

KONSEKVENSANALYS

Förbud mot att exponera
tobaksprodukter
i detaljhandeln

SVENSK SERVICEHANDEL & FAST FOOD
-din branschorganisation



Sammanfattning

I denna rapport beskrivs konsekvenserna av ett förbud mot att exponera tobaksprodukter i detaljhanden. Dyliga förbud har provats i en handfull länder. Rapporten behandlar exponeringsförbudets effekter på rökningen samt konsekvenserna för detaljhandeln och för samhället i stort. Konsekvensanalysen kompletterar samtidigt den rapport om exponeringsförbud som Svensk Servicehandel & Fast Food gav ut 2009. Syftet är att ge en mer heltäckande belysning av frågan och att få med nya erfarenheter och nya data.

Analysen som bygger på forskning och erfarenheter från de länder som provat exponeringsförbud visar att förbudet inte har någon signifikant effekt på rökningen men har tydliga negativa konsekvenser inom andra områden. Dessa konsekvenser består dels av extra kostnader för detaljhandeln vilka kan leda till utslagning av framförallt mindre servicebutiker, vilka i sin tur leder till förlorade arbetstillfällen och minskad tillgänglighet av servicebutiker, dels av ökad smuggling och ökad konsumtion av illegala cigaretter.

Innehåll

Sammanfattning	2
Bakgrund	4
Effekter på rökningen.	5
Effekter för handeln	6
Vad skulle effekterna bli i Sverige?	7
Vad säger handlarna?	8
Ökad konsumtion av illegala cigaretter	9
Sammanfattade diskussion: Alternativ till exponeringsförbud.	10
Referenser	11

Bakgrund

Exponeringsförbud har under senare år provats i flera länder; Island, Irland, Kanada, Norge, och delar av Australien. Implementeringen har skiljt sig mellan länderna men förbudet har i samtliga länder inneburit ett förbud mot att skylta med tobaksprodukter i butikerna. Istället har butikerna ålagts att förvara cigaretter och andra tobaksprodukter under disk eller i särskilda skåp och endast ta fram dem när en kund frågar efter dem. Nedan beskrivs de olika länder där förbud införts eller kommer att införas.

Island

Island var det första landet att införa exponeringsförbud. 2001 införde man ett exponeringsförbud som innebar att tobaksprodukter kom att flyttas till lådor under disk. På Island krävs också särskilt tillstånd för butiker som vill sälja tobak.

Norge

Norge införde exponeringsförbud 1 januari 2010. Utöver förbudet att exponera tobaksprodukter omfattar det norska förbudet även exponering av rökverktyg som cigarettpapper och pipor. I Norge är specialiserade tobakshandlare undantagna från förbudet.

Kanada

I Kanada införde först delstaterna Saskatchewan (2001)¹, Manitoba (2005) och Nunavut (2004) och sedan i resterande delstater mellan 2006 och 2008. I och med att landet är en förbundsstat har implementeringen av förbudet sett olika ut i olika delstater.

Irland

Irland införde exponeringsförbud 1 juli 2009, förbudet omfattar samtliga butiker som säljer tobaksvaror. Från och med 1 oktober 2009 måste den som vill sälja tobak ha statligt tillstånd.

Australien

Den australiensiska delstaten New South Wales har infört exponeringsförbud (från 2009) och delstaterna Victoria, Western Australia och Tasmanien har fattat beslut om att införa exponeringsförbud mellan 2010 och 2013. I likhet med Kanada är Australien en förbundsstat och implementeringen av förbudet skiljer sig mellan delstaterna.

¹ Mellan oktober 2003 och januari 2005 uppehölls inte förbudet men ungefär hälften av butikerna behöll det.

Effekter på rökningen

Förbuden har allmänt motiverats med att exponering av tobaksprodukter lockar, främst unga, till att börja röka. Utvärderingar av effekterna har emellertid visat på att exponeringsförbudet inte haft någon effekt på rökningen i de länder där de provats. Inte i något land som provat har upplevt signifikanta minskningar av tobakskonsumtionen. I flera fall har exponeringsförbudet till och med följts av en ökning av rökningen bland ungdomar, detta gäller bland annat i Kanada, Island, Irland och Thailand.²

Man skall konstatera att tillgången på data från flera av de länder som provat exponeringsförbud många gånger är begränsad (ofta som en följd av att förbuden varit i kraft endast en kort tid) och att antalet studier av effekterna av exponeringsförbuden är få. Detta i sig indikerar att det krävs mer forskning kring vilka effekter förbuden har på rökningen.

Vissa slutsatser är emellertid möjliga att dra. I Kanada där man först prövade exponeringsförbudet under en period i delstaten Saskatchewan och sedan utökade det successivt till andra delstater finns mer omfattande data att tillgå. Patrick Basham vid Institute for Economic Affairs (IEA)... har undersökt frågan och kommer fram till att ”det är uppenbart att exponeringsförbudet inte har resulterat i någon förändring i prevalensen eller konsumtionen hos ungdomar eller vuxna i Kanada”³, Dessa resultat återfinns även hos Gorm Gronnevret från Handelshögskolan i Bergen, som visar att exponeringsförbudet i Kanada inte haft någon effekt på den trendmässiga utvecklingen av rökningen, det vill säga andelen rökare har förändrats i samma takt före och efter förbudets införande.⁴ Vidare menar Basham att ”[exponeringsförbudet] kan kopplas till en ökning i prevalensen [antalet rökare] bland 15-19-åringar”⁵ och att ”Folkhälsoeffekterna av exponeringsförbuden har varit negativa”⁶.

Effekterna på ungdomsrökningen kan hänga ihop med att exponeringsförbudet har medfört att andelen illegala tobaksprodukter, som insmugglade eller förfalskade, har ökat. Den som säljer illegala produkter är rimligen inte särskilt intresserad av att se till att de lagstadgade åldersgränser följs.

Liknande effekter går att observera när det gäller Island. På Island har exempelvis rökningen ökat trots exponeringsförbudet, under 2001, det första år som förbudet var i kraft, ökade andelen av 15-19 åringar (det vill säga den grupp som förbudet främst avsåg skydda) som rökte från 14,4 till 17,5 procent. Rökningen i åldersgruppen har sedan dess minskat men så sent som sex år efter förbudets införande var rökningen i åldersgruppen fortfarande högre än när förbudet infördes.⁷

Även för länder som Irland och Thailand finns studier som visar på att exponeringsförbuden antingen inte haft någon påverkan på rökningen, eller följts av en ökning av andelen rökare bland ungdomar.⁸

² Basham 2010. Thailand har inget lagstadgat exponeringsförbud men har de facto exponeringsförbud.

³ Ibid

⁴ Gronnevret 2007.

⁵ Gronnevret 2007 konstaterar samtidigt att ”analysen stödjer inte hypotesen att ett exponeringsförbud för tobaksprodukter minskar andelen unga rökare”

⁶ Basham 2010

⁷ Ibid

⁸ Ibid

Effekter för handeln

I länder som provat exponeringsförbud har detta drabbat handeln hårt. Förbudet innebär både direkta kostnader för butikerna i form av krav på ombyggnad av butikslokalerna och kostnader för form av träning av personal. Implementeringen har skiljt sig mellan länderna men förbudet har i samtliga länder inneburit ett förbud mot att skylta med tobaksprodukter i butikerna. Istället för att som brukligt exponera tobak i ställ vid kassorna har butikerna tvingats bygga om i butikerna och flytta varorna till skåp eller lådor bakom disk. Butikerna har istället fått lista vilka produkter de erbjuder på skyltar. I vissa fall har exponeringsförbudet även inneburit begränsningar av hur många produkter som får listas liksom hur stora produktskyltarna får vara.

En butiksägare har när ett exponeringsförbud införs tre val:

- Att bygga om butiken för att anpassa sig till de nya reglerna och fortsätta sälja tobaksprodukter.
- Att sluta sälja tobaksprodukter
- Att lägga ner butiken

Vilket alternativ en butik väljer beror på hur stora kostnader omställningen skulle medföra och vilken betydelse försäljning av tobaksprodukter har för resultatet. Det går inte på förhand att säga vilken lösning en enskild butik skulle komma att välja men eftersom olika typer av butiker har olika förutsättningar kan man på ett generellt plan uttala sig om hur olika butikstyper kommer att påverkas.

En stor del av tobaksförsäljningen sker i små servicebutiker och kiosker och för dessa svarar tobaksförsäljning för en betydande del av omsättningen. För dessa är det svårt att ersätta intäkterna från utebliven tobaksförsäljning med försäljningsintäkter från andra varor.⁹ För den specialiserade tobakshandeln är detta i princip omöjligt och ett direkt resultat av ett exponeringsförbud skulle med stor sannolikhet vara att denna butikskategori försvann.¹⁰

För en liten servicebutik kan det vara nödvändigt att kunna erbjuda tobaksprodukter om man skall få tillräckligt mycket kunder för att nå lönsamhet. Tobaksprodukter fungerar ofta som en vara som drar kunder till butiken och dessa kunder köper sedan andra varor när de väl är där. En butik som inte saluförde tobaksprodukter skulle sannolikt se en stor del av kunderna välja konkurrerande butiker, därmed skulle de även miste om den tillkommande försäljningen. En stor livsmedelshall är däremot sannolikt relativt oberoende av tobaksförsäljning för att locka kunder. Större butiker som stormarknader och livsmedelshallar har samtidigt större möjligheter att klara av de ombyggnadskrav som ett exponeringsförbud skulle ställa.

I Australien har kostnaderna för ombyggnad av butiker uppskattats till mellan 35 000 och 70 000 SEK per butik.¹¹ Därtill kommer kostnader för träning av personal i de nya reglerna och andra personalberoende anpassningar. Detta är något som kan innebära signifikanta kostnader eftersom antalet anställda även i mindre butiker kan vara betydande. Det är i hela detaljhandeln vanligt med timanställd personal och med feriearbetande ungdomar. Detta medför att antalet personer som måste utbildas i de nya reglerna även för en liten butik kan vara relativt stort.

⁹ Effekten för stormarknader och livsmedelsbutiker där tobaksprodukter endast svarar för en marginell del av omsättningen skulle givetvis bli mindre.

¹⁰ I Norge har exponeringsförbudet kommit att kombineras med ett undantag för specialiserade tobaksbutiker. Detta bör tolkas som att lagstiftaren är medveten om förbudets konsekvenser för handeln.

¹¹ Deloitte 2009

Att ett eventuellt exponeringsförbud skulle ha tydliga negativa effekter för handeln i stort och därmed också för samhället är däremot klart. I länder som provat exponeringsförbud har ett betydande antal butiker kommit att slå igen efter förbudets införande.

I Kanada har exponeringsförbudet sammanfallit med rekordmånga butiksnedläggningar. En studie från PriceWaterhouseCoopers och HEC Montreal visar att 15 procent av servicebutikerna i Kanada lades ner under 2008. I delstaten Ontario har en fjärdedel av butikerna lagts ner sedan förbudet infördes. Stängningarna kopplas till de ökade kostnaderna och den ökande förekomsten av illegal tobaksförsäljning.¹² På Island har samtidigt 30 procent av de mindre butikerna lagts ner efter exponeringsförbudets införande.¹³

Butiksnedläggningarna har i sin tur lett till förlorade arbetstillfällen och minskad tillgänglighet för konsumenterna. Nedlagda butiker skulle samtidigt innebära minskad konkurrens och därmed också högre priser för konsumenterna.

Ett exponeringsförbud kan även påverka butikssäkerheten. Skulle det krävas att butikspersonalen i kassalinjen lämnar sin plats, eller på annat sätt tvingas ta uppmärksamheten från kassan och kunden, kan det öka risken för stölder och rån. Man kan även tänka sig andra potentiella arbetsmiljöproblem. Exempelvis kan vissa butiker vara byggda på ett sådant sätt att skåp för dold förvaring av tobaksvaror kräver att kassapersonalen böjer sig ner. Sådana risker varnar bland annat den kanadensiska branschorganisationen CCSA för.¹⁴

Vad skulle effekterna bli i Sverige?

Det är givetvis svårt att prognostisera vilka effekter ett exponeringsförbud kommer ha på tillgängligheten på servicebutiker i Sverige utan att veta hur ett sådant förbud skulle utformas. Det är dock rimligt att anta att ett exponeringsförbud oavsett hur det utformas kommer att innebära butiksnedläggningar och därmed också en försämrad tillgänglighet.

Skall man översätta de internationella effekterna för handeln till svenska förhållanden skulle det i huvudsak komma att handla om:

- **Nedlagda butiker**

En uppskattning baserad på effekterna i andra länder skulle indikera att betydande antal butiker skulle komma att läggas ner som en följd av ett exponeringsförbud.

- **Färre arbetstillfällen**

Hur många arbetstillfällen som skulle gå förlorade beror på hur många butiker som skulle behöva stänga och vilken bemanning som dessa butiker har i dag. Vidare beror de av hur många av de butiker som blir kvar som för att minska kostnaderna skulle välja att minska på personalen. Eftersom många butiker har en betydande andel timarbetande eller deltidsarbetande personal kan betydligt fler personer komma att påverkas än om det rör sig om heltidstjänster. Idag finns det cirka 10 000 butiker som säljer cigaretter. 1000 nedlagda butiker innebär då cirka 2000 försvunna årsarbetstillfällen.

- **Sämre service**

Färre butiker betyder lägre tillgänglighet av servicebutiker. Många gör sina dagliga inköp i mindre servicebutiker och färre butiker betyder minskad bekvämlighet och längre transporter. Tillgång på servicebutiker innebär också att bil i högre grad behövs även för mindre inköp. Sannolikt skulle effekten bli mest märkbar i glesbygd där även nedläggning av ett fåtal servicebutiker kan få stora effekter på tillgängligheten.

¹² PriceWaterhouseCoopers/HEC 2009

¹³ The Telegraph 2009-05-07

¹⁴ Basham 2010

Vad säger handlarna?

Svensk Servicehandel har undersökt hur svenska servicehandlare skulle påverkas av ett eventuellt exponeringsförbud. I undersökningen uppger 15 procent av de tillfrågade servicehandlarna att det inte skulle vara motiverat att fortsätta verksamheten om ett exponeringsförbud infördes eller att de skulle behöva minska personalen. Bland spel- och tobaksbutiker är andelen som uppger att de skulle behöva upphöra med verksamheten 32 procent. Motsvarande siffra är 21 procent för minilivs och 13 procent för trafikbutiker. Samtidigt uppger var tionde att de skulle sluta sälja tobaksprodukter om exponeringsförbud infördes och lika många uppger att de inte skulle påverkas av ett förbud.¹⁵

¹⁵ Svensk Servicehandel och Fast Food & HUI 2010

Ökad konsumtion av illegala cigaretter

I länder där exponeringsförbud provats har man upplevt att andelen illegala, insmugglade, förfalskade eller obeskattade, cigaretter har ökat. En studie utförd av den kanadensiska branschorganisationen Canadian Convenience Store Association (CCSA) har funnit att 61 procent av rökarna i delstaten Ontario och 75 procent av rökarna i Quebec rökt illegala cigaretter. I gruppen 18-24 uppger 65 procent av rökarna i Kanada att de rökt illegala tobaksprodukter.¹⁶

I Kanada uppskattas 27 procent av cigarettförsäljningen bestå av illegala produkter. I Ontario uppskattas konsumtionen av illegala cigaretter vara så hög som 40 procent. Det vill säga två av fem cigaretter som röks är insmugglade, förfalskade eller obeskattade.¹⁷

I Australien där exponeringsförbud råder i vissa delstater är andelen illegal tobak uppe i motsvarande var åttonde cigarett (12,3 procent). 13 procent av rökarna uppger samtidigt att de skulle öka sina inköp av illegal tobak om exponeringsförbud infördes.¹⁸

Minskningen av antalet försäljningsställen som följt på exponeringsförbudet har medfört att illegala cigaretter blivit relativt mer attraktiva. Samtidigt har den ökade försäljningen av smuggelcigaretter fått ytterligare butiker att slå igen.¹⁹

Dessa effekter kan även förstärka varandra. Färre försäljningsställen och minskad tillgång på legala tobaksprodukter betyder ökad efterfrågan på och ökad acceptans för illegala produkter vilket i sin tur leder till minskade intäkter och utslagning av butiker som säljer legal tobak och därmed ökad efterfrågan på illegala varor.

Från länder som provat exponeringsförbud kommer också varningar om att försäljning under disk suddar ut gränsen mellan legala och illegala produkter. Den som säljer en illegal produkt skyltar normalt inte med den. I dagsläget skulle en kund som blev erbjuden cigaretter från en låda under disken sannolikt dra slutsatsen att det handlade om insmugglade eller obeskattade cigaretter. Skulle samtliga butiker gå över till att sälja cigaretter under disk skulle denna viktiga distinktion mellan legal och illegal försäljning minska eller försvinna. Illegal försäljning skulle därmed bli svårare att upptäcka och bekämpa. Det bör vidare noteras att den som säljer smuggelcigaretter rimligen inte är särskilt intresserad av att säkerställa att åldersgränserna följs. Biter sig smuglingen fast på en hög nivå är den mycket svår att få bukt med.

¹⁶ CCSA 2009

¹⁷ Physicians for a Smoke-Free Canada 2008.

¹⁸ PriceWaterhouseCoopers 2010

¹⁹ Canadian Press 2010-04-06

Sammanfattade diskussion:

Alternativ till

exponeringsförbud

Erfarenheterna från de länder som provat visar att exponeringsförbud är verkningslöst och i flera fall till och med medfört ökad tobakskonsumtion, främst bland ungdomar.

amtidigt medför förbudet tydliga negativa konsekvenser för handeln, framför allt för de mindre servicebutikerna. Försäljningen minskar inte totalt men flyttar över till andra typer av butiker, exempelvis stormarknader. Dessa kan väntas drabba mindre servicebutiker hårdast och medför butiksnedläggningar, förlorade arbetstillfällen och minskad tillgänglighet och service. Exponeringsförbudet har också visat sig medföra ökad illegal försäljning av cigaretter.

Det finns redan en rad lagar och regler som reglerar tobaksförsäljning. De kanske viktigaste åtgärderna för att minska rökning bland ungdomar är att se till att de åldersgränser som satts upp efterlevs och att det görs insatser för att bekämpa den illegala handeln och smugglingen av tobaksvaror. Handeln välkomnar ökade åtgärder på dessa områden.

Referenser

Basham, P 2010, *Canada's ruinous tobacco display ban: economic and public health lessons*, IEA Discussion Paper No 29, Institute for Economic Affairs

Canadian Press 2010-04-06 "*Convenience stores closing over bootleg cigarettes*"

CCSA 2009 "*Contraband Tobacco in Canada: Time for Action.*" Canadian Convenience Store Association, Toronto

Deloitte 2009 *Indicative regulatory cost analysis of proposed tobacco retail display ban for convenience store operators in New South Wales, Victoria and Western Australia.* För Australian Association of Convenience Stores

Gronnevret, G 2007 *Trends in smoking habits as a consequence of a ban on visible display of tobacco products*, Norwegian School of Economics and Business Administration

Physicians for a Smoke-Free Canada 2008, *Estimating the volume of contraband sales of tobacco in Canada.*

PriceWaterhouseCoopers & HEC Montreal 2009 *Local Presence, national strength: Convenience Stores in Canada*

PriceWaterhouseCoopers 2010 *Australia's illegal tobacco market: Counting the costs of Australia's black market.*

Svensk Servicehandel och Fast Food & HUI 2010. *Servicehandlarindex 2010 Q2*

The Telegraph, 2008-05-07, "*Government wins vote on banning tobacco displays from shops*"

Om Svensk Servicehandel och Fast Food

Svensk Servicehandel och Fast Food är en branschorganisation med över 1700, i huvudsak familjedrivna, medlemsföretag inom servicehandeln

Kontaktinformation

Svensk Servicehandel och Fast Food

Box 92073

120 07 Stockholm

Tel: 08-505 970 30

E-post: info@svenskservicehandel.se

www.svenskservicehandel.se

SVENSK SERVICEHANDEL & FAST FOOD
-din branschorganisation

