

Røyking ved servering: Evaluering i sammendrag



Rapport for
Statens tobakksskaderåd
om holdninger og atferd blant
tilsynsmyndigheter, eiere/drivere og publikum

Røyking ved servering: Evaluering i sammendrag

Rapport for
Statens tobakksskaderåd
om holdninger og atferd blant tilsynsmyndigheter,
eiere/drivere og publikum



RH Knoff AS

Dronningens gate 6 // N-0152 Oslo
Tlf 22 91 07 90 // Fax 22 91 06 01
E-post rhknoff@online.no // Web www.rhknoff.no
Ref: rhKnoff // R134pdf.wpd

FORORD

Sosial- og helsedepartementet har gitt Statens tobakksskaderåd i oppdrag å forestå en evaluering av forskriften om røyking i restauranter og andre serveringssteder.

Våren 1999 ble rhKnoff AS gitt i oppdrag å kartlegge *tilsynsmyndighetenes* aktiviteter, erfaringer og synspunkter. Rapporten "*Røyk iflg forskrift*" ble levert i mai. Som en oppfølging av denne undersøkelsen ba departementet STR om også å få undersøkt erfaringer og oppfatninger blant *eiere/drivere av serveringssteder* samt blant *publikum*. Rapportene "*Vertskap eller røykepoliti?*" ved rhKnoff AS og "*Røyking på serveringssteder*" ved Markeds- og Mediainstituttet A/S forelå begge i oktober 1999.

Denne rapporten består av *sammendrag* av de tre delrapportene og *en samlet vurdering* av "Forskrift om røyking i restauranter og andre serveringssteder".

Sammendraget av MMIs publikumsundersøkelse bygger i hovedsak på MMIs tabellutskrifter og oppsummering. I tillegg er det utført noen beregninger utfra MMIs rådata, og tilføyd noen tolkninger ut over det instituttet selv har levert. Hvilke funn og fortolkninger som stammer fra denne bearbeidingen fremgår av teksten.

Denne Acrobat-utgaven av samler rapporten er identisk med den trykte utgaven, med unntak av noen layoutmessige avvik. Du kan navigere i dokumentet via «Bookmarks»-panelet til venstre i Acrobat Reader (klikk om nødvendig Window - Show bookmarks). Rapporten, og anbefalingskapitlet separat, er tilgjengelig via Internett-adressen www.rhknoff.no/Publisert.htm. På denne adressen finnes også de to første delrapportene i sammendrag og fullstendig utgave.

Oslo, 10 november 1999

Richard H Knoff

INNHold

1	RØYKELOV OG "SERVERINGSFORSKRIFT"	7
1.1	Om forskriften	7
1.2	Om undersøkelsene	7
2	TILSYNSMYNDIGHETENE	9
2.1	Ansaret for tilsynet	9
2.2	Tilsynsmyndighetenes innsats	10
2.3	Tilsynsaktiviteter	11
2.4	Bransjens etterlevelse av forskriften – iflg tilsynsmyndighetene	12
2.5	Mulige forbedringer av forskriften	13
3	BRANSJEN	16
3.1	Kjennskap til forskriften	16
3.2	Tilpasning til forskriften	16
3.3	Praktiseringen av forskriften	17
3.4	Synspunkter på dagens forskrift	18
3.5	Spontane endringsforslag	19
3.6	Synspunkter på endringsforslag	19
4	PUBLIKUM	22
4.1	Besøksmønster	22
4.2	Ønsker om røykfrihet og røykemulighet	22
4.3	Innretning og overholdelse av dagens regelverk	23
4.4	Synspunkter på endringsforslag	24
4.5	Endret besøksmønster ved innskjerpelser	26
5	ANBEFALINGER	27
5.1	Konklusjoner vedrørende regelverkets funksjonsnivå i dag	27
5.2	Skjerpet tilsyn?	28
5.3	Forskriftsendringer?	28
5.4	Sluttkommentar	31

VEDLEGG:

Anslag for omsetningsendring ved skjerpet praktisering av dagens sonebestemmelser

1 RØYKELOV OG "SERVERINGSFORSKRIFT"

1.1 Om forskriften

Forskrift om røyking på restauranter og andre serveringssteder, *internkontroll mv* ble fastsatt 15 desember 1995, og skjerpet med virkning fra 1 januar 1998. Forskriften er hjemlet i Tobakksskadeloven, og formålet er å verne gjester og ansatte mot skadevirkningene av passiv røyking.

Røyking kan iflg forskriften kun tillates ved *inntil halvparten av bordene og sitteplassene* i lokalet. Det er som hovedregel ikke tillatt å røyke ved *bar- eller serveringsdisk*. De røykfrie sonene skal *merkes tydelig*, og røykesoner og røykfrie soner skal om nødvendig *atskilles* fysisk. Kundene skal ha *tilgang* til de røykfrie arealer uten å måtte passere de røykfylte. Det er stilt strenge krav til *ventilasjon*, og eieren er pålagt å føre *internkontroll*. Tilsynsmyndigheten er delt mellom *kommunestyret* – i praksis kommuneadministrasjonen – og *Arbeidstilsynet*.

Serveringsforskriften¹ har vært omstridt. Tidligere undersøkelser blant *publikum* har vist at et stort flertall er tilhengere av loven, men gjestenes opptreden på utesteder står ikke alltid i stil med den prinsipielle tilslutningen til regelverket. Fra både *serveringsbransjen* og lokale *tilsynsmyndigheter* har det vært fremholdt at serveringsforskriften er umulig å etterleve i praksis, og/eller vil påføre mange serveringssteder så svære ombyggingsutgifter eller omsetningstap at de må avvikles.

1.2 Om undersøkelsene

I september 1998 ga Sosial- og helsedepartementet Statens tobakks-skaderåd i oppdrag å forestå en ekstern evaluering av *tilsynsmyndighetenes erfaringer* med forskriften og en *vurdering av tiltak* for å sikre at regelverket følges opp som forutsatt og fungerer etter sin hensikt.

Undersøkelsen ble utført av *rhKnoff AS // Organisasjon og ledelse*, og rapporten "*Røyk iflg forskrift*" ble levert i mai 1999, umiddelbart før helse-

¹ "Serveringsforskriften" er Tobakksskaderådets forkortelse for "Forskrift om røyking i restauranter og andre serveringssteder". Denne betegnelsen benyttes også i rapporten.

ministeren la fram sin nye nasjonale strategiplan for det tobakksskade-forebyggende arbeidet 1999–2003, "*Røykfrihet – en rettighet*".²

I juni 1999 ba departementet STR om å supplere den første undersøkelsen med én undersøkelse for å få kartlagt hvordan serveringsbransjen stiller seg til røykerestriksjonene, og enda en for å få kartlagt publikums holdninger.

Bransjeundersøkelsen ble gjennomført av *rhKnoff AS // Organisasjon og ledelse*. Rapporten "*Vertskap eller røykepoliti?*" forelå i oktober 1999. Publikumsundersøkelsen ble utført av Markeds- og Mediainstituttet A/S (MMI). Rapporten "*Røyking på serveringssteder*" ble levert i oktober 1999.

Den foreliggende rapport består av *sammendrag* av de tre delrapportene og *en samlet vurdering* av funnene og de konklusjoner de bygger opp under om videre tiltak for vern mot passiv røyking i restauranter og serveringssteder.³

² Strategiplanen kan bestilles hos Statens trykksakekspedisjon (I-0954 B), og er tilgjengelig via Internett (odin.dep.no/shd/publ/emne.html).

³ Delrapportene kan bestilles fra Statens tobakksskaderåd. Undersøkelsene blant tilsynsmyndighetene og eiere/drivere i bransjen er også tilgjengelige i fullversjon og sammendrag via Internett (www.rhknoff.no/Publisert.htm).

2 TILSYNSMYNDIGHETENE

Rapporten "*Røyk iflg forskrift*" (rhKnoff AS, mai 1999) oppsummerer funn fra en intervju- og spørreskjemaundersøkelse blant samtlige tilsynsutøvere. Responsen var god og representativ. Fra Arbeidstilsynet ble det innhentet opplysninger fra samtlige distriktskontorer. Blant de kommunale tilsynsmyndighetene kom responsen på spørreskjemaundersøkelsen opp i nær 65 %. Det virker sannsynlig at det blant de siste drøyt 35 % finnes mange som ikke har fulgt opp tilsynsoppgaven.

2.1 Ansvar for tilsynet

I omlag 25 % av de kommuner som har svart, utøves det *intet tilsyn* etter forskriften. I noen kommuner henvises det til at ansvaret ikke er plassert, andre oppgir utskiftning av personell eller ressursmangel som årsak.

I de aktive kommunene utøves tilsynet først og fremst av *kommunalegene* (31 %) og personell med *forebyggende helsevern* som spesialoppgave (23 % – "helsekonsulent", "helserådsinspektør" mv). Næringsmiddeltilsynet og skjenkekontrollen står for tilsynet i henholdsvis 16 og 7 % av tilfellene. Omlag 20 % av kommunene har etablert et *interkommunalt samarbeid* om tilsynet.

Svært mange mener at det praktiske tilsynsarbeidet helst *bør plasseres annerledes* enn i dag. *Skjenkekontrollen* og *næringsmiddeltilsynet* utpekes oftest som de instanser som burde utøve tilsynet (27 og 26 %), dernest følger avdeling for *miljørettet helsevern* eller helsekonsulent mv (22 %).

Arbeidsdelingen mellom de kommunale og statlige tilsynsmyndigheter er stort sett klar, men *samarbeidet* er relativt dårlig utbygd på landsbasis. I enkelte områder har man imidlertid fått til et meget effektivt samarbeid om samordnede tiltak.

2.2 Tilsynsmyndighetenes innsats

Vel 25 % av *kommunene* oppgir at tilsynet etter forskriften *prioriteres svært lavt*, mens nær 50 % prioriterer det *nokså lavt*. Bare 3 % prioriterer det meget høyt. I *Arbeidstilsynet* prioriterer 6 % arbeidet *svært lavt*, mens ca 60 % oppgir at tilsynet har en *nokså lav prioritet*. Andelen som prioriterer det *svært høyt*, er 6 %.

I *kommunene* oppgis ressursmangel og konkurrerende oppgaver som de viktigste grunnene til lav prioritering. I *Arbeidstilsynet* henvises det til andre tilsynsoppgaver og vektlegging i direktoratet.

Opp mot 40 % av *kommunene* har ikke lagt noe *arbeidsinnsats* overhodet i oppfølging av forskriften i 1998. Fra *Arbeidstilsynet* har det gjennomgående vært lagt ned en del innsats, først og fremst i tilknytning til ordinære inspeksjoner. Enkelte av distriktskontorene har også iverksatt større offensiver i samarbeid med kommunale myndigheter. For alle tilsynsutøvere under ett lå imidlertid *arbeidsinnsatsen pr serveringssted* oftest *under 1 timeverk* i 1998.

I 25 % av *kommunene* planlegges det heller *ingen innsats de kommende tre år*. Alt i alt planlegges det imidlertid *en viss økning* i ressursinnsats fra både *kommunene* og *Arbeidstilsynet*. Likevel vil den vanligste ressursinnsatsen fortsatt være 1 timeverk eller mindre pr serveringssted pr år.

Det er vanskelig å få et sikkert bilde av hvor mange serveringssteder som kan regne med *årlige tilsynsbesøk*. Det kan se ut til at 15–20 % av *kommunene* planlegger en årlig dekningsgrad lik 0, og at ytterligere 10 % vil besøke under en tiendedel av serveringsstedene. I vel 35 % av *kommunene* er det øyensynlig planlagt årlige tilsynsbesøk i (nær) samtlige serveringssteder. I løpet av de nærmeste 3 år vil formodentlig noe over 60 % av *kommunene* avlegge samtlige serveringssteder tilsynsbesøk.

Tilsynet prioriteres noe høyere i kommuner med et relativt *høyt antall serveringssteder*. Hvem som har det praktiske tilsynet, ser ikke ut til å ha noen systematisk innvirkning på ressursinnsatsen.

For *Arbeidstilsynets* del vil det vanligste være en årlig dekningsgrad på 10–25 %. I løpet av 3 år vil trolig omlag halvparten av serveringsstedene bli inspisert.

2.3 Tilsynsaktiviteter

De *kommunale* tilsynsmyndighetene har først og fremst sendt ut skriftlig informasjon og iverksatt noe inspeksjonsvirksomhet. Etter skjerpelsen pr 01.01.98 har noen flere (men fortsatt få) holdt informasjonsmøter for bransjen og/eller innhentet skriftlige egenerklæringer/internkontrolldokumenter. Omtrent halvparten av kommunene har ikke vært på tilsynsbesøk verken før eller etter forskriften ble skjerpet.

For *Arbeidstilsynets* del har det gjennomsnittlige aktivitetsnivået vært høyere. Samtlige distriktskontor har inkludert røykeproblematikk i inspeksjonsvirksomheten, og rundt halvparten har bidratt med skriftlig materiell og informasjonsmøter eller innhenting av egenerklæringer.

Verken de kommunale eller de statlige tilsynsmyndigheter mottar mange *henvendelser* fra eiere, arbeidstakere eller gjester. Tilsynsbesøk kommer oftest i stand på myndighetenes *eget initiativ*.

Mange av tilsynsutøverne holder en ganske *uformell tone*. Ved *brudd på forskriften* reageres det oftest med *muntlig påminnelse*. Noe under halvparten av de kommunale tilsynsutøverne har imidlertid gitt *skriftlige pålegg*; for Arbeidstilsynet er andelen rundt 70 %. *Tvangsmulkt* har nesten ikke vært benyttet i kommunene, men rundt 30 % av Arbeidstilsynets utøvere har brukt dette virkemidlet en sjelden gang. Så langt er det ingen som har forfulgt en sak helt frem til stevning.

Blant dem som har erfaring med virkemidlene, er det en gjennomsnittsoppfatning at *muntlige påminnelser* har *nokså stor effekt*. Blant de *kommunale* tilsynsutøverne mener imidlertid drøyt 40 % at muntlig påminnelse har liten eller ingen effekt, og bare 9 % mener effekten er "svært stor". *Arbeidstilsynet* har *svært gode erfaringer med skriftlige pålegg*. De *kommunale* tilsynsutøverne regner i snitt slike pålegg som litt mer effektive enn muntlige påminnelser. Ifølge *Arbeidstilsynet* er *tvangsmulkt* et *effektivt virkemiddel* overfor ganske mange av dem som ikke lar seg bevege av skriftlige pålegg.

Ca 35 % av *kommunene* oppgir å ha *mottatt dispensasjonssøknader*. Bare omlag 10 % har mottatt dispensasjonssøknader fra mer enn tiendeparten av de serveringsstedene de har tilsyn med.

Omlag 60 % av de kommuner som har mottatt dispensasjonssøknader, oppgir å ha *innvilget* én eller flere. Søknader om *midlertidig dispensasjon* har fått gjennomslag i rundt to tredjedeler av tilfellene. Nær halvparten av

søknadene med tekniske begrunnelser innvilges, mens det er svært vanskelig å nå frem med søknader med økonomiske og andre grunner.

Noen få kommuner ser ut til å ha en *meget liberal* dispensasjonspraksis. Plasseringen av det praktiske tilsynsansvaret i kommunens organisasjon ser ikke ut til å føre til påviselige forskjeller i håndteringen av dispensasjonssøknader.

Fra *Arbeidstilsynet* oppgir ca 40 % av respondentene at de har *mottatt dispensasjonssøknader*, og 70 % av disse oppgir at de har *innvilget* én eller flere. Bare en ytterst beskjeden andel av søknadene er begrunnet i tekniske forhold; til gjengjeld er 35 % av disse innvilget. Økonomiske grunner forekommer hyppigst hos *Arbeidstilsynets* dispensasjonssøkere, men totalt sett er antallet lavt, og innvilgelsesprosenten er 0. Heller ikke er noen av søknadene med "andre hovedbegrunnelser" innvilget. Derimot har *Arbeidstilsynet* vært relativt liberale med *midlertidige dispensasjoner* – 70 % er innvilget.

2.4 Bransjens etterlevelse av forskriften – iflg tilsynsmyndighetene

I gjennomsnitt mener de *kommunale* tilsynsutøverne at omtrent 70 % av eierne/driverne viser *høy eller relativt høy lojalitet* mot forskriften, mens *vel 10 % overser eller saboterer* den. Ren neglisjering eller sabotasje forekommer sjelden i kommuner med under 5 serveringssteder. På den annen side melder de aller minste kommunene relativt sjelden om "aktiv lojalitet" mot forskriften. *Arbeidstilsynet* har et noe mer pessimistisk anslag enn kommunene – de angir at *vel halvparten følger opp* helt eller delvis, mens *en femtedel svikter helt*.

Det er klare forskjeller mellom *etablissementstyper* når det gjelder overholdelse av bestemmelsene i forskriften. I gjennomsnitt får *hotell-restauranter og selvstendige restauranter/bedre spisesteder* et "ganske bra" skussmål, særlig av *Arbeidstilsynet*. Også kaféer/kafeteriaer og veikroer etterlever forskriften "ganske bra". Gjennomgående er det *puber/barer* og *diskoteker/danssteder* som byr på problemer. Disse overholder i gjennomsnitt forskriften "ganske dårlig".

De *kommunale* tilsynsmyndigheter savner oftest et system for internkontroll, men mener også at ventilasjon og luftkvalitet ofte er for

dårlig. I *Arbeidstilsynets* øyne er det manglende bortvisning av røykende gjester som representerer det største problemet.

2.5 Mulige forbedringer av forskriften

I spørreskjemaet ble respondentene invitert til å ta standpunkt til ti utsagn om forskriften og eventuelle endringer i den.

Det er svært delte meninger blant tilsynsutøverne om innføring av et *totalforbud* mot røyking i restauranter og serveringssteder. Det er derimot ganske stor oppslutning om et påbud om *fysiske skiller* og en tydeligere hjemling av påbudet om *røykfri atkomst til toalett*. Så mange som 40 % mener imidlertid at forskriften *ikke bør skjerpes*.

Meningene er delte også når det gjelder gjennomførbarheten av bestemmelsene i forskriften. Like mange sier seg enig som uenig i at "forskriften er *umulig å etterleve* i praksis" og at det er "nytteløst å kreve at gjester som bryter forskriften skal *bortvises*". Derimot mener langt den største gruppen at *puber og barer* ikke bør unntas fra forskriften. Videre er mange skeptiske til *måling av luftkvalitet*; det gjelder særlig blant tilsynsutøvere med teknisk bakgrunn.

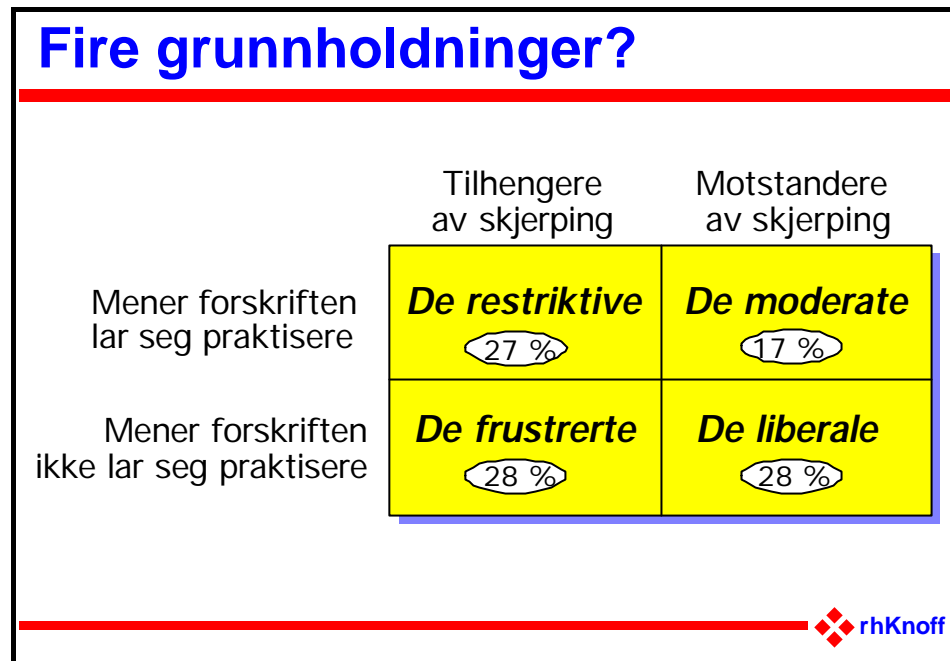
Ganske mange sier seg relativt godt fornøyd med forskriftens form. Et flertall mener at den er *klar og presis* og gir et *passelig rom for skjønn*.

En såkalt klyngeanalyse viser at tilsynsutøverne grovt kan klassifiseres i *fire hovedgrupper*, jvf figur 2 nedenfor.

De restriktive (27 %) støtter en skjerpelse av forskriften, gjerne i form av påbud om fysiske skiller eller til og med totalforbud. De tar avstand fra at forskriften skulle være umulig å praktisere.

De frustrerte (28 %) støtter også en skjerpelse av forskriften, men begrunner det med at de finner bestemmelsene i forskriften vanskelig å praktisere.

De liberale (28 %) mener at forskriften ikke bør skjerpes, særlig er de imot totalforbud. De betrakter dagens forskrift som vanskelig å praktisere, og ser ikke bort fra at puber og barer like gjerne kunne vært unntatt.



Figur 2

De moderate (17 %) er tilfreds med dagens tilstand, synes forskriften er klar og passe romslig, og er imot en skjerpelse. De mener at forskriften lar seg praktisere, at den bør gjelde for puber og barer og at gjester som ikke følger påbud må kunne bortvises.

Andelen liberale respondenter er relativt stor blant kommuneleger som ikke selv står for den praktiske utøvelsen av tilsynet. Andelen er svært liten i kommuner der tilsynet utøves av avdeling for miljørettet helsevern (helsekonsulenter, helserådsinspektører). Plassering av tilsynsoppgaven i *en enhet som har tilsyn og forebyggende helsevern som hovedoppgave*, fører øyensynlig til en *større identifikasjon med regelverket*.

Det er en flertallsoppfatning at *forrige forskriftsendring* (pr 01.01.98) hadde en viss effekt i tilsiktet retning. Særlig er det mange – *nær 80 %* – som mener at *eiere/drivere har tatt forskriften mer alvorlig*. Et klart flertall – *ca 65 %* – mener også at *arbeidstakere/publikum har skjerpet sine krav til røykfrihet*. 40 % fremholder også at de selv trappet opp tilsynsaktiviteten. Bare *et forsvinnende mindretall* mener at forskriftsendringen virket *mot sin hensikt*.

"De moderate" har den mest optimistiske vurdering av effekten av skjerpelsen; "de frustrerte" og "de liberale" synes ikke de så noen effekt blant eiere/drivere.

Svært mange av tilsynsutøverne benyttet anledningen til å komme med *egne forslag* til ting som kan gjøres for å få flere serveringssteder til å etterleve forskriften.

Den største gruppen forslag (nesten 30 %) gjelder *merinnsats* med de virkemidler en har i dag – dvs et mer aktivt tilsyn med hyppigere inspeksjoner og tettere oppfølging. En ganske stor gruppe (10 % av forslagene) erklærer imidlertid at det må settes av *mer ressurser* dersom det skal være mulig å følge opp tilsynsoppgaven.

Den nest største gruppen forslag (nær 20 %) omfatter *positive virkemidler*, i form av kontakt, dialog, informasjon eller økonomisk tilskudd til ombygging. Nesten like mange (15 %) anbefaler imidlertid kraftigere *sanksjoner*, med bøter og stengning når forskriften ikke respekteres.

Vel 10 % av forslagene gjelder *organiseringen* av tilsynet og lokal kompetanseheving; rundt 2 % tar spesielt opp behovet for *likebehandling*.

Endelig fremholdes det i drøyt 5 % av disse kommentarene at det er *publikum* som er nøkkelfaktoren. Noen mener det må settes inn opplysningstiltak og holdningspåvirkning mot publikum, andre ser pessimistisk på mulighetene.

3 BRANSJEN

Rapporten "*Vertskap eller røykepoliti?*" (rhKnoff AS, oktober 1999) oppsummerer funn fra en intervjuundersøkelse blant 30 eiere/drivere av forskjellige typer serveringssteder. Responsen i målgruppen var god, men utvalget var begrenset i størrelse og ikke nødvendigvis representativt. Det virker imidlertid sannsynlig at undersøkelsen har fanget opp det spennet i erfaringer og oppfatninger som finnes blant folk i bransjen.

3.1 Kjennskap til forskriften

Bestemmelsene i serveringsforskriften er gjennomgående *godt kjent*, og *ingen* av de spurte klager over at forskriften er *vanskelig å forstå*.

En mindre andel av de spurte sier de har sitt kjennskap til forskriften fra *media*. Rundt 50 % kan huske å ha fått informasjon om røykebestemmelsene fra *offentlig myndighet*. Nesten like mange har fått informasjon fra *kolleger* og/eller *RBL*. Mange av RBLs medlemmer fremholder at bransjeforeningen har gjort en innsats for å skape en positiv holdning til forskriften.

3.2 Tilpasning til forskriften

En *liten andel* av eierne/driverne opplyser at de *ikke har gjort noe spesielt* for å tilpasse seg kravene i forskriften eller den reviderte forskriften pr 01.01.98. Grunnen er som oftest at forholdene var tilrettelagt allerede. Omlag en tredjedel av intervjuobjektene har nøydt seg med opprettelse eller justering av *soner* samt *skilting* av disse. Over halvparten av intervjuobjektene har relativt nylig installert eller oppgradert *ventilasjonsanlegget* i lokalene. I en del tilfelle har dette vært kombinert med en større eller mindre *ombygging*.

Fra bransjehold har det vært hevdet at røykebestemmelsene har påført mange etableringer *svære kostnader* for å få tilrettelagt lokalene. I vårt utvalg er slike effekter *lite utbredt*. Ganske mange av dem som har bygget om, sier at de ville ha gjort det uansett, og at merkostnadene ved å tilpasse

seg forskriften har vært beskjedne. Bare et *mindretall* har *investert mer enn 2 % av ett års omsetning*. Imidlertid har *rundt 10 %* av de spurte brukt et beløp tilsvarende *10–25 % av ett års omsetning* på ombygging utløst av serveringsforskriften. Og dersom alle eiere skulle fulgt forskriftens bokstav, ville nok en større andel ha fått en merkbar utgift. Iflg OPAK vil et "*gjennomsnittlig serveringssted*" få en *investeringskostnad på kr 250–500.000* for å få etablert et ventilasjonsanlegg som oppfyller forskriftens krav, og deretter *årlige drifts- og vedlikeholdskostnader på rundt kr 5–10.000*.

RBL har ingen samlet oversikt over kostnadene, men refererer anekdotisk materiale om utgifter i millionklassen.

Nesten samtlige intervjuobjekter hevder å ha tilpasset seg forskriften på *eget initiativ*. Salgskampanjer fra *ventilasjonsleverandører* har nok gitt støtet til en del av tiltakene. Bare et par av intervjuobjektene hadde fått beskjed av *tilsynsmyndighetene* om ting de måtte gjøre. Rundt *halvparten* av de spurte har hatt ett eller flere tilsynsbesøk av *kommunal myndighet*, mens bare et fåtall rapporterer å ha hatt besøk av *Arbeidstilsynet* med tanke på røyking. Av dem som har hatt besøk av tilsynsmyndighetene, oppgir rundt en tredjedel at *besøket ikke førte til noe spesielt*, mens en noe mindre gruppe forteller at de fikk forholdene "*godkjent*". Bare rundt *10 %* av det samlede utvalget oppgir å ha fått *pålegg* om endringer.

RBL har fått en rekke henvendelser fra medlemmer som har fått pålegg. I de fleste tilfelle er påleggene korrekte, men pålegg uten hjemmel i forskriften forekommer.

Få av intervjuobjektene ser ut til å ha tatt notis av bestemmelsen om *internkontroll* vedrørende røyking.

3.3 Praktiseringen av forskriften

De bestemmelsene intervjuobjektene spontant trekker frem som *viktigst* å overholde, er *soneinndeling* og *god ventilasjon*. Når ventilasjon omtales, henvises det ofte til hensynet til personalet.

Soneinndeling nevnes også ofte som et krav det er *vanskelig* å etterkomme. Én grunn er at de røykfrie sonene er *lite etterspurt* i serveringssteder av bistro/kafé- og pub/bar-typen. Den andre grunnen er at *publikum ikke respekterer soneinndelingen*. Det er først og fremst et problem i drikke- og dansesteder. De aller fleste eiere/drivere finner det

svært vanskelig å oppfylle forskriftens krav om *bortvisning av gjester* som ikke avstår fra å røyke i røykfri sone. Mange gjester blir kranglete når de blir tilsnakket, eller stumper sigaretten rett i disken eller på gulvet.

De aller fleste intervjuobjektene mener at *andelen røykere* blant gjestene ligger i området 60–100 %. Iflg dem som driver bedre spisesteder, er det blitt vanligere at gjestene forventer, eventuelt forlanger, å nyte middagen uten sjenanse fra tobakksrøyk, men mange som ellers ikke røyker, vil gjerne ta seg en sigarett eller sigar til kaffen.

Opp mot *halvparten* av samtlige intervjuobjekter forteller at de har *få eller ingen problemer* med publikums forhold til røykebegrensningene. Røyking skaper *sjelden problemer i spisesteder* – men ganske mange drivere *forskyver nok grensen mellom sonene* dersom det er stor pågang og røykesonen er full. Og hele 70 % av dem som eier eller driver *puber, barer og dansesteder* gir uttrykk for *svære problemer* med å få gjestene til å respektere bestemmelsene.

3.4 Synspunkter på dagens forskrift

Det er utbredt enighet om at etterlevelsen av forskriften er *svakest i drikke- og dansesteder*. Det skyldes

- intet kundepress i retning av å nyte et måltid uten røyksjenanse,
- at gjestene ikke har noe bord å holde seg til, men sirkulerer i lokalet,
- at pub- og bargjester har en livsstil som inkluderer forholdsmessig mye alkohol og tobakk,
- at disiplin og hensynsfullhet reduseres ved høyere alkoholinntak,
- at det tas lettere på forskriften i bar/pub-segmentet fordi andelen seriøse eiere/drivere er lavere der.

Noen (få) mener skillet ikke først og fremst går mellom spise- og drikkesteder, men mellom *små og store etableringer* med ulike økonomiske forutsetninger.

Under halvparten av de spurte sier at de har vært opptatt av *konkurranservedridning* som følge av varierende etterlevelse av forskriften. De som bekymrer seg over konkurranservedridning, legger imidlertid for dagen *et ganske sterkt engasjement og etterlyser raske og strenge reaksjoner* mot

dem som tar lett på regelverket. *RBLs* inntrykk er at deres medlemmer er ganske opptatt av konkurransevridningsproblematikk.

3.5 Spontane endringsforslag

De fleste intervjuobjektene hadde *spontane forslag til endringer* i serveringsforskriften.

Halvparten ønsker en *liberalisering*, enten en *avskaffelse* av hele regelverket eller en *nyansering* der bestemmelsene liberaliseres for drikke- og dansesteder.

En *fjerdedel* synes regelverket bør *beholdes som det er* – iallfall foreløpig. Hertil kommer en mindre gruppe som mener at tilsynsmyndighetene må *trappe opp kontrollen* og gi strengere reaksjoner ved brudd.

En siste, relativt *liten gruppe* mener at en betingelse for dagens eller et strengere regelverk, bør være *støtteordninger* til tyngre investeringer, slik at reglene ikke rammer urettferdig.

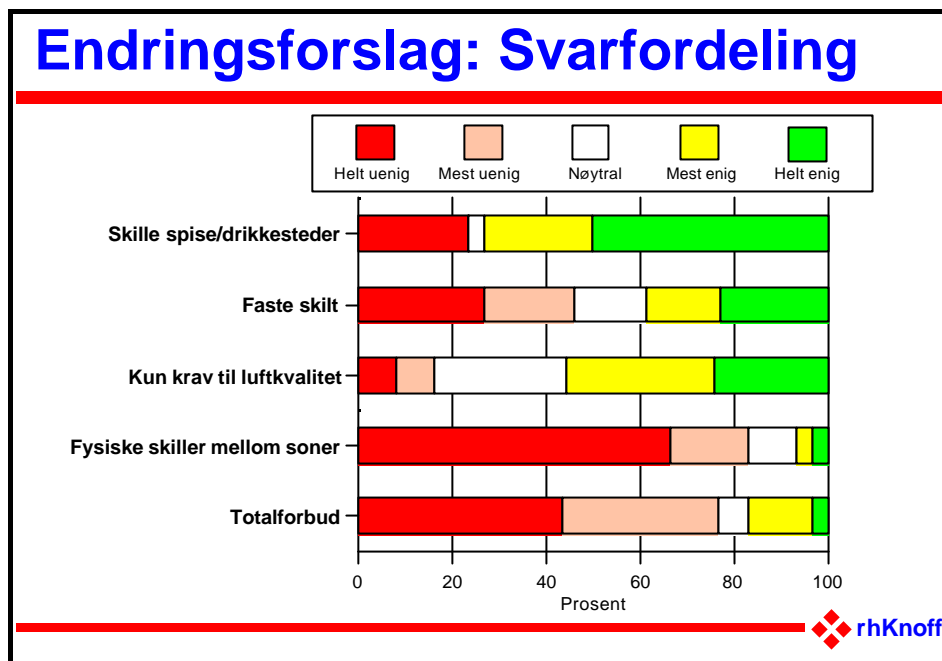
RBL ønsker en *nyansering av regelverket etter type bedrift*, eller en *mer liberal praktisering av dispensasjonsadgangen* for utesteder med små lokaler. Forskjellsbehandling kan unngås ved å overføre saksbehandlingen av dispensasjonssøknader til *en sentral nemnd* med representanter for Tobakksskaderådet, *RBL* og andre, med et *fast kriteriesett* å gå ut fra. En slik nemnd vil trolig måtte behandle noen hundre dispensasjonssøknader pr år.

3.6 Synspunkter på endringsforslag

Intervjuobjektene ble også *forelagt seks tenkelige endringer* i dagens forskrift. Synspunktene på fem av dem er illustrert i figur 3 på neste side.

Differensierte regler

Det forslaget det er *mest tilslutning* til, er *ulike regler for spise- og drikkesteder* – så sant det innebærer lempninger for drikkestedene. Rundt halvparten sier seg helt enige i dette forslaget, og ytterligere 20–25 % slutter seg i hovedsak til det. Drøyt 20 % er imidlertid *helt i mot* og mener reglene bør være like for alle.



Figur 3

Kun krav til luftkvalitet

Tiltroen til effekten av ventilasjons- og luftreanseanlegg er svært høy blant mange drivere, og mange slutter seg til idéen med kun å stille *krav til luftkvaliteten*. En mindre gruppe er imidlertid ganske skeptisk. En omlegging til rene luftkvalitetskrav kan føre til at eiere sitter igjen med svære utlegg til løsninger som ikke virker.

Krav om faste skilt

Under halvparten av intervjuobjektene støtter et krav om *faste fremfor løse skilt* til merking av røykesoner og røykfrie soner. Motforestillingene virker imidlertid verken særlig sterke eller overbevisende.

Tydeligere hjemling vedrørende atkomst til toalett

De fleste i bransjen oppfattet dagens regelverk dithen at det påbyr *røykfri atkomst til toalett*, og bare noen få hadde noe imot en tydeliggjøring av hjemmelen. Kravet vil være umulig å etterkomme i en del eksisterende lokaler, og bransjen er opptatt av at det gis dispensasjonsadgang.

Påbud om skillevegger

Motstanden mot et krav om *fysiske skiller* mellom soner er *massiv* for alle kategorier serveringssted. Motargumentene går dels på miljø og atmosfære, og dels på at en avsondret røykfri sone vil bli stående tom og dermed ikke generere inntekter.

Totalforbud mot røyking innendørs

Nær 80 % av de spurte er helt eller for det meste *uenige* i det mest drastiske alternativet – *totalforbud* mot røyking innendørs i restauranter og serveringssteder. Det gis seks typer begrunnelse for motstanden:

- *Miljø og stemning*: Røyking er en naturlig og integrert del av et restaurant-, kafé- eller barbesøk for svært mange. Et forbud vil ødelegge "kosen".
- *Umulig å praktisere*: Gjестene vil ikke respektere et totalforbud, og driverne vil ikke klare å håndheve det, selv om de prøver.
- *Kollisjon med andre hensyn*: Smugrøyking i lokalet eller på toalettene vil skape brannfare. I den grad forbudet *blir* respektert, vil ansamlinger av berusede personer på fortauene føre til ukontrollert drikking, bråk og slagsmål.
- *Redusert omsetning*: En svær andel av dagens kunder vil foretrekke å koble av hjemme fremfor å gå ut dersom de nektes å røyke på serveringssteder.
- *Prinsipielt imot reguleringer*: Staten blander seg inn i for mye. Dagens regler må få "gå seg til".
- *Bransjen må slippe å være spydspiss*: Myndighetene får først bevirke en holdningsendring og få antall røykere ned, og så pålegge serveringsbransjen å gi et tilbud som er (noenlunde) tilpasset den reelle situasjonen blant gjestene.

Noen få har sans for et totalforbud – iallfall i prinsippet. De fremholder at et totalforbud vil skape like forhold for alle, være mindre kostbart enn mange andre alternativ, og være best for barns helse.

4 PUBLIKUM

Rapporten "*Røyking på serveringssteder*" (Markeds- og Mediainstituttet A/S, oktober 1999) oppsummerer funn fra en omnibusundersøkelse overfor et landsrepresentativt utvalg av befolkningen på 15 år og eldre. Det er gjennomført 1003 telefonintervjuer.

4.1 Besøksmønster

Døyt fjerdeparten av befolkningen – 27 % – er på kafé eller kafeteria ukentlig eller oftere. Det er færre som besøker restauranter og dansesteder/puber/barer så ofte (henholdsvis 7 % og 11 %).

De under 30 går betraktelig oftere enn gjennomsnittet på kafé/kafeteria og (særlig) på drikke- og dansesteder. Over halvparten av de spurte i denne aldersgruppen oppgir at de besøker drikke- og dansesteder ukentlig eller oftere.

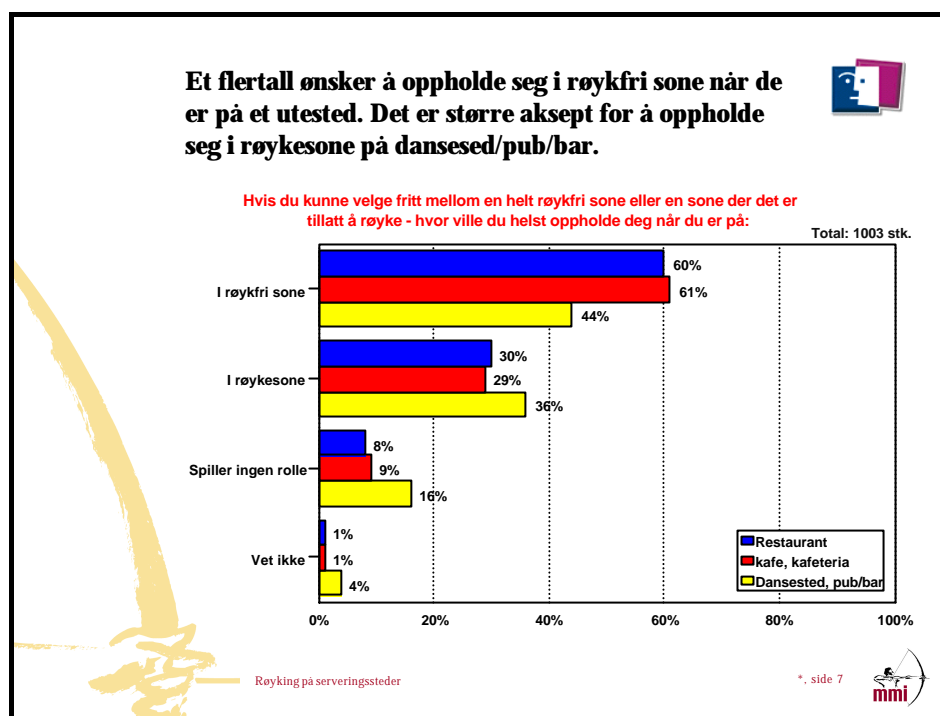
Krysstabeller viser at andelen "daglig-røykere" ikke er høyere blant dem som besøker serveringssteder ofte. Andelen "av-og-til-røykere" er imidlertid *betydelig større* blant de ivrigste gjestene enn blant dem som går ut sjeldnere enn én gang i måneden (25 % mot rundt 10 %).

4.2 Ønsker om røykfrihet og røykemulighet

Et flertall ønsker å oppholde seg i røykfri sone når de er på et utested, dersom de kan "velge helt fritt". For spisesteder er denne andelen ca 60 %, mens opp mot 10 % oppgir at det ikke spiller noen rolle. For drikke- og dansesteder er andelen rundt 45 %, mens ytterligere 15 % synes det er likegyldig (se figur 4 nedenfor).

Andelen som foretrekker røykesone ligger rundt 30 % for spisesteder og rundt 35 % for drikke- og dansesteder.

For kaféer og drikkesteder er det de som går ofte ut som er minst opptatt av å sitte i røykfri sone. For drikkestedene oppgir bare ca 25 % av de hyppigste gjestene at de foretrekker røykfri sone, mens 57 % foretrekker røykesonen.



Figur 4

I praksis velger ikke gjestene alltid helt fritt hvor de vil sitte. Når det er både røykere og ikke-røykere med i selskapet, oppgir 45 % at det oftest er *røykerne som bestemmer* valg av sitteplass, mens ca 35 % sier at det er ikke-røykerne. Henimot 20 % sier at det varierer. De flittigste gjestene følger oftere røykerne.

4.3 Innretning og overholdelse av dagens regelverk

Den største respondentgruppen – nær 40 % – mener at røykere og ikke-røykere blir tatt *like mye hensyn* til på *spisesteder* i dag. Rundt 30 % mener det er ikke-røykerne det tas mest hensyn til, mens en noe mindre gruppe mener røykerne kommer heldigst ut.

Når det er tale om *danse- og drikkesteder*, er oppfatningen en annen. Hele 57 % mener det tas mest hensyn til *røykerne* på slike steder; bare 10 % mener det er motsatt. De som er oftest ute, fremholder enda hyppigere røykerne som de seirende.

Det er en tendens til at man føler at det er "*de andre*" som kommer best fra det. At det tas mest hensyn til ikke-røykerne, er en mer utbredt

oppfatning blant røykere enn blant ikke-røykere – og omvendt. De som røyker av og til, mener i større grad at det tas like mye hensyn til begge grupper. Når det gjelder barer, puber og dansesteder, er det imidlertid samstemmighet om at det tas lite hensyn til ikke-røykere.

Sonebestemmelsene blir iflg publikums oppfatning *overholdt i spisesteder* ("i stor grad" = ca 25 %; "i nokså stor grad" = henimot 40 %). I *drikke- og dansestedene* overholdes bestemmelsene "i liten grad" (ca 35 %) eller "svært liten grad" (ca 30 %). *Nesten ingen* oppgir at de "ganske ofte", "ofte" eller "svært ofte" har opplevd at personalet har bedt noen om å la være å røyke – uansett type serveringssted. Dette må bety at publikum respekterer sonebestemmelsene i spisesteder, og at personalet lar røyken drive i drikke- og dansesteder.

4.4 Synspunkter på endringsforslag

Sonebestemmelsen

De fleste er fornøyd med sonebestemmelsen slik den er i dag. Mellom 55 og 60 % applauderer dagens regel i spisesteder, mens rundt 45 % støtter den i drikke- og dansesteder. For alle stedstyper går *rundt 15 %* inn for en *mindre streng* sonebestemmelse, mens drøyt 25 % vil *skjerpe* den.⁴

Faste skilt

Over 90 % mener at røykesoner og røykfrie soner bør merkes med fastmonterte skilt. Blant de flittigste gjestene er oppslutningen ca 85 %. Respondentenes egne røykevaner har ingen innvirkning på synspunktene.⁵

⁴ I MMIs delrapport er plansjen som fremstiller disse funnene fått en noe misvisende tittel, idet det heter at "De fleste er fornøyd med røykeloven slik den fungerer i dag". Det spørsmålet det vises til, gjelder imidlertid bare regelen om at halvparten av bordene skal være røykfrie.

⁵ Pga dette spørsmålets plass i rekken er det mulig at iallfall en del av respondentene har hatt spisesteder i tankene da de svarte.

Skillevegger

Et stort flertall – vel 70 % – erklærer seg helt eller delvis enig i forslaget om påbud om *fysiske skiller* mellom røykesone og røykfri sone, f eks i form av røykerom. Rundt 25 % er helt eller delvis uenig. Oppslutningen varierer som man kan vente med egne røykevaner, men selv blant daglig-røykerne finner vi et flertall med en positiv innstilling til skillevegger (60 %).⁶

Totalforbud

Det er stilt *separate spørsmål* om totalforbud i *spisesteder* og *puber/barer*.

For spisestedene er respondentene bedt om å si seg mer eller mindre (u)enige i utsagnet "Det bør være totalt røykeforbud på restauranter og andre spisesteder". Ca 15 % sier seg *helt enig* i dette, og ytterligere 15 % er *delvis enige*. Temmelig nøyaktig 50 % er *helt uenige*, og enda rundt 15 % er *delvis uenige*. To tredjedeler av befolkningen er altså motstandere av et totalforbud mot røyking i spisesteder.

Synspunktene på røykeforbud i spisesteder *varierer kraftig med respondentenes egne røykevaner*. Blant daglig-røykerne tar 85 % totalt avstand fra et forbud; under 10 % er helt eller delvis enig. Blant ikke-røykerne er det bare et knapt flertall imot et totalforbud (53 %); 45 % er tilhengere. "Av-og-til"-gruppen plasserer seg et sted imellom.

For *drikkestedene* ble det, i et senere spørsmål, henvist til en stat med totalforbud: "I California er alle puber og barer røykfrie. Hvordan ville du stille deg til noe lignende i Norge? Ville du være helt enig, delvis enig, delvis uenig eller helt uenig i å ha røykfrie puber og barer i Norge?"

Til denne spørsmålsstilling sier 25 % seg *helt enig* og ytterligere vel 21 % seg *delvis enig*. Til sammen 50 % er helt eller delvis uenige i et forslag om røykfrie puber og barer.⁷

⁶ Også for dette spørsmålet er det mulig at respondentene først og fremst kan ha tenkt på spisesteder.

⁷ Det må karakteriseres som overraskende at oppslutningen om et røykeforbud er høyere for typiske drikkesteder enn for spisesteder. Dette kan være en reaksjon på at dagens regler oftere brytes i drikkestedene, men en kan heller

4.5 Endret besøksmønster ved innskjerpelse

Skjerpet håndhevelse av røykesoner

Stvarene tyder på at bare de færreste ville endre sitt besøksmønster i serveringssteder *dersom reglene om røykfrie soner ble fulgt bedre enn i dag*. Rundt 80 % (90 % blant "av-og-til-røykerne") sier de ville *gå ut like ofte som i dag*. 7–8 % mener de ville gå ut *oftere* om reglene ble fulgt bedre. Like mange (6–7 %) sier de ville gå ut *sjeldnere*.

En grov beregning av hva nettoeffekten på besøket i spise- og drikkesteder er tatt inn i vedlegg. Beregningen tyder på at *bransjen som helhet neppe vil tape* på en skjerpet håndhevelse. Det er imidlertid ikke sikkert at publikums prognoser for eget besøksmønster vil slå til i praksis. Et eventuelt tap av kunder vil først og fremst ramme serveringssteder med et høyt innslag vanerøykere, herunder såkalte "brune" kaféer og puber.

Skjerpede regler

Som regel finner vi den mest helhjertede oppslutning omkring *skjerpelse av regelverket* – i form av påbud om *skillevegger* eller *totalforbud* – blant dem som sjelden eller aldri besøker serveringsstedene. Slår vi sammen svarkategoriene "helt enig" og "delvis enig", er det imidlertid *liten forskjell* mellom grupper med ulik besøksfrekvens.

MMI-undersøkelsen gir ikke svar på hvorvidt de som holder seg unna utesteder, gjør det fordi de er plaget av røyk. Via rådataene kan vi imidlertid identifisere *en gruppe "ikke-røykende hjemmesittere som mener at det tas mest hensyn til røykere på utesteder"*. Denne gruppen er *svært liten* – drøyt 2 % av befolkningen og rundt 4 % av ikke-røykerne (se vedlegg). Hvor mange av dem som ville gått ut oftere dersom regelverket ble skjerpet, vet vi ikke. Vi vet heller ikke i hvor stor grad daglig- og av-og-til-røykerne vil redusere sin besøksfrekvens dersom det innføres påbud om skillevegger eller et totalforbud mot røyking i serveringssteder.

ikke se bort fra at spørsmålsstillingen, med henvisningen til California, kan ha inspirert en del respondenter til å innta en mer positiv holdning. Det er også mulig, men kanskje ikke så sannsynlig, at enkelte har oppfattet spørsmålet slik at det er tale om et variert tilbud med noen røykfrie barer og puber og noen der røyking er tillatt.

5 ANBEFALINGER

5.1 Konklusjoner vedrørende regelverkets funksjonsnivå i dag

Det kan konkluderes med følgende:

- Forskriften *etterleves svært ulikt* i ulike typer etablissement. I *spisesteder* følges reglene stort sett bra. Den røykfrie sonen er nok mange steder noe for liten, men den er som regel mer enn stor nok til å dekke etterspørselen, og dermed oppfylles i og for seg forskriftens intensjon om et tilbud til dem som vil unngå passiv røyking. I *drikke- og dansesteder* forekommer derimot forskriftsbrudd ofte.
- *Nesten ingen gjester* har opplevd at brudd på røykebestemmelsene blir *påtalt*.
- *Myndighetenes håndhevelse* av forskriften er *svært variabel*. I minst 30 % av kommunene utøves det intet tilsyn. Tilfeldig oppfølging og ulik praktisering fører til *risiko for konkurransevridding* til fordel for serveringssteder som ikke tar regelverket alvorlig.
- De *sanksjonsmidler* som finnes i dag, er *ganske effektive* når de tas i bruk. Tilsynsmyndighetene foretrekker imidlertid uformelle reaksjonsformer. En del bransjefolk etterlyser kraftigere og mer konsekvente reaksjoner mot serveringssteder som bryter bestemmelsene.
- *Dagens regelverk er problematisk* i mange *tilsynsutøveres* øyne. Under femteparten later til å være tilfreds med det. Drøyt halvparten av tilsynsutøverne ønsker skjerpelser, men nesten like mange er imot.
- De fleste *bransjefolk* mener at bestemmelsene er *svært vanskelige å etterleve i drikke- og dansesteder*, og går inn for differensierte regler.
- Blant *publikum* gir et flertall uttrykk for at de *helst vil oppholde seg i røykfrie soner*, iallfall i spisesteder. De fleste mener at dagens regler om *50 % røykfrie bord og seter er passe*, men kan godt tenke seg skjerpelser i retning av påbud om *faste skilt* eller *skillevegger* mellom røykfrie sone og røykesone.

5.2 Skjerpet tilsyn?

Undersøkelsen blant tilsynsmyndighetene avdekket *beskjeden tilsynsaktivitet i mange kommuner*. Serveringsbransjen har reagert på at helseministeren våren 1999 varslet skjerpelse av regelverket fordi tilsynsmyndighetene ikke gjør jobben sin. Det fremholdes at man nå må konsentrere arbeidet om å gjøre gjeldende regler virksomme.

En generell skjerpelse fordi noen ikke følger dagens regler, vil ramme de lovlydige og ha liten eller ingen virkning overfor de nonchalante. *Verken dagens regelverk eller en skjerpet utgave vil få den tilsiktede effekt med mindre det gjøres noe med oppdagelsesrisiko og sanksjonsnivå.*

Det bør dermed være liten tvil om at *økt innsats og ensartet praksis mht tilsyn bør ha høy prioritet* i en eventuell opptrappingsplan rettet mot røyking i serveringssteder.

Slik tilsynet er organisert i dag, med overarbeidede kommuneleger som tilsynsansvarlige i de fleste kommuner, virker det *lite sannsynlig at en slik utvikling vil skje av seg selv*. Organisatorisk ville det nok være fordelaktig om de praktiske tilsynsoppgavene ble plassert hos skjenkekontrollen eller helsekonsulenter/avdelinger der slike finnes. I mange kommuner kommer imidlertid røyketilsyn svært langt ned på prioriteringslisten i trange tider.

Ved et statlig initiativ for styrket tilsyn bør departementet ta stilling til og *gi tydelig uttrykk for hvor strengt regelverket skal fortolkes*, bl a når det gjelder dispensasjonsadgang. Ganske mange – kanskje opp mot 35–40 % – av de kommunale tilsynsutøverne vil nok nødig stå for en streng praksis uten anledning til "rimelighetsbetraktninger".

5.3 Forskriftsendringer?

Slik den er utformet i dag, gir forskriften *ikke noe fullgodt vern* mot passiv røyking i serveringssteder. Minimumskravene i regelverket er ikke tilstrekkelige til å sikre et røykfritt miljø for dem som overhodet ikke tåler eller aksepterer tobakksrøyk.

Hvorvidt selve *forskriften* bør endres, er et politisk spørsmål. Iallfall *seks alternativer* peker seg ut.

1. La forskriften stå uforandret

Mange bransjefolk og de "moderate" tilsynsutøverne mener man nå bør *la regelverket få virke en stund* og se om det "vil gå seg til". Med de problemene som er påvist, er imidlertid dette alternativet *neppe tilfredsstillende*.

2. Fastsette en beskjeden tilstramming eller presisering

Som et minimum bør det kunne stilles (tydeligere) krav om *faste skilter og røykfri atkomst til toaletter*. Det er ikke fremkommet velbegrunnede motforestillinger mot slike skjerpelser. Et påbud om faste skilt har stor oppslutning blant publikum.

3. Skille mellom servering av mat og drikke

Svært mange *bransjefolk* går inn for *differensierte regler* for spisesteder på den ene side og drikke/dansesteder på den annen, der *det lempes på kravene* for de sistnevnte. Også blant *tilsynsutøverne* har en anselig gruppe tatt til orde for en slik løsning, men enda flere er imot. *Publikum* later ikke til å se det som naturlig med ulike regler.

En liberalisering for pub/bar/klubb-segmentet *vil ikke løse problemene der de er størst*. En lempning av regelverket til et nivå som er mer praktiserbart kan imidlertid *styrke forskriftens troverdighet*.

En variant der man *beholder dagens regler for drikkestedene og skjerper dem for spisestedene*, har etter funnene å dømme *lite for seg*. Dagens regler fungerer i hovedsak godt i spisestedene. For drikkestedene er det etterlevelsen som svikter, og uten styrket håndhevelse vil det neppe skje noen større utvikling i dette segmentet.

Eventuelle lempninger av krav til røykfrie soner kan kombineres med normer for *nikotininnhold i luften*, eller knyttes til bestemte *klokkeslett*. Av hensyn til steder som serverer mat inntil et visst tidspunkt og opererer som pub deretter, bør en unngå bestemmelser som kategoriserer serveringsstedene som enten spisested eller drikkested. De strengere reglene bør gjelde *så lenge det serveres mat*.

4. Kun krav til luftkvalitet

Mye tyder på at *verken myndighetene eller bransjen har oversikt over konsekvensene* av en omlegging til rene luftkvalitetskrav. Eiere kan bli sittende igjen med svære utlegg til løsninger som ikke virker. En slik regelendring bør neppe innføres før konsekvensene er nærmere utredet.

Den mest interessante muligheten er kanskje å innføre en grenseverdi for nikotininnhold i luften som et *alternativt krav til sonebestemmelsen* – og/eller som en *betingelse for delvis avvikling av sonekrav* i drikke- og dansesteder.

5. Påby fysisk atskilte soner med og uten røyk

Et påbud om skillevegger står for de fleste *bransjefolk* som *den definitivt verste løsningen*. Det fremholdes at en fysisk avdeling er teknisk umulig i mange lokaler, og vil ødelegge miljø og atmosfære i mange andre. Det fremholdes videre at de røykfrie avdelingene vil bli stående tomme, noe som innebærer en stor økonomisk belastning. "Moderate" og "liberale" *tilsynsutøvere* støtter disse synspunktene, mens mange "restriktive" og "frustrerte" *tilsynsutøvere* går inn for et påbud om fysiske skiller. MMIs undersøkelse tyder på at *publikum* har lite imot skillevegger eller egne røykerom – men respondentene kan ha uttalt seg generelt, uten et klart bilde av hva skillevegger faktisk vil innebære for miljø og atmosfære i mindre utesteder.

Alt i alt har en slik løsning åpenbart *flere ulemper*. For myndighetene kan et påbud om skillevegger skape problemer på lengre sikt. Det vil bli vanskelig å utvide sonene eller innføre totalforbud senere dersom eierne nå pålegges store ombyggingskostnader.

Dersom en likevel krever skillevegger nå, må bestemmelsen følges av et skjerpet krav om ventilasjon i røykeavdelingen.

6. Innføre totalforbud mot røyking i serveringssteder

Mellom halvparten og to tredjedeler av *befolkningen* er motstandere av et totalforbud mot røyking i serveringssteder. Blant *eiere og drivere* er et stort flertall helt eller for det meste uenige i en slik skjerpelse. Blant *tilsynsutøverne* får dette forslaget svært blandet oppslutning; det finner støtte hos

"de frustrerte" og "de restriktive", men på ingen måte hos "de moderate" og "de liberale".

Det er vanskelig å vite om et totalforbud vil ha så svære konsekvenser for *bransjens overlevelsessevne* som det bransjen selv hevder. Om et totalforbud vil ha kraftigere effekter enn en skjerpet praktisering av dagens regelverk, og hva nettovirkningen vil bli, har vi ikke grunnlag for å mene noe sikkert om.⁸ Det er imidlertid *fare for at gjestene vil sabotere* en slik bestemmelse, og iallfall i bar/pub-segmentet vil et totalforbud *skape brannfare innendørs og risiko for ordensproblemer og skader* som følge av ukontrollert drikking og slagsmål på gaten. En innføring av totalforbud allerede nå vil også skape et *legitimitetsproblem* blant eiere som har gjort en innsats for å tilpasse seg dagens regelverk.

5.4 Sluttcommentar

Intervjuer har representanter for serveringsbransjen fastslått ganske omsvøppløst at "gjestene får det som de vil på restaurant". Det er bare delvis korrekt. De som får sine ønsker oppfylt, er gjester som har påvirkningskraft – fordi de utgjør et flertall eller et betydelig mindretall, og/eller fordi de kan støtte seg til et regelverk som faktisk håndheves.

I spisestedene er regelverket og publikums ønsker i noenlunde harmoni i dag. Her har utviklingen gått ganske fort. Å befordre endrede omgangsformer og røykevaner hos det typiske drikkesteds klientell, vil imidlertid være en vanskelig oppgave på kort sikt. Det er forståelig at serveringsbransjen ikke ønsker å bli sittende igjen med hovedansvaret for denne oppgaven. Dersom sentrale myndigheter velger å satse på et regelverk publikum avviser, må det iallfall unngås at belastningen faller på de mest pliktoppfyllende restauratørene, mens de mindre seriøse lar røyken drive. Da må tilsynsaktiviteten bringes opp på et annet nivå enn hittil.

⁸ I sammendraget i "Vertskap eller røykepoliti?" heter det at "publikumsundersøkelsen ikke tyder på at besøket vil falle dramatisk". Dette er unøyaktig. MMIs publikumsundersøkelse tyder på at en mer konsekvent praktisering av *sonebestemmelsen* neppe vil forårsake et kraftig fall i besøk – jvf vedlegget i denne rapporten. Hvorvidt et totalforbud ville få større konsekvenser, er det vanskeligere å si noe om ut fra de funn som foreligger.

VEDLEGG

Anslag for omsetningsendring
ved skjerpet praktisering av
dagens sonebestemmelser

I MMIs undersøkelse ble publikum spurt om de ville gå ut "oftere", "som nå" eller "sjeldnere" dersom dagens sonebestemmelser ble fulgt bedre.

Samlet besøkstall

De aller fleste – rundt 80 % – sier at de vil *gå ut like ofte som nå*. Nettoeffekten av et endret besøksmønster for de øvrige er vanskelig å anslå presist utfra funnene. Nedenfor følger fire prognoser.

Prognose 1

Dersom gjestene faktisk oppfører seg slik de sier de ville gjøre, viser et grovt anslag ut fra MMIs rådata at *det samlede besøket snarere vil gå opp enn ned*. For *restauranter og kaféer* vil nettogevinsten ligge rundt 4 % dersom de som sier de vil gå ut oftere, dobler sitt besøk, mens de som sier de vil gå ut sjeldnere, halverer sitt. Nettogevinsten for *bar/pub-gjester* er faktisk enda større, vel 8 %.

Prognose 2

For *restauranter og kaféer* vil besøket holde seg *konstant* dersom de som sier de vil gå ut oftere, går ut *en halv gang så meget* som før, samtidig som de som sier de vil gå ut sjeldnere, *halverer* sine besøk. *Drikkestedene* vil i dette tilfellet få en moderat økning på 2 %.

Prognose 3

Bransjen vil få et *nettotap* av gjester dersom de som sier de vil gå ut oftere, faktisk går ut *en halv gang så meget*, mens de som sier de vil gå ut sjeldnere, *dropper alt besøk* på utestedene. I så fall vil *restauranter og barer/puber* miste rundt 3 % av besøket, mens *kaféer/kafeteriaer* vil miste rundt 4 %.

Prognose 4

Som et *"worst case"-anslag* kan vi tenke oss at både de som sier de vil gå ut oftere og de som sier de vil gå ut sjeldnere, holder seg hjemme. I så fall

vil *restauranter* miste 7 % av besøket, mens *kaféer/kafeteriaer* og *barer/uber* vil miste rundt 9 %.

Nye gjester?

Potensialet for *helt nye gjester* som følge av en skjerpet håndhevelse av røykerestriksjonene må antas å være størst i gruppen av

- "aldri-røykere"
- som mener at det tas mest hensyn til røykere på utesteder,
- og som sjelden eller aldri går ut.

Denne gruppen – som vi kan kalle "ikke-røykende hjemmesittere" – er av *marginal størrelse*. Den tilsvarer bare én prosent av restaurant- og kafégjestene og drøyt 4 % av gjestemassen i barer, uber og klubber. Økt besøk fra disse vil dermed bidra lite til å opprettholde eller øke det samlede besøket.

Tap av verdifulle kunder?

Risikoen for *tap av særlig verdifulle kunder* er, på den annen side, størst i gruppen av

- "daglig-røykere"
- som mener at det tas mest hensyn til ikke-røykere på utesteder,
- og som går ut ukentlig eller oftere.

Denne gruppen – "røykende stamgjester" – er *enda mindre enn den forrige*. Den omfatter under 1 % av dem som besøker restaurant eller bar ukentlig eller oftere, og rundt 4 % av dem som besøker kafé ukentlig eller oftere. Selv om de uteblir fullstendig, vil tapet utgjøre under 1 % av det totale besøket i restauranter og drikkesteder, og under 2 % av besøket i kaféer.

Kommentar

Etter respondentenes svar å dømme vil tapet av kunder som vil mistrives med strengere oppfølging av sonebestemmelsene, sannsynligvis bli kompensert av økt besøk fra andre gjester.

Beregningene er utført med den *forutsetning* at publikum *faktisk vil gjøre det de sier de vil gjøre* dersom serveringsstedene overholder sonebestem-

melsene bedre. Det kan man ikke ta for gitt. Det er et kjent fenomen fra holdningsmåling at faktisk atferd kan avvike fra uttrykt hensikt, særlig dersom noen svar fremstår som mer sosialt ønskelige enn andre. Det er slett ikke sikkert at (alle) ikke-røykere som varsler økt oppmøte, kommer til å følge dette opp i praksis. På den annen side kan det vel hende at noen av røykerne som truer med å gå ut sjeldnere, vil opprettholde sitt besøksmønster likevel.

Selv om det samlede besøkstallet opprettholdes eller øker, er det fullt mulig, og relativt sannsynlig, at en besøksnedgang for enkelte grupper vil *ramme skjevt*. Nedgangen vil ventelig være størst for de etablissementer som har en kundekrets som går ut for å "ta et glass og en røyk". For disse stedene er det av mindre interesse at bransjen som helhet kanskje vil tiltrekke seg flere gjester.