt over hvor det selges tobakk slik at de vet hvor tilsynet skal utføres. Regjeringen har uttalt at utviklingen skal følges nøye med tanke på om håndhevelsen av aldersgrensen forbedres. Dersom det viser seg at den ikke gjør det, vil myndighetene vurdere å innføre lisenssystem på linje med det som gjelder for øl.

I Sverige hadde kommunen allerede før den siste lovendringen tilsyn med aldersgrensebestemmelsen. Nå har de i tillegg ansvar for at registreringsordningen etterleves. Hovedvekten av det kommunale tilsynet overfor forhandlere av tobakk skal være rådgivning og informasjon. Det er i forarbeidene til loven understreket at det vil være hensiktsmessig å benytte seg av de erfaringene man har med tilsyn for salg av øl og samordne disse på de stedene der både tobakk og alkohol selges. Det understrekes også at til tross for at det er ulikheter mellom disse stedene (mange steder som selger tobakk selger ikke alkohol) vil en samordning av tilsynet være rasjonelt. Noen kommuner uttaler at en samordning med næringsmiddeltilsynet også kan bli aktuelt.

Sanksjoner etter den svenske loven

Tobakkslovens regler må følges ved alt salg av tobakk, dette inkluderer overholdelse av reklamebestemmelsene. Det viktigste kravet i forbindelse med tilsynsordningen er likevel 18-årsgrensen. Det er kommunen og politiet som har tilsynsansvaret ved alle salgssteder. Kommunen skal opplyse om gjeldende regler og gi pålegg om retting ved overtredelse. Pålegget kan inneholde vilkår, og salgsstedet kan i tillegg bøtelegges. Det er eieren som er ansvarlig for at loven følges i butikken. I tillegg har butikkpersonalet et personlig straffeansvar og kan straffes med bøter eller fengsel.

¹⁹ <http://www.notisum.se/rnp/SLS/LAG/19930581.HTM>

Gebyrer

Størrelsen på gebyrene fastsettes kommunalt. I Stockholm er det vedtatt et gebyr på 800 kroner per år for registreringen av salgssteder som kun selger tobakk og ikke alkohol. For steder som selger tobakk og alkohol innkreves et gebyr på 500 kr, dette gebyret kommer i tillegg til den avgiften salgsstedene må betale for tilsyn med salg av alkohol. Det er antatt at dette gebyret dekker ett tilsynsbesøk i året.

7.6.4 Australia

Delstaten Tasmania har innført et lisenssystem for å bedre etterlevelsen av 18-årsgrensen. Bevillingssystemet er også ment å effektivisere håndhevelsen av andre bestemmelser i folkehelseloven (Public Health Act 1997). Begrunnelsen for lisenssystemet er delvis signaleffekten det gir at salg av tobakk er regulert og overvåket på denne måten, samt at lisensen kan inndras dersom bestemmelsene ikke overholdes. Den nasjonale tobakksstrategien anbefalte innføring av et effektivt lisenssystem som et virkemiddel for å effektivisere overholdelse av aldersgrensebestemmelsene. Konkurransoeffekten er også vurdert og det bemerkes at ordningen i en viss grad kan innvirke på konkurransen i markedet i og med at det kreves et årsgebyr av alle aktører. Summen på \$ 75 ble ikke vurdert til å være verken uforholdsmessig høy eller vesentlig konkurransevridende. Gebyret er likt for alle forhandlere og importører. Northern Territory har også vedtatt å innføre et lisenssystem for salg av tobakk for å effektivisere aldersgrensen. Den største forskjellen mellom lovgivningen i de to delstatene/territoriene er at det ikke kreves noe årsgebyr i sistnevntes jurisdiksjonen.

7.7 Videokonsesjonsordningen – et enkelt konsesjonssystem

I forlengelse av det som er sagt ovenfor, vil Sosial- og helsedirektoratet nok en gang understreke at en eventuell bevillingsordning for salg av tobakk bør utformes så enkelt som mulig. I den forbindelse vil vi kort redegjøre for videokonsesjonsordningen ut fra de erfaringer Oslo kommune har med denne.

Det kommunale konsesjonssystemet er forankret i § 2 i lov om film- og videogram av 15.5.1987 nr. 21²⁰. Kulturdepartementet har gitt forskrifter til loven (forskrift om film- og videogram av 20.12.1999 nr. 1515).

Med visse unntak er all omsetning (utleie og salg) i næring konsesjonspliktig i henhold til film- og videogramloven § 2. Konsesjon gis til det foretak som omsetter videogram. Konsesjonen kan ikke overdras. Konsesjonen gjelder kun i de forretningslokaler som er angitt i konsesjonsvilkårene. Brudd på film- og videogramlovens bestemmelser er straffbart.

Det er næringsetaten, v/kontrollseksjonen som behandler søknader om videokonsesjon i Oslo kommune og fatter vedtak om tildeling av konsesjon. Næringsetaten er også tilsynsmyndighet, ved at etaten gjennomfører stedlige kontroller samt samarbeider med andre etater, først og fremst skattemyndigheter og politiet, for å følge opp de virksomheter som omsetter video med konsesjon og de som omsetter uten denne konsesjonen.

Videokonsesjon kan nektes eller inndras ved brudd på straffeloven §§ 204 og 382 eller film- og videogramlovens bestemmelser. Næringsetaten har fullmakt til å inndra konsesjonene midlertidig eller permanent såfremt ikke saken er av prinsipiell betydning. Klage på inndragning behandles av den kommunale klagenemnden. De vanlige regler i forvaltningsloven gjelder i klagebehandlingen.

Søknadsbehandlingen er gratis. Alle konsesjoner skal fornyes hvert fjerde år.

Sosial- og helsedirektoratet vil anta at deler av denne ordningen vil kunne overføres til en bevillingsordning for salg av tobakk.

²⁰ <http://www.lovdata.no/all/nl-19870515-021.html>