

Omfanget av grensehandel, taxfreeimport og smugling av tobakk til Norge

Sammendrag

Bakgrunn. Det er tidligere ikke rapportert hvordan sammensetningen av tobakksforbruket i Norge fordeler seg på registrert salg, avgiftsfri reiseimport, grensehandel og smugling.

Materiale og metode. Det registrerte salget av tobakk ble beregnet på grunnlag av oppgaver fra Toll- og avgiftsdirektoratet. Størrelsen på grensehandel og avgiftsfri reiseimport ble beregnet på grunnlag av landsrepresentative spørreskjemaundersøkelser av dagligrøykere i alderen 16–74 år, utført av Statistisk sentralbyrå i periodene 1990–93 og 1997–2001. For smugling finnes ingen andre opplysninger enn beslagsstatistikk fra Tollvesenet. Det ble antatt at inndragelsene utgjorde en tidel i forhold til vellykket smugling.

Resultater. Det uregistrerte forbruket av sigaretter og røyketobakk har økt siden begynnelsen av 1990-årene og utgjorde i perioden 1997–2001 om lag en firedel av forsyningen. 11 % var kjøpt i Sverige, 5 % i Danmark, 9 % var kjøpt i utlandet ellers og 1 % kom fra organisert smugling.

Fortolkning. Økningen i det uregistrerte tobakksforbruket har satt det høye norske avgiftsnivået under press. En avgiftsnedsettelse vil imidlertid øke den innenlandske etterspørselen, ha liten eller negativ effekt på statens provenu fra tobakk og ventelig være uten særlig virkning på taxfreeimport og grensehandel. Selv om forskjellen i tobakkspris mellom Norge og våre naboland skulle bli mindre, må vi anta at handlemotivet for tobakk fortsatt blir utløst når nordmenn likevel er i Sverige for å kjøpe kjøttvarer.

Engelsk sammendrag finnes i artikkelen på www.tidsskriftet.no

Oppgitte interessekonflikter: Ingen

Karl Erik Lund

kel@sirus.no

Statens institutt for rusmiddelforskning
Postboks 565 Sentrum
0105 Oslo

De om lag 1,5 millioner røykere i Norge har i hovedsak tre forsyningskilder til sitt forbruk av sigaretter og røyketobakk utover det registrerte innenlandske salget. Det er grensehandelen i Sverige og Danmark, den legale avgiftsfrie reiseimporten fra utlandet og tobakk som illegalt er smuglet til landet. Felles for disse omsetningskanalene er at forbruket ikke blir registrert i norsk økonomi og ikke gir innenlandske skatteinntekter. Det er tidligere ikke estimert hvordan sammensetningen av tobakksforbruket i Norge fordeler seg på disse forsyningskildene.

Registrert innenlandsk salg. Det antatt største kvantum tobakk omsettes fra de om lag 15 000 tobakksforhandlerne her til lands. Denne avsetningen registreres av myndighetene, og salgsoppgaver finnes helt tilbake til 1910. I en tidligere artikkel i Tidsskriftet har forfatteren redegjort for endringer i det registrerte salget av ulike tobakksprodukter (1).

I tillegg kan nordmenn ta med fra utlandet inntil 200 sigaretter eller 250 gram røyketobakk uten å måtte betale toll ved grensepassering. Grensehandelsvarene er avgiftsbelagt i innkjøpslandet og kjøpes i dagligvarehandelen, mens taxfreehandel av tobakk som oftest foregår på internasjonale flyplasser eller på ferger i utenriksfart.

Grensehandel. Høyere prisvekst på tobakk i Norge enn i våre naboland, kursutviklingen for norske kroner, devalueringer av den svenske kronen, økning i disponibel realinntekt i Norge, Sveriges inntreden i EU og tilbudsutviklingen i detaljhandelen på svensk side er sammenfallende faktorer som gjør det naturlig å tro at grensehandelen av tobakk kan ha blitt betydelig. Prisutviklingen på andre grensehandelsutsatte varer – i første rekke kjøtt, meieriprodukter, dagligvarer, alkohol, mineralvann og søtsaker – og opphør av lørdagsstengte Systembolagbutikker er andre forhold av betydning. I tillegg har den voldsomme medieeksponeringen av grensehandelsfenomenet forsterket handlemotivet ytterligere.

Grensehandelen i Sverige foregår i svært konsentrerte geografiske områder. Nær 85 % av grensepasseringene med personbil foregår fra Magnor og sørover, og gjennomfarten ved Svinesund utgjør alene halvparten av

disse (2). Grensehandelsutvalget har anslått verdien av grensehandelen i Sverige til ca. 4 milliarder kroner for 2002. De handelsbaserte reisene til Danmark er langt færre, og verdien av denne grensehandelen ble anslått til 150 millioner kroner i 2002 (3).

Avgiftsfri reiseimport. Antall nordmenn på utenlandsreiser har endret seg mye bare de siste ti årene. I en undersøkelse fra 1991 oppgav 54 % at de ikke hadde vært utenlands i løpet av de siste 12 måneder. Dette var sunket til 33 % i 2002 (4). I 2001/02 reiste 4,5 millioner nordmenn tilbake fra utlandet over ferge- eller flyterminaler. Verdien av den avgiftsfrie reiseimporten er beregnet til 1,4 milliarder kroner (3). Typiske handelsvarer er alkohol, tobakk og parfyme.

Smugling. Smugling er en fjerde forsyningskilde, og smuglingen kan igjen deles i tre former. Vanligst er smugling til eget bruk. I denne kategorien er nesten alle beslag 1–3 kartonger over lovlig kvote, og selvbruks-smuglingens volum antas derfor å bidra lite i det totale bildet (5). Neste kategori er smugling som yrkesrelatert bigeskjeft. Typiske deltakere er langtransportsjåfører, sjøfolk, ansatte i flyselskaper og på godsterminaler eller andre som arbeider med transport over landegrenser. Gjennom legal godshåndtering har de muligheter for ulovlig import av tobakk. Den profesjonelle containersmuglingen er en tredje kategori, som volummessig antas å bidra til ca. 70 % av den ulovlige importen av tobakk (6).

En undersøkelse av yrkessmuglingens struktur i Sverige viste at den var organisert med et titalls grossister – ofte med base i Østersjøregionen – som foretok innkjøp av tobakk fra en lovlig kilde, den nødvendige omlastingen og ompakkingen, den illegale transporten over grensen og leveransene til et nettverk som stod for markedsføring, distri-

! Hovedbudskap

- Tobakksforbruket fra de uregistrerte forsyningskildene har vært økende og utgjør nå minst en firedel av konsumet
- Den økende handelslekkasjen av tobakk har sannsynligvis redusert betydningen av særavgiften som et helsepolitisk styringsmiddel
- En avgiftsnedsettelse på tobakk vil ha begrenset effekt på grensehandelen, men øke den innenlandske etterspørselen

Tabell 1 Andel (%) av siste døgns sigarettforbruk hos dagligrøykere – sigaretter som er kjøpt i Norge, med 95 % konfidensintervall (KI), og sigaretter som er kjøpt i utlandet, 1990–2001

	Norge	KI	Sverige	Danmark	Utlandet ellers	Taxfree	Andre steder	Sum (N)
1990	91	89–93	3			6	1	101 (756)
1991	89	87–91	4			8	0	101 (776)
1992	87	84–90	4			8	1	100 (606)
1993	88	85–91	4			8	0	100 (588)
1994 ¹								
1995 ¹								
1996 ¹								
1997	85	82–88	4	5	7			101 (428)
1998	70	66–74	12	6	12			100 (416)
1999	74	69–79	11	5	10			100 (351)
2000	72	67–77	11	5	12			100 (333)
2001	73	69–77	16	6	6			101 (385)

¹ spørsmål ikke stilt**Tabell 2** Utvikling i beslag av sigaretter og røyketobakk i årene 1997–2001

	1997	1998	1999	2000	2001
Røyketobakk (kg)	993	1 095	1 934	2 195	2 070
Sigaretter (kg)	12 784	3 862	7 217	11 223	6 517

busjon og salg. Grossistenes håndtering krever store ressurser og en omfattende logistikk. Deler av fortjenesten ble reinvestert i virksomheten (5, 6). Avsetningen foregikk som salg under disk av ordinære tobakksforhandlere og av ambulerende selgere som eksempelvis forsynte restauranter, klubber, arbeidsplasser og boligstrøk med sigaretter.

Avgrensninger. Tobakk kan også mottas som representasjonsgaver, for eksempel ved tilstelninger i ambassader eller ved internasjonale militærøvelser, eller som presanger fra utlendinger. Dette er en fjerde kilde for uregistrert forbruk som må antas å være marginal. Den vil derfor ikke bli problematisert. Tobakk som konsumeres av nordmenn under opphold i utlandet regnes ikke til det uregistrerte forbruket. På samme måte vil heller ikke utlendingers kjøp av tobakk i Norge komme til fratrekk fra det registrerte salget.

Problemstillinger. Størrelsen og sammensetningen av det totale forbruket av sigaretter og røyketobakk i Norge vil bli estimert etter forsyningskilde. Eventuelle endringer i størrelsen på det uregistrerte forbruket i løpet av 1990-årene vil bli kartlagt. Til slutt vil det bli vist hvordan det uregistrerte forbruket fordeler seg på røykere i ulike sosioøkonomiske og demografiske befolkningsgrupper. Implikasjoner av en hjemlig avgiftsreduksjon for å redusere det uregistrerte forbruket vil bli diskutert.

Materiale og metode

Registrert salg. Opplysninger om det registrerte salget av fabrikkfremstilte sigaretter og rulletobakk ble hentet fra Toll- og avgiftsdirektoratet. Salget av fabrikkfremstilte sigaretter, som var oppgitt i antall, ble omregnet i vekt ved å sette en sigarett til 1 g.

Grensehandel og avgiftsfri reiseimport. Opplysninger om grensehandel og avgiftsfri reiseimport ble hentet inn fra landsrepresentative spørreskjemaundersøkelser som Statistisk sentralbyrå har utført på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet. I disse ble dagligrøykere stilt følgende spørsmål: Hvor mange av sigarettene du røykte de siste 24 timene var kjøpt i...? I perioden 1990–93 kunne respondenten benytte følgende svaralternativer: «i Norge», «i Sverige», «tax-free» og «andre steder». I perioden 1997–2001 var «i Danmark» kommet med som svaralternativ, samtidig som «taxfree» var erstattet med «i utlandet ellers». «Andre steder» var ekskludert som svarmulighet.

Årlig hadde mellom 385 og 776 dagligrøykere i alderen 16–74 år svart på spørsmålet i den perioden det hadde vært stilt. Svarene ble oppgitt i antall sigaretter anskaffet i hvert av de respektive land. Akkumulering av antall sigaretter i hver svarkategori gjorde det mulig å beregne relative fordelinger av forsyningskildenes størrelse for den aktuelle undersøkelsespopulasjonen.

Det ble antatt at den prosentandel av sigarettene som var oppgitt å være anskaffet i Norge, tilsvarte det registrerte salget av sigaretter og røyketobakk samme år. På dette grunnlag lot det seg gjøre å beregne vekten på det øvrige tobakksforbruket som kom fra de uregistrerte forsyningskildene.

Smugling. For smugling finnes ingen andre opplysninger enn de beslag som rapporteres fra Tollvesenet. I beregningene ble det antatt at disse inndragelsene utgjorde 10 % av det reelle smuglede kvantum til Norge. Tollvesenet oppgir beslagene av rulletobakk i kilo og fabrikkfremstilte sigaretter i antall.

En svensk undersøkelse lå til grunn for å

anta at 70 % av de smuglede sigarettene stammet fra organisert containersmugling eller fra den yrkesrelaterte smuglingen (5, 6). De øvrige 30 % antas å være selvbruks-smugling fra Sverige, Danmark eller utlandet ellers, og er dermed allerede regnet med i svarene som ble avgitt om innkjøpssted for sigaretter røykt de siste 24 timer.

Periode. For å gjøre anslagene robuste for tilfeldige variasjoner, ble data for perioden 1997–2001 lagt til grunn for beregning av et gjennomsnittsforkbruk for hver forsyningskilde.

Resultater

Respons. Det lar seg ikke gjøre å beregne direkte respons i spørreskjemaundersøkelsene om sigarettens innkjøpssted. Den generelle respons i røykevaneundersøkelsene fra Statistisk sentralbyrå har i perioden 1997–2001 vært ca. 70 %. Spørsmålssekvensen om røykevaner ble stilt i en større omnibusundersøkelse etter flere andre temaer, og det antas derfor at svarresponsen fra røykerne ikke avviker vesentlig fra den generelle responsen. Av 1 968 respondenter som oppgav status som dagligrøyker i perioden 1997–2001, svarte 1 912 personer – eller 97 % – på spørsmålene om innkjøpsland for sigarettene som var røykt de siste 24 timer.

Totalforbrukets sammensetning etter forsyningskilde. Det årlige gjennomsnittlige totalforbruket av sigaretter og røyketobakk i perioden 1997–2001 var 6 675 tonn. Av dette oppgis 74 % å være kjøpt i Norge (tab 1). Handelen i Sverige og Danmark representerte henholdsvis 11 % og 5 %, mens ytterligere 9 % var kjøpt i utlandet ellers. Den yrkesrelaterte og den organiserte smuglingen svarte for 1 % av tobakksforsyningen (ikke i tabellen).

Utviklingen i det uregistrerte forbruket. Andelen tobakk som oppgis å være kjøpt i Norge er blitt redusert med ca. 20 prosentpoeng siden begynnelsen av 1990-årene (tab 1). Svenskehandelen økte i samme periode fra 3–4 % til 10–15 %. Store enkeltbeslag av smuglersigaretter og røyketobakk er meget utslagsgivende i Tollvesenets oppgaver over inndragelser, og statistikken viser store årlige variasjoner, uten noen klar økning eller reduksjon (tab 2).

Forbrukskilder hos ulike grupper røykere. Ulike røykergrupper benytter i forskjellig grad de uregistrerte forsyningskildene for tobakk. Særlig er det stor geografisk variasjon. Bare 56 % av sigarettene som forbrukes av dagligrøykere i Østfold/Vestfold var kjøpt i Norge (tab 3).

Diskusjon

Resultatene indikerer at omfanget av det uregistrerte forbruket har økt og at minst en firedel av nordmenns forsyning av sigaretter og røyketobakk nå handles utenfor landet. Økningen i det uregistrerte forbruket setter avgiftsnivået under sterkere press. Politikerne er i en verdikonflikt – det er uenighet mellom en

uensartet gruppe av avgiftsreduksjonister på den ene side og en gruppe helseproteksjonister på den annen. I den første gruppen har vi de merkantile aktører, som vil redusere avgiftsnivået for å ivareta omsetning og sysselsetting i grensedistriktene. Dernest har vi aktører som argumenterer kriminalpolitisk, idet de mener en avgiftsreduksjon vil fjerne et incitament for smugling. Den tredje gruppen avgiftsreduksjonister er de som legger vekt på at det uregistrerte forbruket representerer tapt skatteinngang for staten.

Helseproteksjonistene mener at en prisnedsettelse vil øke andelen røykere i de mest prissensitive befolkningsgruppene – ungdom og personer med lav inntekt. Dette vil rekruttere nye røykere og øke den sosiale ulikheten i fremtidig helsestatus. De ønsker likevel å holde den uregistrerte tilførselen av tobakk lavest mulig, fordi tobakksavgiften da blir et mer effektivt virkemiddel for å redusere etterspørselen.

Vil redusert tobakksavgift øke sysselsettingen? Fra 1980 til 2001 økte prisen på tobakk 172 % mer enn økningen i konsumprisindeks i Norge. I Sverige økte tobakksprisen 71 % mer enn konsumprisindeksen, mens prisutviklingen på tobakksvarer i Danmark var 2 % lavere enn konsumprisindeksen (3). I 2002 kostet en 20-pakning Marlboro NOK 34 i Danmark, NOK 33 i Sverige og NOK 58 i Norge. Med denne prisdifferansen til Sverige må tobakk kunne klassifiseres som lokkevare, da gevinsten ved innkjøp av lovlig kvote kan finansiere transportutgiftene ved en reiseavstand til grensen på 50 km.

Likevel må vi forvente at en avgiftspolitik som eksempelvis skulle halvere prisdifferansen på tobakk til Sverige, vil ha en begrenset effekt på grensehandelen. Svensk tobakk vil fortsatt være billigere, og det er sannsynlig at handelen med kjøttvarer trekker opp den øvrige grensehandelen fordi terskelen for å ta med seg andre varer når man først er i Sverige for å kjøpe kjøtt kan være lav.

Spørreundersøkelser foretatt av MMI i 1999 (7) og Opinion (8) i 2000 viste at kjøtt oftest ble oppgitt som viktigste handlemotiv for turer til Sverige. Grensehandelsutvalget har beregnet at kjøtt og dagligvarer utgjorde ca. halvparten av verdien på grensehandelen, mens ca. 20 % kan tilskrives tobakk (3). Dette kan tyde på at tobakksvarer ikke ligger øverst i innkjøpskurven for nordmenn på handleturn i nabolandene.

I undersøkelsen fra MMI oppgav kun 29 % at en avgiftsreduksjon på tobakk i «svært stor eller noen grad» ville redusere deres interesse for å handle i nabolandene. Tilsvarende tall for matvarer var 40 % og for alkohol 39 % (7). Resultatet indikerer at avgiftsnivået på matvarer og alkohol er viktigere for grensehandelen enn avgiftsnivået på tobakk.

Vil redusert tobakksavgift redusere smuglingen? Flere forhold tilsier at det burde være en omfattende smugling av tobakk til Norge. Landet har 68 grenseoverganger til Sverige, Finland og Russland for kjøretøyer,

Tabell 3 Andel av siste døgns forbruk av sigaretter kjøpt i Norge, med 95 % konfidensintervall (KI), og sigaretter kjøpt i utlandet fordelt på dagligrøykere etter bosted, alder, inntekt, utdanning, sentralitet, partipreferanse og forbruksintensitet. Data slått sammen for perioden 1997–2001

	Norge	95 % KI	Sverige	Danmark	Utlandet ellers	Sum (N)
Totalt	75	73–77	10	5	9	99 (1 910)
<i>Fylke</i>						
Akershus	70	63–77	12	7	11	100 (171)
Oslo	65	58–72	12	8	14	99 (181)
Hedmark/Oppland	70	63–77	20	5	6	101 (171)
Buskerud/Telemark	70	63–77	12	8	10	100 (168)
Vestfold/Østfold	56	49–63	30	4	10	100 (196)
Agder/Rogaland	80	75–85	2	8	11	101 (284)
Hordaland/Sogn og Fjordane	87	83–91	2	4	8	101 (254)
Møre og Romsdal	86	79–93	1	3	9	99 (96)
Trøndelag	81	75–87	9	4	6	100 (167)
Nordland	82	75–89	13	0	5	100 (107)
Troms/Finnmark	87	81–93	2	0	10	99 (117)
<i>Alder (år)</i>						
16–24	79	74–84	10	4	7	100 (300)
25–54	74	72–76	10	5	11	100 (1 279)
55–74	75	70–80	13	6	7	101 (334)
<i>Inntekt¹</i>						
Lav	81	78–84	8	5	7	101 (649)
Middels	75	71–79	13	5	7	100 (535)
Høy	69	65–73	12	6	14	101 (614)
<i>Utdanningsnivå²</i>						
Ungdomsskole	74	69–79	14	5	8	101 (258)
Videregående skole	75	72–78	10	6	10	101 (936)
Universitet, høyskole	70	64–77	10	4	16	100 (246)
<i>Sentralitet³</i>						
By	72	69–75	10	6	12	100 (781)
Land	77	75–79	11	5	7	100 (1 128)
<i>Partipreferanse</i>						
SV, RV	77	71–83	9	5	8	99 (173)
AP	74	70–78	13	4	9	100 (502)
Krf, V, SP	83	78–88	6	4	7	100 (211)
H	72	66–78	11	6	10	99 (226)
Frp	69	64–74	14	7	10	100 (328)
<i>Røykeintensitet</i>						
< 10 sigaretter per dag	77	74–80	10	5	8	100 (906)
11–17 sigaretter per dag	75	71–79	10	5	9	99 (541)
> 17 sigaretter per dag	74	70–78	11	5	10	100 (434)

¹ Ca. 1/3 i hver kategori, 25–74 år

² Aldersgruppen 25–64 år

³ By > 20 000 innbyggere

hundrevis av brygger langs en meget lang kystlinje, samt internasjonale fergehavner og flyplasser. Samtidig har prisøkningene på tobakk vært vesentlig høyere enn i våre naboland, og prisforskjeller til land i vårt europeiske nærområde er enda større. I Polen og Baltikum kan en 20-pakning handles for mindre enn en tittel av den norske utsalgsprisen. Fortjenestemarginen på smugling fra det østlige Europa er derfor meget høy.

Det kvantum som ble beslaglagt i smuglerforsøk i perioden 1997–2001, utgjør imidlertid kun 0,1 % av det totale forbruket. Selv om vi skulle legge til de partier smuglersigaretter som ble oppdaget i utlandet før ankomst Norge, så forblir det beslaglagte smuglervolumet meget lite. Beslagsstatistikken har heller ikke økt etter 1996, slik som i

Sverige (5). Den største enkeltinndragelsen av smuglersigaretter ble gjort i Råde i Østfold i juli 2000 og bestod av 5,6 millioner sigaretter. Dette utgjorde nærmere halvparten av hele det beslaglagte volum dette året. Går vi ut fra at den organiserte smuglingen har et kvantum på ca. 70 tonn per år – og dermed utgjør ca. 1 % av markedet – tilsvarende det ca. 13 ganger rekordbeslaget i Råde. Selv om anslaget er beheftet med stor usikkerhet, må vi anta at den organiserte smuglingen betyr lite for tobakksforsyningen. I Sverige er det beregnet at 2 % av forbruket forsynes gjennom organisert smugling (5, 6).

En intervjuundersøkelse på de mest handelspregede grenseoverganger mot Sverige, foretatt av Østlandsforskning i 2000, avdekket at det i 3 % av ca. 4 000 grensepasserende biler

var kvoteovertredelser for tobakk (2). Dette indikerer at heller ikke husbrukssmuglingen betyr mye for tobakksforsyningen i Norge.

Verdensbanken (9), flere lands helsemyndigheter (10) og Verdens helseorganisasjon (11) har advart mot å bekjempe smuglingen med reduserte tobakksavgifter. I stedet foreslås effektivisering av tollkontrollen, skjerpede straffereaksjoner, systemer for bedre overvåking, merking av pakkene med destinasjonsland og økt internasjonalt samarbeid.

Vil redusert tobakksavgift gi økt statsinntekt? I Canada forsøkte man å drive priskonkurranse mot det uregistrerte markedet gjennom en avgiftsreduksjon i 1994. Her hadde realprisen på sigaretter økt med 159 % fra 1979 til 1991 samtidig med at ungdomsrøykingen var blitt mer enn halvert (12). I 1994 ble realprisen redusert med en tredel som et resultat av avgiftsreduksjonen, og ungdomsrøykingen økte umiddelbart med 20 %. Provenytapet for den kanadiske stat var 656 millioner kanadiske dollar – mer enn dobbelt så stort som predikert (13).

Grensehandelsutvalget har lansert en modell basert på økonomisk teori om konsumenters atferd, der disse tilpasser sin etterspørsel etter tobakk gitt de priser, inntekter og andre betingelser de stod overfor i 1999. Ifølge modellen ville statens proveny øke med stigende tobakkspris, til tross for at den innenlandske etterspørselen ville gå ned. Det skyldes at tilstrekkelig mange fremdeles ville kjøpe tobakk til økt pris innenlands. I 1999 utgjorde avgiftens andel av konsumentprisen 71 %. Modellen viste at avgiftsandelen kan stige til 79 % av prisen før grensehandelen blir så stor at den utlikner nedgangen i det innenlandske salget (3).

Vil redusert tobakksavgift gi flere røykere? En omfattende litteratur viser at tobakksavgiften er et effektivt virkemiddel for å redusere etterspørselen. Øker prisen med 10 %, vil det inntre en umiddelbar etterspørselsreduksjon på 3–6 %, mest blant ungdom og personer med lav inntekt (14).

De fleste undersøkelser av priselastisitet er imidlertid utført i land hvor tobakk er billigere og hvor det er mindre mulighet til kjøp fra uregistrerte forsyningskilder. Begge disse forhold vil påvirke priselastisiteten, og det er derfor rimelig å stille spørsmål ved resultatenes overføringsverdi til vårt land. Det er et stort behov for å gjøre egne elastisitetsberegninger i Norge. Her i landet har det dessuten aldri forekommet avgiftsreduksjoner på tobakk. Vi har altså ikke noe observasjonsmessig grunnlag for å si hvordan dette vil slå ut i utsalgsprisen til forbruker eller i etterspørselen. En finsk undersøkelse avdekket imidlertid at etterspørselen der var mer sensitiv for prisreduksjoner enn for prisøkninger (15), og det er kanskje naturlig å anta at det samme vil være tilfellet i Norge.

Realistiske forventninger til fremtidig avgiftsnivå. I 1997 og 1998 ble tobakksavgiften hevet betydelig i Sverige, men av hensyn til økt grensehandel og smugling ble avgif-

tene senket igjen i 1999. Avgiftene på en pakke røyketobakk i Sverige tilsvarte i 2003 45 % av nivået i Norge, mens sigarettavgiften var 43 % av den i Norge. I Danmark var de respektive satsene 41 % og 60 % av nivået i Norge. I Danmark kom det en avgiftsnedsettelse på ca. 45 % fra 1.10. 2003. Reduksjonen var foranledighet av den kommende opphevingen av 24-timersregelen for turistimport av tobakk (3).

I Norge står vi fritt til selv å bestemme satsene for særavgifter og størrelsen på innførselskvotene, uavhengig av EU/EØS-regelverket. I en åpen økonomi vil likevel avgiftspolitikken være påvirket av utviklingen i EU. EU-kommisjonen har ment at ulike avgiftsregimer medlemslandene imellom har vært til hinder for et effektivt fungerende indre marked. Harmonisering av særavgifter har derfor vært et sentralt anliggende for direktivene om tobakk, selv om frihandelshensyn ikke lenger er enerådende for EUs avgiftspolitik. EU står nå fremfor en utvidelse med ti nye medlemsland. I disse landene er tobakksavgiftene gjennomgående lavere enn dagens gjennomsnitt for EU, og dette vil bidra til å sette ytterligere press på disse avgiftene. Dessuten er det sannsynlig at den forestående utvidelsen av turistkvoten i Sverige og Danmark vil stimulere til lavere prisnivå i våre naboland. Den planlagte kapasitetsøkningen på E6 gjennom Østfold vil i tillegg bidra til å forkorte reisetiden til Svinesund. I denne situasjonen vil en økning av tobakksavgiftene i Norge være lite realistisk. Helseproteksjonistene her i landet må derfor sannsynligvis innta en mindre ambisiøs målsetting som går ut på å opprettholde – og ikke øke – dagens avgiftsnivå.

Usikkerhet i beregningen av grensehandel og avgiftsfri handel. I tidsserien for registrering av det uregistrerte forbruket er det flere svakheter. For det første bygger informasjonen utelukkende på rapportering fra dagligrøykere. I vår beregningsperiode utgjorde denne kategorien ca. 73 % av alle røykerne. Den resterende gruppen – av-og-til-røykerne – har imidlertid et så lavfrekvent forbruk at de ikke vil ha en utslagsgivende effekt i beregningen av forsyningskildenes størrelse. Tabell 3 viste dessuten at forbruksintensitet ikke var assosiert med forsyningskilde.

En annen svakhet er brudd i tidsserien for svaralternativer for forsyningskilde. Fra 1997 er det ikke lenger mulig å avlese størrelsen på taxfreeomsetningen direkte. Vi må derfor gå ut fra at det meste av det som oppgis å være kjøpt i «utlandet ellers» er kjøpt avgiftsfritt.

Basert på selvrappotering fra dagligrøykere ble svenskehandelen av sigaretter og røyketobakk beregnet til ca. 735 tonn. Tobakksindustriens felleskontor har utført egne beregninger av grensehandelen, basert på salg fra J.L. Tiedemanns Tobaksfabrik AS i Sverige og svenske tobakksvirksomheters salg til grensehandelsbutikker. Gjen-

nomsnittlig årlig salg til nordmenn i Sverige for perioden 1997–2001 ble beregnet til 520 tonn (16). Dette er drøyt 200 tonn eller 29 % lavere enn vårt anslag. Forskjellen på 29 % kan være en indikasjon på hvor mye av svenskehandelen som foregår som avgiftsfri reiseimport fra flyplasser og på Sandefjord–Strømstad-fergen utover det som selges i grensedistriktene (ca. 71 %).

Konklusjon

Minst en firedel av forbruket av sigaretter og røyketobakk kommer fra uregistrerte forsyningskilder, og andelen vil sannsynligvis fortsette å øke. Dette vil sette avgiftsnivået under press. En avgiftsnedsettelse vil imidlertid øke den innenlandske etterspørselen, ha liten eller negativ effekt på statens delproveny fra tobakk og ventelig være uten særlig virkning på taxfreeimport og grensehandel av tobakk. Selv om prisforskjellen på tobakk overfor våre naboland skulle bli mindre, må vi anta at handlemotivet for tobakk fortsatt blir utløst når nordmenn likevel er i Sverige for å kjøpe kjøttvarer.

Litteratur

1. Lund KE. Utviklingen i tobakksforbruk og røykevaner – ligger Norge etter? Tidsskr Nor Lægeforen 1998; 118: 2177–80.
2. Ericsson B. Grensehandel mot Sverige: bil og bussbasert handel år 2000. ORT-rapport nr. 15/2001. Halden: Stiftelsen Østlandsforskning, Institutt for offentlig økonomi, 2001.
3. Norges offentlige utredninger. Særavgifter og grensehandel. Rapport fra Grensehandelsutvalget. NOU 2003: 17. Oslo: Statens forvaltnings-tjeneste, Seksjon statens trykning, 2003.
4. Nordlund S. Grensehandel og tax-free import av alkohol til Norge. Nordisk alkohol- & narkotikatids-skrift 2003; 20: 20–33.
5. Persson LGW. Cigaretts smuglingens struktur, omfatning og utveckling under senere delen av 1990-talet. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Information och förlag, 1999.
6. Persson LGW. Den organiserade cigarett smuglingen. Från ax till limpa. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Information och förlag, 1999.
7. Grensehandel. Omnibusundersøkelse. Oslo: MMI/Fire fakta, 1999.
8. Svenskehandelsbarometeret – juni 2000. Omnibusundersøkelse. Oslo: Opinion, 2000.
9. Curbing the epidemic. Governments and the economics of tobacco control. Washington D.C.: Verdensbanken, 1999.
10. Health Education Authority, London. Smuggling and cross-border shopping of tobacco products in the European Union. Report. London: HEAL, 1999.
11. Frame convention on tobacco control. Inter-governmental negotiating body. Sixth session of the INB. 17–28 February 2003. World Health Organization. <http://www.who.int/gb/fctc/> (1.10.2003).
12. Health and Welfare Canada. Canadians and smoking: an update. Ottawa: Health and Welfare Canada, 1994.
13. Sweanor D. The smuggling of tobacco products. Ottawa: Smoking and Health Foundation, 1997.
14. Chaloupka FJ, Warner K. The economics of smoking. I: Culyer AJ, Newhouse JP, red. Handbook of health economics 17, Volume 1b. New York: North Holland, 2000.
15. Pekurinen M. Economic aspects of smoking. Is there a case for government intervention in Finland? Research Reports no 16/1991. Helsinki: National Agency for Welfare and Health, 1991.
16. Tobakksindustriens felleskontor. Møte om grensehandelsutsatte varer. Notat 12. februar 2003. Oslo: Tobakksindustriens felleskontor, 2003.