

En översyn av tobakslagen

Nya steg mot ett minskat tobaksbruk

Slutbetänkande av Tobaksdirektivsutredningen

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:14

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24414-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Gabriel Wikström

Regeringen beslutade den 10 juli 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ge förslag kring det nationella genomförandet av EU:s tobaksprodukt direktiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG). I uppdraget ingår även att analysera och vid behov lämna förslag på en ändamålsenlig nationell reglering av snus och tuggtobak samt förslag till reglering av innehållet i snus. Vidare ingår i uppdraget att utreda och vid behov lämna förslag för att begränsa rökning av tobaksrelaterade produkter, som t.ex. e-cigaretter och örtprodukter för rökning, i vissa lokaler och utrymmen samt på vissa områden utomhus, i likhet med vad som gäller för tobaksrök. Utredaren ska också analysera för- och nackdelar med att införa tillståndsplikt för försäljning av tobak och vid behov lämna förslag på hur en sådan tillståndsplikt skulle kunna utformas. Slutligen ska utredaren även lämna förslag till nationellt genomförande av WHO:s protokoll om eliminering av illegal handel med tobaksvaror.

Vid sammanträde den 19 februari 2015 beslutade regeringen om utvidgning av och förlängd tid för uppdraget. Enligt uppdraget i tilläggsdirektiven ska utredaren lämna förslag på reglering för att begränsa tobaksrökning och rökning av tobaksrelaterade produkter på vissa allmänna platser. Utredaren ska också utreda möjligheten att införa exponeringsförbud för tobaksprodukter och krav på neutrala tobaksförpackningar.

Lagmannen Göran Lundahl utsågs den 10 juli 2014 till särskild utredare. På sidan efter nästa sida framgår vilka experter och sakkunniga som har medverkat i utredningens arbete. Hovrättsassessorn Fredrik Lövkvist, den rättsliga specialisten Anna-Maria Persson

(t.o.m. den 31 januari 2015) och hovrättsassessorn Linus Videgren (fr.o.m. den 13 juli 2015) har varit utredningens sekreterare.

Utredningen är formellt ett uppdrag för Göran Lundahl som särskild utredare. Arbetet har emellertid bedrivits i nära samråd med de sakkunniga och experterna. Betänkandet har därför avfattats med användning av vi-form.

Utredningen har antagit namnet Tobaksdirektivsutredningen.

Utredningen överlämnade den 4 februari 2015 delbetänkandet *Mer gemensamma tobaksregler – ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet* (SOU 2015:6).

Utredningen överlämnar här sitt slutbetänkande *En översyn av tobakslagen – nya steg mot ett minskat tobaksbruk* (SOU 2016:14). Utredningens arbete är härmed slutfört.

Lund i februari 2016

Göran Lundahl

/Fredrik Lökvist
Linus Videgren

Sakkunniga och experter som har deltagit i utredningens arbete (fr.o.m. den 15 september 2014 om inte annat anges)

Experter

- Utredaren Emanuel Badehi Kullander, Kommerskollegium
(fr.o.m. den 2 mars 2015)
- Juristen Hannes Eintrei, Livsmedelsverket
(fr.o.m. den 7 januari 2015)
- Biträdande chefsjuristen Bo Granath, Folkhälsomyndigheten
- Juristen Tomas Isenstam, Livsmedelsverket
(t.o.m. den 7 januari 2015)
- Tullspecialisten Sune Rydén, Tullverket

Sakkunniga

- Rättssakkunniga Sara Asp, Socialdepartementet
(fr.o.m. den 7 april 2015)
- Kanslirådet Katarina Berglund Siegbahn, Justitiedepartementet
- Kanslirådet Liv Bernitz, Justitiedepartementet
(fr.o.m. den 2 mars 2015)
- Kanslirådet Kerstin Jansson, Näringsdepartementet
- Kanslirådet Andreas Johansson, Socialdepartementet
- Departementssekreteraren Gabriela Kalm, Finansdepartementet
(fr.o.m. den 2 mars 2015)
- Departementssekreteraren Anna Lindtorp, Socialdepartementet
(t.o.m. den 6 april 2015)
- Departementssekreteraren Kristin Olsson, Utrikesdepartementet

Innehåll

Förkortningar	19
Sammanfattning	21
Summary	29
1 Författningsförslag	37
1.1 Förslag till tobakslag (2017:000).....	37
1.2 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	59
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m.	60
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen	62
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter	64
1.6 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)	66
1.7 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486).....	67
1.8 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	69
1.9 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696).....	70

1.10	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter	71
2	Utredningens uppdrag och arbete	73
2.1	Uppdraget	73
2.2	Utredningsarbetet	74
2.3	Dispositionen av betänkandet	75
3	Uppdraget i ett övergripande rättsligt sammanhang	77
3.1	Bakgrund	77
3.2	Grundlagsrättsliga aspekter m.m.	78
3.2.1	Inledning	78
3.2.2	Regeringsformen	78
3.2.3	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna	80
3.2.4	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna	82
3.2.5	Tryckfrihetsförordningen	83
3.2.6	Yttrandefrihetsgrundlagen	90
3.3	Relevanta EU-rättsliga regleringar	91
3.3.1	Inledning	91
3.3.2	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt	92
3.3.3	Tjänstedirektivet	102
3.3.4	Anmälningdirektivet	107
3.3.5	Tobaksproduktdirektivet	108
3.3.6	Tobaksreklamdirektivet	109
3.3.7	Förordningen om gemenskapsvarumärken	110
3.3.8	Varumärkesdirektivet	111
3.4	Internationella avtal och riktlinjer på tobaksområdet	112
3.5	Internationella handelsavtal	113
3.5.1	Inledning	113
3.5.2	Avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (TRIPS)	114

3.5.3	Pariskonventionen för industriellt rättsskydd.....	116
3.5.4	Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT).....	117
3.5.5	Avtalet om tekniska handelshinder (TBT-avtalet)	119
4	Allmänna utgångspunkter och överväganden	121
4.1	Inledning.....	121
4.2	Tobakspolitiska målsättningar	122
4.3	Överväganden kring proportionalitet, förenlighet med annan lagstiftning m.m.	124
4.4	Behovet av en författningsteknisk översyn samt vissa andra frågor	127
5	Tillståndsplikt för tobaksförsäljning	131
5.1	Inledning.....	131
5.1.1	Bakgrund.....	131
5.1.2	Uppdraget	132
5.2	Det nuvarande anmälningssystemet för detaljhandel med tobaksvaror.....	133
5.3	Tidigare överväganden i fråga om tillståndsplikt för tobaksförsäljning.....	134
5.3.1	Folkhälsoinstitutets underlag till nationell handlingsplan mot tobak.....	134
5.3.2	Nationella folkhälsokommittén	135
5.3.3	Utredningen om tobaksförsäljning till unga.....	138
5.4	Regleringen av försäljningen av vissa andra varor.....	140
5.4.1	Detaljhandel med folköl.....	140
5.4.2	Servering av alkoholdrycker.....	141
5.4.3	Detaljhandel med läkemedel	143
5.4.4	Handel med vissa receptfria läkemedel	144
5.5	Analys av 2010 års ändringar i tobakslagen	146
5.5.1	Analysens inriktning och genomförande.....	146
5.5.2	Huvuddragen i 2010 års lagändringar.....	147

5.5.3	Utvecklingen av ungdomars tobaksbruk och anskaffning av tobaksvaror.....	148
5.5.4	Tillsynen över detaljhandeln med tobaksvaror ...	151
5.5.5	Enkätundersökning till tillsynsmyndigheterna...	153
5.5.6	Slutsatser.....	154
5.6	Överväganden och förslag.....	155
5.6.1	Bör en tillståndsplikt för detaljhandel med tobaksvaror införas?.....	155
5.6.2	Bör tillståndsplikten omfatta även partihandel?	159
5.6.3	Tillståndets räckvidd.....	160
5.6.4	Vem ska pröva en tillståndsansökan?.....	162
5.6.5	Vilka krav ska uppställas för försäljningstillstånd?	163
5.6.6	Undantag från tillståndskravet i vissa fall.....	167
5.6.7	Vilka regler ska gälla för den tillståndspliktiga partihandeln?	170
5.6.8	Hur ska tillståndsförfarandet utformas?	173
5.6.9	Administrativa sanktioner	177
5.6.10	Straffansvar och förverkande.....	178
5.6.11	EU-rättsliga överväganden	181
6	Tobaksproduktdirektivets bestämmelser om spårbarhet och märkning	183
6.1	Inledning.....	183
6.2	Bestämmelserna om spårbarhet och märkning.....	183
6.2.1	Bakgrund och syfte	183
6.2.2	Identitetsmärkning	184
6.2.3	Spårbarhet.....	185
6.2.4	Säkerhetsmärkning.....	186
6.2.5	Genomförandeakter.....	186
6.3	Vilka anpassningar behöver göras av den nationella rätten?.....	186
6.3.1	Identitetsmärkning och säkerhetsmärkning.....	186
6.3.2	Registrering av styckförpackningar och registerföring av relevanta transaktioner	189
6.3.3	Datalagring	191

6.3.4	Spårning av tobaksvaror	193
6.3.5	Tillsyn.....	194
7	WHO:s protokoll för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror	195
7.1	Inledning.....	195
7.2	Protokollets struktur och huvudsakliga innehåll	197
7.3	Genomförandet av smugglingsprotokollet i nationell rätt	201
7.3.1	Inledande överväganden.....	201
7.3.2	Allmänna skyldigheter	201
7.3.3	Kontroll av leveranskedjan.....	203
7.3.4	Överträdelser	210
7.3.5	Internationellt samarbete	212
7.3.6	Rapportering.....	215
8	Ett utvidgat rökförbud	217
8.1	Inledning.....	217
8.2	Rökförbudet i ett historiskt sammanhang	218
8.3	Regleringen av rökfria miljöer.....	221
8.3.1	Omfattningen av tobakslagens rökförbud.....	221
8.3.2	Tillsynen över nuvarande rökförbud.....	229
8.3.3	Möjligheterna att ingripa mot och sanktionera överträdelser av rökförbud.....	229
8.3.4	Rökförbudet i ordningslagen.....	230
8.3.5	Något om efterlevnaden av det nuvarande rökförbudet i utomhusmiljöer.....	231
8.4	Frivilliga initiativ till rökfria miljöer	232
8.5	Rökning och annat bruk av vissa tobaksfria produkter.....	233
8.6	Internationell utblick.....	235
8.6.1	Danmark.....	235
8.6.2	Finland	236
8.6.3	Norge	239
8.6.4	Island	240

8.6.5	USA	240
8.6.6	Kanada.....	241
8.7	Folkhälsomyndighetens utredning om framtida rökfria miljöer på allmänna platser – i synnerhet där barn vistas...	242
8.8	Internationella riktlinjer och rekommendationer om skydd mot tobaksrök	244
8.9	Överväganden och förslag.....	246
8.9.1	Inledande överväganden	246
8.9.2	Vilka utomhusmiljöer ska göras rökfria?	250
8.9.3	Vem ska ansvara för att rökförbudet upprättshålls?.....	257
8.9.4	Vilka krav kan och bör ställas på den ansvarige?.....	258
8.9.5	Tillsyn, ingripandemöjligheter och sanktioner ...	259
8.9.6	Bör rökförbudet utvidgas till att omfatta användningen av andra produkter än tobaksvaror?	262
8.9.7	EU-rättsliga överväganden	265
9	Exponeringsförbud	269
9.1	Uppdraget	269
9.2	Tobakslagens nuvarande reglering av marknadsföring av tobaksvaror.....	270
9.3	WHO:s rekommendationer om marknadsföring på försäljningsställen	273
9.4	Ett urval av studier om effekterna av exponeringsförbud	274
9.5	Internationell utblick	279
9.5.1	Norge.....	279
9.5.2	Finland.....	280
9.5.3	Danmark.....	281
9.5.4	Island.....	282
9.5.5	England, Wales och Nordirland.....	283
9.5.6	Irland.....	283
9.5.7	Nya Zeeland	284

9.6	Överväganden och förslag.....	284
9.6.1	Ett exponeringsförbud för tobaksvaror är en lämplig och ändamålsenlig tobakspolitisk åtgärd för att minska tobaksbruket	285
9.6.2	Ett exponeringsförbud för tobaksvaror är förenligt med tryck- och yttrandefriheten	292
9.6.3	Ett exponeringsförbud för tobaksvaror är förenligt med varumärkesrätten	297
9.6.4	Ett exponeringsförbud för tobaksvaror är förenligt med rätten till egendom	302
9.6.5	Ett exponeringsförbud för tobaksvaror är förenligt med EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor.....	304
9.6.6	Hur bör ett exponeringsförbud närmare utformas?	309
9.6.7	Anmälningförfarande enligt anmälningdirektivet	318
10	Neutrala tobaksförpackningar	319
10.1	Uppdraget.....	319
10.2	Allmänt om neutrala tobaksförpackningar	319
10.3	Ramkonventionens rekommendationer med anknytning till neutrala tobaksförpackningar.....	320
10.4	Internationell utblick.....	323
10.4.1	Australien.....	323
10.4.2	Förenade kungariket.....	326
10.4.3	Irland	329
10.4.4	Frankrike.....	331
10.4.5	Norge	332
10.4.6	Finland	335
10.5	På vilket underlag har andra länder grundat regleringar om krav på neutrala tobaksförpackningar?	335
10.6	Forskning på effekterna av den australiensiska lagstiftningen.....	343

10.7	Överväganden	346
10.7.1	Bör neutrala tobaksförpackningar införas i Sverige?	346
10.7.2	Förhållandet till tryck- och yttrandefriheten	350
10.7.3	Förhållandet till tobaksproduktdirektivet	353
10.7.4	Fri rörlighet för varor inom EU	355
10.7.5	Anmälningförfarande enligt anmälningdirektivet	356
10.7.6	Förhållandet till varumärkesrätten	356
10.7.7	Förhållandet till mönsterskyddet	366
10.7.8	Förhållandet till vissa bestämmelser i TRIPS och Pariskonventionen	367
10.7.9	Förhållandet till GATT	375
10.7.10	Förhållandet till TBT-avtalet	376
10.7.11	Förhållandet till skyddet för egendom enligt RF, Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna	379
11	En ändamålsenlig reglering av snus	381
11.1	Uppdraget	381
11.2	Innehållet i snus	382
11.3	Snusmarknaden	383
11.3.1	Andelen snusare i olika befolkningsgrupper	383
11.3.2	Konsumtion av smaksatt snus	384
11.4	Regleringen av snus och tuggtobak	385
11.4.1	Inledning	385
11.4.2	Tobakslagstiftningen	385
11.4.3	Livsmedelslagstiftningen	386
11.5	Innehållsregleringen för tobaksprodukter inom EU och internationellt	391
11.5.1	Riktlinjer för genomförande av artikel 9 i ramkonventionen	391
11.5.2	WHO:s rekommendationer om reglering av tobaksvaror med godissmaker	393

11.5.3	Tobaksproduktdirektivets reglering av tobaksvarors innehåll.....	394
11.6	Överväganden och förslag.....	396
11.6.1	Regleringen av snus i livsmedelslagen	397
11.6.2	Reglering av innehållet i snus.....	399
11.6.3	Hänvisning till smak, doft och andra tillsatser på förpackningar till snus	408
11.6.4	Reglering av minsta innehåll i snusförpackningar	410
11.6.5	EU-rättsliga överväganden.....	412
12	Några tillsynsfrågor m.m.	415
12.1	Inledning.....	415
12.2	Ett tydliggörande av tillsynsansvaret enligt tobakslagen....	415
12.3	Införandet av ett likvärdigt tillsynsansvar för kommunen och Polismyndigheten	418
12.4	Sekretess hos tillstånds- eller tillsynsmyndighet enligt tobakslagen.....	420
12.5	Införande av en underrättelseskyldighet för kommunerna	421
12.6	Register.....	423
12.7	Ingripandemöjligheter	424
13	Konsekvensanalys.....	427
13.1	Utgångspunkter och inledande överväganden	427
13.2	Tillståndsplikt för tobaksförsäljning	429
13.2.1	Tillsynsmyndigheterna.....	429
13.2.2	Rättsväsendet	431
13.2.3	Företagen	434
13.3	Spårbarhet och märkning.....	435
13.3.1	Inledning	435
13.3.2	Tillsynsmyndigheterna.....	435
13.3.3	Rättsväsendet	436

13.3.4	Företagen.....	437
13.4	Utvidgat rökförbud.....	437
13.5	Exponeringsförbud.....	439
13.5.1	Tillsynsmyndigheterna	439
13.5.2	Rättsväsendet.....	440
13.5.3	Företagen.....	441
13.6	Regleringen av snus	442
13.7	Förändringar i tillsynen m.m.	444
14	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	447
14.1	Inledning.....	447
14.2	Den nya tobakslagen	447
14.2.1	Ikraftträdandebestämmelser.....	448
14.2.2	Övergångsbestämmelser.....	450
14.3	Övriga lagändringar	452
15	Författningskommentar	453
15.1	Inledning.....	453
15.2	Förslaget till tobakslag.....	454
15.3	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	510
15.4	Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)	511
15.5	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	511
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:108.....	513
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:16.....	525

Bilaga 3	Enkätundersökning	533
Bilaga 4	WHO:s protokoll för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror	547
Bilaga 5	Jämförelsetabell.....	613

Förkortningar

AFS	Arbetsmiljöverkets föreskrifter
CAN	Centralförbudet för alkohol- och narkotikaupplysning
dir.	kommittédirektiv
Ds	Departementsserien
DSB	WTO:s tvistlösningsorgan
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	Europeiska frihandelssammanslutningen
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
ERD	Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna
EU	Europeiska unionen
FoHMFS	Folkhälsomyndighetens föreskrifter
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
GATS	Allmänna tjänstehandelsavtalet
GATT	Allmänna tull- och handelsavtalet
HCA	High Court of Australia
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
KO	Konsumentombudsmannen
KOVFS	Konsumentverkets författningssamling
LIVSFS	Livsmedelsverkets föreskrifter
MD	Marknadsdomstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv

OHIM	Kontoret för harmonisering inom den inre marknaden (varumärken och mönster)
Ot.prp.	Odelstingsproposition (norska regeringens proposition till Odelstinget)
OSF	Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop. REG	regeringens proposition Rättsfallssamling från Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstansrätt
RF	Regeringsformen (1974:152)
RH	rättsfall från hovrätterna
RP	Finska regeringens proposition till riksdagen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SCB	Statistiska centralbyrån
skr.	regeringens skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
TBT-avtalet	Avtalet om tekniska handels hinder
TF	tryckfrihetsförordningen (1949:105)
TRIPS	Avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter
VML	varumärkeslagen (2010:1877)
WHO	Världshälsoorganisationen
WIPO	Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten
WTO	Världshandelsorganisationen
YGL	ytrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)

Sammanfattning

I betänkandet lämnar utredningen ett antal förslag som syftar till att minska bruket av tobak och till att motverka illegal handel med tobak. Förslagen innefattar i huvudsak en tillståndsplikt för försäljning av tobak, en utvidgning av rökförbudet till att omfatta fler miljöer och fler produkter, ett förbud mot exponering av tobaksvaror i butiker och vissa förändringar i regleringen av snus samt i tillsynsorganisationen. Utredningen lämnar vidare förslag till genomförande av tobaksproduktdirektivets (2014/40/EU) regler om spårbarhet och märkning. Därutöver har utredningen gjort en systematisk, språklig och redaktionell översyn av tobakslagen (1993:581). Som ett resultat av den översynen föreslår utredningen en ny, strukturellt omarbetad tobakslag.

I betänkandet redovisar utredningen också en analys och bedömning av om det finns skäl att införa krav på neutrala tobaksförpackningar i Sverige samt om det krävs nationella åtgärder för att genomföra WHO:s protokoll om eliminering av illegal handel med tobaksvaror.

Tillståndsplikt

Utredningen föreslår att detaljhandel och partihandel med tobaksvaror ska få bedrivas endast av den som har tillstånd för sådan handel. Tillstånd ska endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med tobakslagens krav. Den som ansöker om tillstånd ska visa att det för verksamheten finns ett lämpligt egenkontrollprogram. Tillståndsansökningar ska prövas av kommunerna. Innan beslut i tillståndsfrågan

fattas ska Polismyndigheten – och om ansökan avser partihandel också Tullverket – yttra sig över sökandens lämplighet.

Tillstånd till detaljhandel med tobak ska avse ett särskilt försäljningsställe medan tillstånd för partihandel ska gälla verksamheten.

Utredningen föreslår att den som bedriver partihandel med tobaksvaror får leverera sådana varor endast till den som har tillstånd att bedriva partihandel eller detaljhandel med sådana varor och att säljaren ska förvissa sig om att köparen har sådant tillstånd. Tobaksvaror som till följd av felaktig märkning inte får tillhandahållas konsumenter ska inte heller få tillhandahållas detaljhandlare.

Utredningen föreslår att den nuvarande möjligheten för kommunen att meddela en näringsidkare försäljningsförbud ska tas bort. I stället ska kommunen ha möjlighet att meddela en tillståndshavare en varning om denne inte längre uppfyller kraven för tillståndet, eller följer de bestämmelser som gäller för tobaksförsäljning. Om en varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd ska kommunen kunna återkalla tillståndet.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer tobaksvaror utan att ha tillstånd till parti- eller detaljhandel med tobaksvaror ska dömas för olovlig tobaksförsäljning. De övriga gärningar som i dag är straffbelagda som olovlig tobaksförsäljning enligt tobakslagen ska i stället rubriceras som olovlig tobakshantering. Utredningen föreslår att straffskalan för olovlig tobaksförsäljning ska höjas till fängelse i högst två år eller, om brottet är att bedöma som grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Utredningen föreslår vidare en ny förverkandebestämmelse som innebär att tobaksvaror som varit föremål för brott enligt tobakslagen eller deras värde samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

Ett utvidgat rökförbud

Utredningen föreslår att det nuvarande rökförbudet i tobakslagen ska utvidgas och omfatta även vissa allmänna platser utomhus, nämligen uteserveringar, entréer till lokaler och andra utrymmen som allmänheten har tillträde till, områden utomhus som är avsedda att användas av den som reser med färdmedel i inrikes kollektivtrafik,

inhägnade platser huvudsakligen avsedda för idrottsutövning, och lekplatser som allmänheten har tillträde till.

Utredningen föreslår vidare att rökförbudet, utöver tobaksrökning, ska omfatta användningen av bl.a. örtprodukter för rökning, elektroniska cigaretter – både med och utan nikotinnehåll – och vissa andra njutningsmedel som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak.

Den som i egenskap av ägare eller på annan grund disponerar över ett område utomhus som omfattas av rökförbud ska ansvara för att rökförbudet upprätthålls. När det gäller entréer till lokaler och andra utrymmen som allmänheten har tillträde till ska dock den som i egenskap av ägare eller på annan grund disponerar över lokalen eller utrymmet ansvara för att rökförbudet vid sådana entréer upprätthålls.

Den som ansvarar för att rökförbudet upprätthålls ska genom skyltning tydligt informera om rökförbudet och vid behov ingripa med information och tillsägelser. Möjligheten att enligt tobakslagen avvisa någon som trots tillsägelse röker där rökning inte är tillåten ska gälla även för de föreslagna rökfria utomhusmiljöerna.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om rökförbud ska samlas i den nya tobakslagen och att det i dag straffsanktionerade rökförbudet i ordningslagen (1993:1617) ska upphävas.

Exponeringsförbud

Utredningen föreslår att det ska vara förbjudet att förvara tobaksvaror och deras förpackningar synliga för kunder på försäljningsställen. Även övriga kommersiella meddelanden som marknadsför tobaksvaror på försäljningsställen ska vara förbjudna (exponeringsförbud). Tobaksvaror som säljs till konsumenter ska inte heller få tillhandahållas på så sätt att kunden får tillgång till varorna innan betalning skett (självbetjäning).

Varu- och prislistor inne på försäljningsställen ska vara tillåtna under förutsättning att sådana listor är neutralt utformade och finns på det ställe i butiken där tobaksvaror saluförs. Listorna ska placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället.

Specialbutiker för tobaksvaror, dvs. butiker som endast säljer tobaksvaror och tillbehör till sådana varor, ska vara undantagna från

exponeringsförbudet och förbudet mot självbetjäning. Det ska framgå av försäljningstillståndet att ett försäljningsställe är en sådan specialbutik. Kommersiella meddelanden inne i specialbutiker ska placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället.

Spårbarhet och märkning

För att genomföra tobaksproduktdirektivets regler om spårbarhet och märkning, föreslår utredningen att styckförpackningar med tobaksvaror ska förses med en unik identitetsmärkning och en säkerhetsmärkning. Tillverkare och importörer ska ansvara för att förpackningar förses med sådana märkningar. Tobaksvaror som saknar sådana märkningar ska inte i näringsverksamhet få tillhandahållas konsumenterna eller detaljhandlarna.

Vidare föreslår utredningen att näringsidkare som deltar i handel med tobaksvaror, med undantag för de som bedriver detaljhandel, ska registrera alla styckförpackningar när de kommer i respektive lämnar deras besittning samt alla mellanliggande led. Den nödvändiga utrustningen för att registrera tobaksvarorna ska tillhandahållas av tobakstillverkarna.

Näringsidkare som deltar i leveranskedjan för tobaksvaror ska upprätthålla register över samtliga relevanta transaktioner.

Tillverkare och importörer av tobaksvaror ska lagra relevanta uppgifter hos en oberoende tredje part, vars verksamhet ska övervakas av en extern revisor. Såväl den tredje parten som revisorn ska godkännas av Europeiska kommissionen och tobakstillverkarna ska stå för kostnaderna för datalagringen.

Den närmare utformningen av systemen och av märkningarna ska anpassas till de tekniska standarder för inrättande och driften av systemet för spårning och identitetsmärkning samt för säkerhetsmärkning som Europeiska kommissionen fastställer genom genomförandeakter. Utredningen föreslår att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, ska få meddela närmare föreskrifter om identitets- och säkerhetsmärkningarnas utformning, liksom om tekniska standarder för inrättande och drift av ett system för spårning, registerföringen och registreringskyldigheten, innefattande datalagringen av relevanta uppgifter.

En ändamålsenlig reglering av snus

Utredningen föreslår att snus och tuggtobak inte längre ska jämföras med livsmedel i livsmedelslagen (2006:804). Det innebär bl.a. att snus inte längre kommer att omfattas av livsmedelslagens produktkrav. Utredningen bedömer att Folkhälsomyndigheten kan och bör meddela föreskrifter om vilka tillsatser i snus som ska förbjudas och om gränsvärden för skadliga ämnen som snus får innehålla eller ge upphov till. Sådana föreskrifter bör innehålla förbud mot tillsatser i snus som ger intryck av att snus innebär en hälsofördel eller minskade hälsorisker, är förknippat med energi och vitalitet, samt är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska och har tillförts varan i en sådan mängd att den toxiska eller beroendeframkallande effekten eller de cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska egenskaperna i betydande eller mätbar omfattning ökar vid konsumtion.

Snus omfattas inte av tobaksproduktdirektivets förbud mot karaktäristisk smak för vissa tobaksvaror. Enligt utredningens uppfattning finns det sakliga skäl för att reglera smaksättningen av snus. Med hänsyn till framför allt de praktiska svårigheterna med en sådan reglering har utredningen emellertid bedömt att smakreglering av snus för närvarande inte bör införas. Däremot föreslår utredningen en åtgärd som kan förväntas få en motsvarande effekt, nämligen ett förbud mot att på förpackningar till snus och på själva varan hänvisa till smak, doft eller tillsatser.

Utredningen föreslår också att det på motsvarande sätt som för cigaretter ska finnas en minimireglering för hur lite snus en förpackning ska få innehålla. En styckförpackning med portionsförpackat snus ska innehålla minst 20 portioner. Snus ska inte få tillhandahållas konsumenter i mindre mängd.

Några tillsynsfrågor m.m.

Utredningen föreslår att Polismyndigheten och kommunerna ska ha ett likvärdigt tillsynsansvar enligt tobakslagen, liksom att Folkhälsomyndighetens och Konsumentombudsmannens omedelbara tillsynsansvar ska tydliggöras i lagen. Vidare föreslås att Arbetsmiljöverkets centrala tillsynsansvar enligt tobakslagen, som i dag bara fyller en formell funktion, ska upphävas. Utredningen lämnar också

förslag till sekretessreglering i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för sådana uppgifter som förekommer hos en tillstånds- eller tillsynsmyndighet.

Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheternas nuvarande möjlighet att i vissa fall besluta om omhändertagande av tobaksvaror ska upphävas. Därutöver föreslår utredningen bl.a. nya regler om underrättelseskyldighet för kommunerna samt en skyldighet för Folkhälsomyndigheten att föra ett centralt register för tillsyn, uppföljning och utvärdering av tobakslagens tillämpning samt framställning av statistik.

Neutrala tobaksförpackningar

Utredningen bedömer att tobakskonsumtionen i Sverige kan förväntas minska om det införs ett krav på att tobak måste säljas i neutrala förpackningar. En sådan reglering är därför tobakspolitiskt motiverad. Utredningen bedömer att ett krav på neutrala tobaksförpackningar bör kunna anses förenligt med Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna, varumärkesrätten, mönsterrätten, WTO-rätten, EU-rätten och regeringsformen. Utredningen bedömer dock att ett sådant krav inte skulle vara förenligt med tryckfrihetsförordningens nuvarande bestämmelser. Ett krav på neutrala tobaksförpackningar kan följaktligen införas endast om det i denna grundlag införs ett undantag som möjliggör ett sådant krav. För närvarande bör ett krav på neutrala tobaksförpackningar därför inte införas.

WHO:s protokoll för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror

Utredningen bedömer att genomförandet i svensk rätt av WHO:s protokoll för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror inte kräver några andra författningsändringar än de som följer av förslagen om spårbarhet och märkning av tobaksvaror.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att den nya tobakslagen ska träda i kraft den 1 januari 2018, då den nuvarande tobakslagen (1993:581) ska upphöra att gälla. Reglerna om spårbarhet och märkning föreslås emellertid gälla tidigast fr.o.m. den 20 maj 2019. Utredningen föreslår vissa övergångsbestämmelser som bl.a. innebär att försäljning av tobaksvaror, som anmäls till kommunen enligt i dag gällande regler, under vissa förutsättningar får fortgå till dess att tillståndsmyndigheten fattas beslut i tillståndsfrågan. Vidare föreslås att partihandel under en övergångsperiod ska få bedrivas utan tillstånd. Snus som i fråga om märkning eller mängd inte uppfyller de föreslagna reglerna – men som har tillverkats före lagens ikraftträdande – ska under en övergångsperiod få säljas även efter ikraftträdandet.

Konsekvenser

Det föreslagna tillståndsförfarandet för tobaksförsäljning kommer att medföra ökade hanteringskostnader för kommunerna. Dessa kostnader bedöms kunna finansieras fullt ut genom ansökningsavgifter. Tillämpningen av reglerna om spårbarhet och märkning förutsätter att vissa kompletterande rättsakter antas av Europeiska kommissionen. Utredningen bedömer att det i dagsläget inte är möjligt att med någon grad av säkerhet redovisa vilka konsekvenser dessa regler kan komma att få för tillsynsmyndigheterna, primärt Folkhälsomyndigheten, men det finns anledning att följa upp frågan. Övriga förslag bedöms endast få marginella konsekvenser för tillsynsmyndigheterna. Något behov av resurstillskott bedöms därför inte föreligga.

Utredningen bedömer att det nya tillståndskravet för detalj- och partihandlare, i vart fall initialt, kan komma att generera en något ökad mängd överklaganden. Även den föreslagna möjligheten för tillsynsmyndigheterna att återkalla meddelade försäljningstillstånd kan förväntas leda till en viss ökning av antalet överklaganden. Det saknas dock anledning att anta annat än att antalet överklaganden på längre sikt kommer att ligga på en förhållandevis låg nivå. Det föreslagna tillståndsförfarandet bör sålunda inte leda till annat än en mindre ökning av arbetsbelastningen i förvaltningsdomstolarna.

Den ökningen bedöms kunna hanteras inom ramen för förvaltningsdomstolarnas nuvarande verksamhet utan särskilda resurstillskott.

Utredningen bedömer att förslagen om tillståndsplikt och exponeringsförbud kommer att medföra omställningskostnader för handeln. Kostnaderna kan dock inte förväntas bli så stora att de i praktiken innebär en begränsning av möjligheterna att bedriva tobaksförsäljning. Utredningen bedömer vidare att det är ofrånkomligt att de nya kraven i fråga om snus kommer att medföra omställningskostnader för tillverkarna då en anpassning av en del av produktutbudet på marknaden måste ske.

Summary

In this report, the Inquiry presents a number of proposals that aim to reduce the use of tobacco and to combat illicit trade in tobacco. The proposals consist mainly of a permit requirement for selling tobacco, an expansion of the ban on smoking to include more environments and products, a tobacco display ban in shops and certain amendments to regulations on snus and the supervisory organisation. The Inquiry also presents proposals for implementation of regulations on traceability and labelling contained in the Tobacco Products Directive (2014/40/EU). In addition, the Inquiry has made a systematic, linguistic and editorial overview of the Tobacco Act (1993:581). The Inquiry proposes a new, structurally revised Tobacco Act, as a result of the overview.

In its report, the Inquiry also proposes an analysis and assessment of whether there is reason to introduce requirements for plain tobacco packaging in Sweden and whether national measures are needed for implementing the WHO Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products.

Permit requirement

The Inquiry proposes that retail and wholesale trade in tobacco products should be permitted only by those who have permits for such trade. Permits should only be granted to a person who can show that he or she, with regard to personal and economic conditions and other circumstances, is suited to conducting the activities and that the activities will be carried out in accordance with the requirements of the Tobacco Act. Persons applying for a permit must be able to show that there is an appropriate self-inspection programme for the activities. Permit applications must

be subject to consideration by the municipalities. Before a decision is made regarding a permit, the Swedish Police Authority, and also Swedish Customs if the application concerns wholesale trade, is to express its opinion regarding the suitability of the applicant.

A permit for retail trade in tobacco is to refer to a particular sales outlet, while a permit for wholesale trade is to apply to the business.

The Inquiry proposes that a person operating wholesale trade in tobacco products may deliver such products only to persons who have a permit to conduct wholesale or retail trade in such products and the salesperson must make sure that the purchaser has such a permit. Tobacco products that may not be offered to consumers due to incorrect labelling must not be offered to retail traders either.

The Inquiry proposes the removal of the current possibility for municipalities to impose a sales prohibition on a business operator. Instead, municipalities should have the opportunity to issue a permit holder with a warning, if the permit holder no longer meets the permit requirements, or does not follow the regulations that apply for selling tobacco. If a warning is not a sufficiently intrusive measure, municipalities should be able to revoke the permit.

A person who intentionally or through negligence sells tobacco products without having a permit for wholesale or retail trade in tobacco products is to be convicted of unlawful tobacco sales. Other acts that are currently punishable as unlawful tobacco sales under the Tobacco Act are to be classified instead as unlawful tobacco handling. The Inquiry proposes that the prescribed scale of penalties for unlawful tobacco sales be raised to imprisonment for at most two years or, if the offence is to be considered gross, imprisonment for at least six months and at most six years. The Inquiry further proposes a new provision on confiscation which means that tobacco products that have been the subject of an offence under the Tobacco Act, or their equivalent value and proceeds from such an offence are to be declared forfeit, unless this is manifestly unreasonable.

A broader ban on smoking

The Inquiry proposes that the current ban on smoking in the Tobacco Act be broadened and also include certain public places outdoors, such as café and restaurant terraces, entrances to establishments and other spaces to which the public has access, areas outdoors that are intended to be used by those travelling by domestic public transport, enclosed areas mainly intended for sports training, and playgrounds to which the public has access.

The Inquiry further proposes that the smoking ban, in addition to tobacco smoking, should include the use of herbal products for smoking, electronic cigarettes – both with and without nicotine – and certain other stimulants corresponding to smoking in their use but that do not contain tobacco.

A person who, in their capacity as owner or on other grounds, manages an outdoor area subject to a smoking ban, must be responsible for maintaining the smoking ban. However, with regard to entrances to establishments and other spaces to which the public has access, a person who, in their capacity as owner or on other grounds, manages an establishment or space, must be responsible for maintaining the smoking ban in such entrances.

A person who is responsible for maintaining the smoking ban must clearly communicate the smoking ban using signs and intervene with information and reminders as needed. The possibility to dismiss a person who, despite being reminded, is smoking where smoking is not permitted, is to apply also in the proposed smoke-free outdoor environments.

The Inquiry proposes that the smoking ban provisions be gathered in the new Tobacco Act and that the current smoking ban that is subject to penalty in the Public Order Act (1993:1617) be cancelled.

Display ban

The Inquiry proposes that it should be prohibited to store tobacco products and their packaging in full view of customers at sales outlets. Also other commercial messages that market tobacco products at sales outlets should be prohibited (display ban). In addition, tobacco products sold to consumers should not be offered in a way

that will give the customer access to the product before payment is made (self-service).

Product and price lists inside sales outlets may be permitted, provided that such lists have a neutral design and are located at the point in the shop where tobacco products are being sold. The lists are to be positioned so as not to be visible from outside the sales outlet.

Specialist shops for tobacco products, i.e. shops that only sell tobacco products and accessories for such products, must be exempt from the display ban and the ban on self-service. The sales permit must state when a sales outlet constitutes such a specialist shop. Commercial messages inside specialist shops must be positioned so as not to be visible from outside the sales outlet.

Traceability and labelling

In order to implement the regulations on traceability and labelling under the Tobacco Products Directive, the Inquiry proposes that unit packets of tobacco products be marked with unique identification and security labels. Manufacturers and importers must be responsible for ensuring that packaging is marked with such labels. Tobacco products that lack such labels may not be offered to consumers or retailers in business activities.

Further, the Inquiry proposes that business operators engaging in trade in tobacco products, with the exception of those operating retail trade, must register all unit packets when they assume possession of them or when the packets leave their possession, and at all intermediary levels. The equipment necessary for registering the tobacco products must be provided by the tobacco manufacturers.

Business operators who take part in the delivery chain for tobacco products must maintain registers of all relevant transactions.

Manufacturers and importers of tobacco products must store relevant data with an independent third party, whose activities are to be monitored by an external auditor. Both the third party and the auditor are to be approved by the European Commission and the tobacco manufacturers must bear the costs of data storage.

A more detailed design of the systems and labelling is to be adapted to the technical standards for the establishment and operations of the system for tracking and identification and for the security labelling laid down by the European Commission through implementing acts. The Inquiry proposes that the Government, or the authority designated by the Government, should be allowed to issue more detailed regulations on the design of identity and security labelling, such as technical standards for the establishment and operations of a system for tracking, registration and responsibility for registration, including data storage of relevant data.

Effective regulation of snus

The Inquiry proposes that snus and chewing tobacco no longer be equated with foodstuffs under the Food Act (2006:804). This means that snus will no longer be subject to the product requirements of the Food Act. The Inquiry considers that the Public Health Agency of Sweden can and should issue regulations on additives in snus that should be banned and thresholds for harmful substances that snus may contain or give rise to. Such regulations should include bans on additives in snus that give an impression of snus having a health benefit or a reduced health risk, or being associated with energy and vitality, and that are carcinogenic, mutagenic or reprotoxic and have been added to the product in such quantities that the toxic or addictive effect or the carcinogenic, mutagenic or reprotoxic properties increase on consumption to a considerable or measurable extent.

Snus is not covered by the prohibition in the Tobacco Products Directive of a characterising flavour in certain tobacco products. In the Inquiry's view, objective reasons exist for regulating snus containing flavouring. However, considering mainly the practical difficulties of such regulation, the Inquiry has taken the view that no regulations on snus containing flavouring should currently be introduced. On the other hand, the Inquiry proposes a measure that may be expected to have a corresponding effect, namely a prohibition on references to taste, smell or additives on snus packaging and on the product itself.

The Inquiry also proposes setting a minimum amount of snus that a package may contain, in the same way as cigarettes. A unit packet of pouch snus is to contain at least 20 pouches. Snus should not be offered to consumers in smaller amounts.

Some supervisory matters etc.

The Inquiry proposes that the Swedish Police Authority and municipalities should have equivalent supervisory responsibility under the Tobacco Act, and that the immediate supervisory responsibility of the Public Health Agency of Sweden and the Consumer Ombudsman should be clarified in the Act. Furthermore, the Inquiry proposes that the central supervisory responsibility under the Tobacco Act of the Swedish Work Environment Authority, which currently only fulfils a formal function, be cancelled. In addition, the Inquiry presents proposals for confidentiality provisions in the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400) concerning information that is found at a permit or supervisory authority.

The Inquiry proposes that the current possibility for supervisory authorities to in certain cases decide to take charge of tobacco products be cancelled. The Inquiry also proposes new rules concerning duty of notification for municipalities and an obligation on the part of the Public Health Agency of Sweden to keep a central register for supervision, follow-up and evaluation of the application of the Tobacco Act and for the production of statistics.

Plain tobacco packaging

The Inquiry considers that tobacco consumption in Sweden may be expected to decrease if a requirement for tobacco to be sold in plain packaging is introduced. Such regulation is therefore justified in terms of tobacco policy. The assessment of the Inquiry is that a requirement for plain tobacco packaging should be regarded as compatible with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, trademark rights, design rights, WTO law, EU law and the Instrument of Government. However, the Inquiry considers that such a requirement would not be compatible with the current provisions of the Freedom of the Press

Act. Consequently, a requirement for plain tobacco packaging can only be introduced if an exception making such a requirement is introduced in the Constitution. At present, no requirement for plain tobacco packaging should therefore be introduced.

The WHO Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products

The Inquiry considers that incorporation of the WHO Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products into Swedish law will not require any legislative amendments other than those that follow from the proposals on traceability and labelling of tobacco products.

Entry into force and transitional provisions

The Inquiry proposes that the new Tobacco Act come into force on 1 January 2018, when the current Tobacco Act (1993:581) will cease to apply. However, the Inquiry proposes that the regulations on traceability and labelling apply from 20 May 2019. The Inquiry proposes certain transitional provisions whereby sales of tobacco products, which under currently applicable rules are reported to the municipality, under certain conditions may continue until the permit authority takes a decision regarding the permit. In addition, the Inquiry proposes that wholesale trade is to be permitted without a permit during a transitional period. Snus that does not meet the proposed requirements regarding labelling or amounts, but that was manufactured before the act enters into force, may be sold during a transitional period even after the new act has entered into force.

Consequences

The proposed permit process for tobacco sales will result in increased handling costs for municipalities. It is anticipated that these costs can be fully financed through application fees. Applying the regulations on traceability and labelling requires the adoption by the European Commission of certain supplementary legal acts. The

Inquiry considers that it is not currently possible to specify with any degree of certainty which consequences these regulations may have for the supervisory authorities – primarily the Public Health Agency of Sweden – but there is reason to follow up the matter. It is considered that other proposals will only have marginal consequences for the supervisory authorities. Consequently, no need for additional resources is foreseen.

The Inquiry considers that the new permit requirement for retail traders and wholesalers, at least initially, may generate a slightly increased number of appeals. The proposed possibility for supervisory authorities to cancel sales permits may also lead to a slightly increased number of appeals. However, there is no reason to assume anything other than that the number of appeals will remain at a relatively low level in the long term. The proposed permit process should therefore not lead to anything other than a slightly increased workload in the administrative courts. The Inquiry considers that it should be possible for the increase to be handled within the framework of the current activities of the administrative courts with no particular additional resources.

It is the Inquiry's assessment that the proposals on a permit requirement and an display ban will lead to adaptation costs for retailers and wholesalers. However, the costs cannot be expected to be so great as to constitute a limitation in practice of the possibilities of selling tobacco. Furthermore, the Inquiry considers it to be inevitable that the new requirements regarding snus will lead to adaptation costs for manufacturers, as there will have to be an alignment of part of the product range on the market.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till tobakslag (2017:000)

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag syftar till att begränsa de hälsorisker och olägenheter som är förbundna med bruk av tobak och exponering för tobaksrök.

2 § Denna lag gäller tobak. Lagen innehåller även bestämmelser om

1. produkter som är baserade på växter, örter eller frukter som inte innehåller tobak och kan förbrukas via förbränning (örtprodukter för rökning) samt

2. användningen av elektroniska cigaretter och njutningsmedel som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak.

3 § I denna lag finns bestämmelser om

- ingredienser och utsläpp (2 kap.),
- märkning och förpackning (3 kap.),
- marknadsföring (4 kap.),
- handel m.m. (5 kap.),
- rökfria miljöer (6 kap.),
- tillsyn (7 kap.),
- överklagande (8 kap.),
- straffbestämmelser och förverkande (9 kap.),
- register (10 kap.), och
- bemyndiganden (11 kap.).

4 § Lagen ska inte tillämpas på rökbara produkter som är klassificerade som narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64) eller som hälsofarliga varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

2 kap. Ingredienser och utsläpp

1 § Tillverkare och importörer av tobaksvaror eller örtprodukter för rökning ska till Folkhälsomyndigheten lämna uppgifter om ingredienser och kvantiteter av dessa ingredienser i tobaksvaror och örtprodukter för rökning.

Tillverkare och importörer av tobaksvaror ska till Folkhälsomyndigheten även lämna uppgifter om ingrediensernas effekter på hälsan och genomföra analyser av tillsatser i cigaretter och rulltobak samt lämna uppgifter om resultatet av analyserna till Folkhälsomyndigheten.

Tobaksvaror och örtprodukter för rökning får inte tillhandahållas konsumenterna på marknaden om de rapporteringsskyldigheter som följer av första och andra stycket eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 11 kap. 2 § inte har uppfyllts.

2 § Cigaretter och rulltobak med karakteristisk smak och tobaksvaror som innehåller tillsatser som har förbjudits med stöd av 11 kap. 3 § får inte tillhandahållas konsumenterna på marknaden.

Tobaksvaror som inte uppfyller de föreskrifter om tillåtna gränsvärden eller mätning och övervakning av sådana gränsvärden som har meddelats med stöd av 11 kap. 3 § får inte tillverkas eller tillhandahållas konsumenterna på marknaden. Sådana varor får inte heller föras ut till ett land utanför Europeiska unionen.

3 kap. Märkning och förpackning

Hälsovarningar

1 § Förpackningar till tobaksvaror och örtprodukter för rökning som är avsedda att tillhandahållas konsumenterna på marknaden ska förses med texter och illustrationer som upplyser om de hälsorisker

som är förenade med bruk av tobak och örtprodukter för rökning samt om rökavvänjning (hälsovarningar).

Tillverkare och importörer ansvarar för att förpackningar till tobaksvaror och örtprodukter för rökning förses med hälsovarningar.

Om en förpackning till en tobaksvara eller en örtprodukt för rökning saknar hälsovarningar eller dessa är uppenbart oriktiga, får varan eller produkten inte tillhandahållas konsumenterna och, när det gäller tobaksvaror, detaljhandlarna på marknaden.

Produktpresentation

2 § Märkningen på förpackningar till tobaksvaror och örtprodukter för rökning och på själva tobaksvaran får inte

1. antyda att en viss tobaksvara eller örtprodukt för rökning är mindre skadlig än andra sådana varor eller produkter,
2. innehålla information om halten av nikotin, tjära eller kolmonoxid i tobaksvaror eller örtprodukter för rökning, eller
3. likna ett livsmedel eller kosmetisk produkt.

Märkningen på förpackningar till tobaksvaror eller på själva tobaksvaran får inte heller

1. antyda att en viss tobaksvara har miljöfördelar, eller
2. hänvisa till smak, doft eller tillsatser.

Spårbarhet och säkerhetsmärkning

3 § Styckförpackningar till tobaksvaror ska förses med en unik identitetsmärkning och en säkerhetsmärkning.

Tillverkare och importörer ansvarar för att förpackningar till tobaksvaror förses med sådan märkning.

Tobaksvaror får inte i näringsverksamhet tillhandahållas konsumenterna och detaljhandlarna på marknaden, om sådan märkning saknas.

4 § Näringsidkare som deltar i handeln med tobaksvaror, med undantag för de som bedriver detaljhandel, ska registrera alla styckförpackningar när de kommer i respektive lämnar deras besittning samt alla mellanliggande led. Registrerade uppgifter får inte ändras eller raderas.

Tillverkare av tobaksvaror ska tillhandahålla de näringsidkare som deltar i handeln med tobaksvaror den utrustning som är nödvändig för att registrera tobaksvaror som köps, säljs, lagras, transporteras eller hanteras på annat sätt.

5 § Näringsidkare som deltar i leveranskedjan för tobaksvaror ska upprätthålla register över samtliga relevanta transaktioner.

6 § Tillverkare och importörer av tobaksvaror ska sluta avtal om datalagring med en oberoende tredje part, som ska vara värd för datalagringsanläggningen för alla relevanta uppgifter. Datalagringsanläggningen ska vara fysiskt belägen på Europeiska unionens territorium. Avtalet och den tredje partens lämplighet ska godkännas av Europeiska kommissionen.

Den tredje partens verksamhet ska övervakas av en extern revisor, som ska föreslås och betalas av tobakstillverkaren och godkännas av Europeiska kommissionen. Den externa revisorn ska varje år lämna in en rapport till Folkhälsomyndigheten och Europeiska kommissionen.

7 § Europeiska kommissionen, Folkhälsomyndigheten, behöriga myndigheter i andra medlemsstater och den externa revisorn ska ha full tillgång till datalagringsanläggningarna. Europeiska kommissionen och Folkhälsomyndigheten får, när det är motiverat, bevilja tillverkare och importörer tillgång till de lagrade uppgifterna.

4 kap. Marknadsföring

Reklam och annan marknadsföring

1 § En näringsidkare som marknadsför tobaksvaror till konsumenter får inte använda kommersiella annonser i

1. periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,

2. ljudradio- eller tv-program eller tv-sändningar över satellit som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696), eller

3. andra överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig.

2 § Även annan marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter än som avses i 1 § är förbjuden. Detta gäller dock inte

1. i tryckta skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig eller i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig,

2. marknadsföring som endast består i att tillhandahålla tobaksvaror för försäljning,

3. neutrala varu- och prislister inne på försäljningsställen som finns där tobaksvaror saluförs, eller

4. kommersiella meddelanden inne i specialbutiker för tobaksvaror som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak.

Varu- och prislister samt kommersiella meddelanden ska placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället.

Varukännetecken

3 § En näringsidkare som marknadsför antingen en annan vara än en tobaksvara eller en tjänst till konsumenter får inte använda ett varukännetecken som helt eller delvis används för en tobaksvara eller enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en sådan vara, om marknadsföringen sker i kommersiella annonser i

1. periodiska skrifter eller i andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,

2. ljudradio- eller tv-program eller i tv-sändningar över satellit som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696), eller

3. andra överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig.

4 § Om en näringsidkare använder ett sådant varukännetecken som avses i 3 § vid marknadsföring till konsumenter på något annat sätt än som där sägs, ska näringsidkaren iaktta den måttfullhet som är betingad av att kännetecknet också kan förknippas med tobaksvaran.

5 § Bestämmelserna i 3 och 4 §§ tillämpas inte

1. i fråga om ett varukännetecken som i endast begränsad omfattning förekommer vid marknadsföring av tobaksvaror,

2. i fråga om ett varukännetecken som framträder i en form som tydligt skiljer sig från utseendet på tobaksvarans kännetecken, eller

3. i andra fall om det är oskäligt.

Sponsring

6 § Tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksvaror får inte sponsra ett evenemang eller en verksamhet dit allmänheten har tillträde eller som kan antas få gränsöverskridande effekt, om sponsringen kan antas medföra att avsättningen av tobaksvaror främjas.

Bestämmelser om förbud mot sponsring av program i radio och tv samt om produktplacering i tv finns i radio- och tv-lagen (2010:696).

Sanktioner enligt marknadsföringslagen

7 § En marknadsföringsåtgärd som strider mot 1–6 §§ eller 3 kap. 2 § ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses vara otillbörlig mot konsumenter. En marknadsföringsåtgärd som strider mot 1 § 2 eller 3 eller 3 § 2 eller 3 kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

Rapportering av marknadsföringskostnader m.m.

8 § Tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksvaror ska till Folkhälsomyndigheten lämna uppgifter om de kostnader som de har haft för reklam, annan marknadsföring och sponsring för sådana varor.

9 § Tillverkare och importörer av tobaksvaror ska varje år till Folkhälsomyndigheten lämna in marknadsundersökningar, studier, rapporter om försäljningsvolymen och i förekommande fall sådana

sammanfattningar av marknadsundersökningar som utförs i samband med lanseringen av nya tobaksprodukter.

Tobaksvaror får inte tillhandahållas konsumenterna på marknaden om de rapporteringsskyldigheter som följer av första stycket eller som har meddelats med stöd av 11 kap. 7 § andra stycket inte har uppfyllts.

5 kap. Handel m.m.

Försäljningstillstånd och egenkontroll

1 § Endast den som har tillstånd för försäljning av tobaksvaror till konsumenterna (detaljhandel) eller annan försäljning av tobaksvaror (partihandel) får bedriva sådan försäljning.

Tillstånd till detaljhandel ska avse en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme (försäljningsställe) och kan gälla för viss tid eller tills vidare.

Tillstånd meddelas för detaljhandel av den kommun där försäljningsstället är beläget. För partihandel meddelas tillstånd av den kommun där det företag som vill bedriva sådan handel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe för näringsverksamhet. Om ansökan avser en person, meddelas tillstånd till partihandel av den kommun där personen har sitt hemvist.

2 § Ett försäljningstillstånd får beviljas endast den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i denna lag.

3 § Den som bedriver tillståndspliktig försäljning med tobaksvaror ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.

4 § Den som bedriver partihandel med tobaksvaror får leverera sådana varor endast till den som har försäljningstillstånd. Säljaren ska förvissa sig om att köparen har sådant tillstånd.

5 § En ansökan om försäljningstillstånd ska vara skriftlig.

Till ansökan enligt första stycket ska näringsidkaren foga egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Om uppgifterna ändras ska det anmälas till kommunen utan dröjsmål.

Kommunen får ta ut en ansökningsavgift enligt de grunder som beslutas av kommunfullmäktige.

6 § En ansökan om försäljningstillstånd får inte bifallas utan att Polismyndighetens yttrande har inhämtats. Om ansökan avser partihandel får den inte heller bifallas utan att Tullverkets yttrande har inhämtats.

Myndigheterna ska i sina yttranden redovisa de omständigheter som ligger till grund för bedömningen i det enskilda fallet och särskilt yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten.

På begäran av kommunen ska Skatteverket och Kronofogdemyndigheten lämna de uppgifter som kommunen behöver för sin tillståndsprövning.

7 § Kommunen ska tillhandahålla information om vad som gäller enligt tobakslagen och anslutande föreskrifter samt riktlinjer för tillämpningen av föreskrifterna i kommunen.

8 § En näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning ska ge personalen den information och det stöd som behövs för att personalen ska kunna följa denna lag och anslutande föreskrifter.

Åldersgräns

9 § Tobaksvaror får inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut tobaksvaror ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder.

Om det finns särskild anledning att anta att en tobaksvara är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år får varan inte lämnas ut.

På de försäljningsställen där det bedrivs detaljhandel med tobaksvaror ska det finnas en tydlig och klart synbar skylt med informa-

tion om förbudet mot att sälja eller lämna ut sådana varor till den som inte har fyllt 18 år.

10 § Tobaksvaror som säljs till konsumenter ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Detta gäller även när försäljningen sker genom automat, via postorder eller liknande.

11 § Tobaksvaror får föras in i landet endast av den som har fyllt 18 år.

Förbud mot självbetjäning

12 § Tobaksvaror som säljs till konsumenter får inte tillhandahållas så att kunden får tillgång till varorna innan betalning erlagts.

Förbudet i första stycket omfattar inte specialbutiker för tobaksvaror.

Styckförsäljning

13 § En styckförpackning med cigaretter ska innehålla minst 20 cigaretter.

En styckförpackning med rulltobak ska innehålla tobak som väger minst 30 gram.

En styckförpackning med portionsförpackat snus ska innehålla minst 20 portioner.

Cigaretter, rulltobak och snus får inte tillhandahållas konsumenter på marknaden i mindre mängd än vad som framgår av första–tredje styckena.

Anmälan av nya tobaksvaror

14 § Tillverkare och importörer ska till Folkhälsomyndigheten anmäla nya tobaksvaror som de avser att tillhandahålla konsumenter på den svenska marknaden.

En ny tobaksvara som inte har anmälts enligt första stycket får inte tillhandahållas konsumenter på den svenska marknaden.

15 § Tillverkare och importörer av sådana nya tobaksvaror som har anmälts enligt 14 § ska varje år till Folkhälsomyndigheten lämna in alla nya eller uppdaterade uppgifter om de studier, undersökningar och annan information som ska redovisas i eller i samband med anmälan.

Tobaksvaror får inte tillhandahållas konsumenterna på marknaden om de rapporteringsskyldigheter som följer av paragrafen eller föreskrifter meddelade med stöd av 11 kap. 10 § inte har uppfyllts.

Gränsöverskridande distansförsäljning

16 § En näringsidkare som via distansförsäljning tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenterna i ett annat land än det land där näringsidkaren har sitt säte eller sin affärsverksamhet får inte lämna ut personuppgifter om konsumenten till tillverkaren av tobaksvaror eller till företaget som ingår i samma koncern eller till andra tredje parter. Personuppgifter får inte heller användas eller överföras för andra ändamål än det aktuella köpet.

Undantag från tillståndskravet i vissa fall

17 § Om den som har fått försäljningstillstånd enligt denna lag har avlidit, eller fått förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken med uppdrag som omfattar rörelsen och vill dödsboet eller förvaltaren fortsätta rörelsen, ska anmälan göras hos kommunen. Anmälan ska ha kommit in senast två månader efter dödsfallet eller beslutet om förvaltare. Har anmälan inte kommit in inom denna tid, upphör tillståndet att gälla.

Försätts den som fått försäljningstillstånd i konkurs upphör tillståndet att gälla omedelbart. Vill konkursboet fortsätta rörelsen ska ny ansökan göras hos kommunen. Kommunen ska behandla en sådan ansökan med förtur.

18 § Överlåts rörelse där det ingår verksamhet som kräver tillstånd till detaljhandel enligt 1 § får överlåtaren sälja sitt lager av tobaksvaror till efterträdaren, om denne har tillstånd till detaljhandel med sådana varor.

Konkurs- eller dödsbo eller, i fråga om utmätt egendom, Kronofogdemyndigheten får trots bestämmelserna i denna lag sälja tobaksvaror till den som har försäljningstillstånd till handel med sådana varor. Motsvarande gäller då en verksamhet måste avvecklas till följd av att tillståndet har återkallats.

6 kap. Rökfria miljöer

1 § Rökning är förbjuden

1. i lokaler som är avsedda för barnomsorg, skolverksamhet eller annan verksamhet för barn eller ungdom samt på skolgårdar och på motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem,

2. i lokaler som är avsedda för hälso- och sjukvård,

3. i lokaler som är avsedda för gemensamt bruk i bostäder och inrättningar med särskild service eller vård,

4. på färdmedel i inrikes kollektivtrafik eller i lokaler och andra utrymmen som är avsedda att användas av den som reser med sådana färdmedel och på motsvarande områden utomhus,

5. i restauranger och på andra serveringsställen,

6. i andra lokaler än sådana som avses i 1–5 när en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning som avses i 2 kap. 1–3 §§ ordningslagen (1993:1617) anordnas och i lokaler som är avsedda att användas av den som deltar i sammankomsten eller tillställningen,

7. i andra lokaler än sådana som avses i 1–6 om allmänheten har tillträde till lokalerna,

8. på inhägnade platser utomhus huvudsakligen avsedda för idrottsutövning,

9. på lekplatser som allmänheten har tillträde till, samt

10. vid entréer till sådana lokaler och andra utrymmen som avses i 1–7 som allmänheten har tillträde till.

2 § I hotell och andra inrättningar där tillfällig bostad yrkesmässigt upplåts, ska i ett visst antal av de rum eller liknande som upplåts rökning vara förbjuden. I fråga om sovkupeéer och andra utrymmen som upplåts för tillfällig bostad på färdmedel i inrikes kollektivtrafik gäller i stället 1 § 4.

3 § Bestämmelserna i 1 § gäller inte i fråga om bostäder och andra lokaler för boende som inte är tillfälligt.

4 § Rökning är trots bestämmelserna i 1 § 2–4, 6 och 7 tillåten i delar av de lokaler eller andra utrymmen som avses där, om dessa delar särskilt avsatts för rökning. Detsamma gäller lokaler som avses i 1 § 1 och som är upplåtna enbart för personal.

Trots bestämmelsen i 1 § 5 får rökning tillåtas i restauranger och på andra serveringsställen i separata rum som särskilt avsatts för rökning. Rum där rökning tillåts får endast utgöra en mindre del av serveringsställets yta. Rummen ska vara belägna så att besökare inte måste passera genom dessa. Arbetstagare ska endast tillfälligtvis behöva vistas i rummen, när rökning pågår. Servering eller annan liknande verksamhet får inte bedrivas i rummen när rökning pågår. Detta gäller dock inte sådan verksamhet som har direkt samband med rummens funktion. Mat eller dryck får inte föras med in i dessa rum.

Avvikelse från 1 § 1–3, 6 och 7 samt 2 § får göras om det finns särskilda skäl till det på grund av utrymmets eller områdets beskaffenhet eller användningssätt eller av omständigheterna i övrigt. Detsamma gäller för sådana färdmedel, lokaler och andra utrymmen som avses i 1 § 4.

5 § Den som i egenskap av ägare eller på annan grund disponerar över en lokal, ett annat utrymme eller ett område utomhus som omfattas av någon av bestämmelserna i 1 § 1–9 och 2 § ansvarar för att bestämmelserna följs.

För områden som omfattas av bestämmelsen i 1 § 10 ansvarar i stället den som i egenskap av ägare eller på annan grund disponerar över lokalen eller utrymmet innanför entrén.

Den ansvarige ska genom skyltning tydligt informera om rökförbudet och vid behov ingripa med information och tillsägelser.

Om någon trots tillsägelse röker där rökning inte är tillåten, får denne avvisas.

6 § I andra fall än som avses i 1 och 2 §§ ansvarar arbetsgivaren för att en arbetstagare inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök eller utsläpp från produkter som anges i 7 § i den arbetslokal eller det liknande utrymme där arbetstagaren är verksam. Som arbetstagare

räknas här personer som avses i 1 kap. 2 § första stycket och 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

7 § Med rökning ska, vid tillämpningen av 1–5 §§, jäställas rökning av örtprodukter för rökning samt inhalering efter förångning eller annan upphettning av tobak, elektroniska cigaretter och njutningsmedel som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak.

7 kap. Tillsyn

Tillsynsansvarig myndighet

1 § Den centrala tillsynen över att denna lag och anslutande föreskrifter följs utövas av

1. Folkhälsomyndigheten när det gäller kommunens och Polismyndighetens omedelbara tillsyn enligt 2 § första stycket 2 a, c och d,
2. Konsumentombudsmannen när det gäller kommunens och Polismyndighetens omedelbara tillsyn enligt 2 § första stycket 2 b.

2 § Den omedelbara tillsynen över att denna lag och anslutande föreskrifter följs utövas av

1. Arbetsmiljöverket när det gäller lokaler och andra utrymmen som avses i 6 kap. 1 § och som är upplåtna enbart för personal samt lokaler och andra utrymmen på vilka 6 kap. 6 § ska tillämpas,
2. kommunen och Polismyndigheten när det gäller
 - a) bestämmelserna om hälsovarningar, produktpresentation samt spårbarhet och säkerhetsmärkning i 3 kap. 1–3 §§ på försäljningsställen,
 - b) bestämmelserna om marknadsföring m.m. i 4 kap. 1–5 §§ när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen, och
 - c) bestämmelserna om handel m.m. enligt 5 kap. 1–10, 12–15, 17 och 18 §§,
 - d) rökfria miljöer som avses i 6 kap. 1 § och som inte är upplåtta enbart för personal samt lokaler som avses i 6 kap. 2 §,
3. Folkhälsomyndigheten när det gäller
 - a) ingredienser och utsläpp m.m. enligt 2 kap. 1 och 2 §§ och föreskrifter meddelande med stöd av 11 kap. 2 §,

b) hälsovarningar och produktpresentation enligt 3 kap. 1 och 2 §§ i andra fall än som avses i 2 a,

c) spårbarhet och säkerhetsmärkning enligt 3 kap. 3 i andra fall än som avses i 2 a samt 3 kap. 4–7 §§,

d) uppgifter om kostnader för marknadsföring enligt 4 kap. 8 §, och

e) uppgifter som ska lämnas in enligt 4 kap. 9 § samt 5 kap. 14 och 15 §,

4. Konsumentombudsmannen när det gäller marknadsföring enligt 4 kap. 1–5 §§ i andra fall än som avses i 2 b samt 4 kap. 6 §.

Länsstyrelsen utövar inom länet tillsyn enligt första stycket 2. Länsstyrelsen ska

1. följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, och

2. främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra.

3 § En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt denna lag ska ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att avgöra ärenden enligt 4–6 §§.

Befogenheter vid tillsyn

4 § En tillsynsmyndighet som anges i 2 § får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att bestämmelserna i denna lag eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

I beslut om föreläggande eller förbud får tillsynsmyndigheten sätta ut vite. Vitet får inte förvandlas till fängelse.

Vid Konsumentombudsmannens tillsyn tillämpas i stället bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486).

5 § En kommun ska återkalla ett försäljningstillstånd om

1. tillståndet inte längre utnyttjas,

2. tillståndshavaren inte uppfyller de krav som gällde för tillståndets meddelande,

3. det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på försäljningsstället, eller i anslutning till detta, eller annars inom den tillståndspliktiga affärsverksamheten utan att tillståndshavaren har ingripit, eller

4. tillståndshavaren har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.

6 § I stället för återkallelse enligt 5 § kan tillståndshavaren meddelas varning, om varning kan anses vara en tillräckligt ingripande åtgärd. Varning kan också meddelas vid allvarliga eller upprepade överträdelser av bestämmelserna i denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

7 § En tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för myndighetens tillsyn enligt denna lag.

8 § I syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut tobaksvaror om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 5 kap. 9 §, får kommunen genomföra kontrollköp. Vid ett sådant köp får kommunen endast anlita en person som har fyllt 18 år.

Ett kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underättas i förväg om kontrollköpet. Kommunen ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om kontrollköpet.

9 § Vad som framkommit genom kontrollköp får inte utgöra grund för kommunen att meddela förelägganden, förbud, återkallelse eller varning enligt 4–6 §§.

10 § För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har en tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av denna lag eller anslutande föreskrifter och får där göra undersökningar och ta prover. För uttagna prov betalas inte ersättning.

11 § Polismyndigheten ska på begäran av en annan tillsynsmyndighet lämna den hjälp som behövs vid tillämpningen av 10 §.

En begäran enligt första stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

12 § Den som har tagit befattning med något ärende enligt denna lag får inte obehörigen röja eller på annat sätt utnyttja vad han eller hon därvid har fått veta om yrkeshemligheter eller affärsförhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Underrättelser

13 § Kommunen och Polismyndigheten ska underrätta varandra om förhållanden som är av betydelse för tillsynen.

En kommun som har fattat beslut i ett ärende enligt denna lag ska skicka en kopia av beslutet till Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och den länsstyrelse som berörs av beslutet.

Kommunerna ska underrätta Folkhälsomyndigheten om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn.

Avgifter

14 § En kommun får ta ut avgift för sin tillsyn av den som bedriver tillståndspliktig försäljning av tobaksvaror.

15 § Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter för sin tillsyn över 2 kap. och 4 kap. 9 § av tillverkare och importörer av tobaksvaror.

8 kap. Överklagande

1 § Beslut som en kommun har fattat enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut som Folkhälsomyndigheten har meddelat med stöd av 7 kap. 4 § eller som Arbetsmiljöverket meddelat får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

2 § Beslut om föreskrifter enligt 11 kap. 4 och 5 § som en myndighet har meddelat med stöd av ett bemyndigande får överklagas hos regeringen av tillverkare av tobaksvaror och importörer av tobaksvaror som är avsedda att tillhandahållas konsumenter på marknaden.

9 kap. Straffbestämmelser och förverkande

1 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer tobaksvaror utan tillstånd döms, om försäljningen inte är tillåten enligt 5 kap. 18 §, för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller har varit inriktad mot ungdomar.

2 § Den som uppsåtligen i strid med förbudet i 3 kap. 1 § tredje stycket tillhandahåller tobaksvaror som saknar föreskriven hälsovarning, döms för olovlig tobakshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 5 kap. 9 § första eller andra stycket.

Är gärningen att anse som ringa döms inte till ansvar.

3 § Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud ska inte dömas till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

4 § Bestämmelser om ansvar för olovlig införsel och olovlig utförsel av tobaksvaror finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

5 § Tobaksvaror som varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

10 kap. Register

1 § Folkhälsomyndigheten ska för de ändamål som anges i 2 § föra ett centralt register med hjälp av automatiserad behandling.

2 § Registret får användas för tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik.

3 § Registret får innehålla uppgifter om dem som har tillstånd eller bedriver verksamhet enligt denna lag.

I registret får behandlas uppgifter om

1. namn eller firma, person-, samordnings-, registrerings- eller organisationsnummer, adress och telefonnummer, och

2. den verksamhet som tillståndet avser, och

I registret får även behandlas sådana uppgifter som tillverkare och importörer enligt denna lag är skyldiga att rapportera till Folkhälsomyndigheten.

11 kap. Bemyndiganden

Förbud mot viss tillverkning och införsel

1 § Regeringen får, om det finns särskilda hälsoskäl, föreskriva att vissa slag av tobaksvaror inte får tillverkas i eller föras in till Sverige för försäljning till konsumenter.

Krav i fråga om ingredienser och utsläpp

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om de skyldigheter som anges i 2 kap. 1 §.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka cigaretter och vilken rulltobak som ska anses ha karaktéristisk smak,
2. vilka tillsatser i tobaksvaror som ska förbjudas,
3. gränsvärden för skadliga ämnen som tobaksvaror får innehålla eller ge upphov till, samt
4. mätning och övervakning av sådana gränsvärden.

Hälsovarningar

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur hälsovarningar enligt 3 kap. 1 § ska utformas.

Spårbarhet och säkerhetsmärkning

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om

1. utformningen av den unika identitetsmärkningen och säkerhetsmärkningen enligt 3 kap. 3 §,
2. registreringskyldigheten och skyldigheten att föra register enligt 3 kap. 4 och 5 §§,
3. det datalagringsavtal som avses i 3 kap. 6 §, och
4. tekniska standarder för inrättande och drift av ett system för spårning.

Varu- och prislistor

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om hur varu- och prislistor enligt 4 kap. 2 § ska utformas och vilka uppgifter sådana listor ska få innehålla.

Rapportering av marknadsföringskostnader m.m.

7 § Regeringen får meddela föreskrifter om rapporteringsskyldigheten enligt 4 kap. 8 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om rapporteringsskyldigheten enligt 4 kap. 9 §.

Utformningen av styckförpackningar för cigaretter och rulltobak

8 § Regeringen får, utöver de krav som följer av 3 kap. och 5 kap. 13 §, meddela ytterligare föreskrifter om styckförpackningar för cigaretter och rulltobak.

Tidsfrister för beslut om försäljningstillstånd

9 § Regeringen får meddela föreskrifter om den tid inom vilken kommunen ska fatta beslut om tillstånd för försäljning enligt 5 kap. 1 §.

Krav på anmälan av nya tobaksvaror, m.m.

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om

1. när och hur anmälan av nya tobaksvaror enligt 5 kap. 14 § första stycket ska göras, och vad den ska innehålla, och

2. när och hur sådan information som avses i 5 kap. 15 § första stycket ska rapporteras.

Krav i fråga om ventilation av rum som särskilt avsatts för rökning

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om utformning och ventilation av sådana rum som enligt 6 kap. 4 § andra stycket särskilt avsatts för rökning.

Kontrollköp

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om genomförandet av kontrollköp enligt 7 kap. 8 §.

Avgifter

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning enligt 7 kap. 10 § och undersökning av prov.

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om avgifter enligt 7 kap. 15 §.

Inhämtande av registeruppgifter

15 § Regeringen får föreskriva att uppgifter till det register som avses i 10 kap. 1 § får hämtas från register som förs av statlig eller kommunal myndighet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018, utom 3 kap. 3–7 §§ och 11 kap. 5 § som träder i kraft den 20 maj 2019.

2. Genom lagen upphävs tobakslagen (1993:581).

3. Om det i lag eller annan författning hänvisas till bestämmelser i tobakslagen (1993:581) som har ersatts genom bestämmelser i denna lag, ska i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

4. Föreskrifter som har meddelats med stöd av tobakslagen (1993:581) och som gäller när denna lag träder i kraft ska anses meddelade enligt denna lag.

5. En näringsidkare som före lagens ikraftträdande har anmält försäljning av tobaksvaror enligt 12 c § tobakslagen (1993:581) får fortsätta att bedriva sådan försäljning, om näringsidkaren senast den 1 april 2018 ansöker om tillstånd till försäljning enligt den nya lagen. Försäljning får efter en sådan ansökan fortsätta i avvaktan på tillståndsmyndighetens beslut. För försäljning som sker innan tillståndsmyndigheten har meddelat beslut i tillståndsfrågan ska bestämmelserna i tobakslagen (1993:581) tillämpas.

6. Partihandel med tobaksvaror får bedrivas utan tillstånd fram till den 1 april 2018. Har en ansökan om tillstånd till partihandel inkommit till tillståndsmyndigheten före det datumet, får verksamheten fortsätta till dess att beslut i tillståndsfrågan meddelats.

7. Snus som har tillverkats före den 1 januari 2018 och där märkningen på förpackningen hänvisar till smak, doft eller tillsatser ska få fortsätta tillhandahållas konsumenter på marknaden efter ikraftträdandet, dock längst till och med den 30 juni 2018. Detsamma gäller styckförpackningar med portionsförpackat snus som inte innehåller minst 20 portionspåsar.

8. Cigaretter och rulltobak med karakteristisk smak som vid ikraftträdandet har en marknadsandel om minst tre procent i Europeiska unionen för en viss produktkategori ska inte förbjudas före den 20 maj 2020.

9. Bestämmelserna i 3 kap. 3–7 §§ och 11 kap. 5 § ska inte tillämpas på andra tobaksvaror än cigaretter och rulltobak före den 20 maj 2024.

1.2 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617) att 4 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 6 §

Det är förbjudet att

1. utan tillstånd av trafikföretaget inom dess område eller på dess färdmedel medföra egendom som är av farlig beskaffenhet eller som kan orsaka avsevärd olägenhet 6 §

2. röka inom ett trafikföretags område som är beläget inomhus eller under jord och på andra färdmedel än som ingår i taxi-
trafik,

3. förorena eller skräpa ned på färdmedel eller inom trafikföretagets område, eller

4. skaffa sig tillträde till område innanför ingångsspärren till tunnelbana utan att kunna uppvisa giltigt färdbevis.

2. förorena eller skräpa ned på färdmedel eller inom trafikföretagets område, eller

3. skaffa sig tillträde till område innanför ingångsspärren till tunnelbana utan att kunna uppvisa giltigt färdbevis.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m. att 3 kap. 4 och 7 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

4 §¹

Frihet från skatt ska under de förutsättningar som anges i 1 § samt med de begränsningar som framgår av 7 och 8 §§ medges en resande för import av

1. 200 cigaretter eller 100 cigariller eller 50 cigarrer eller 250 gram röktobak eller en proportionell blandning av dessa tobaksvaror,
2. en liter spritdryck eller två liter starkvin,
3. fyra liter vin, och
4. sexton liter starköl.

Bestämmelser om hinder för den som inte fyllt 20 år att föra in spritdrycker, vin och starköl i landet finns i 4 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622). En bestämmelse om förbud för den som inte fyllt 18 år att föra in tobaksvaror i landet finns i 13 § tobakslagen (1993:581).

Bestämmelser om hinder för den som inte fyllt 20 år att föra in spritdrycker, vin och starköl i landet finns i 4 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622). En bestämmelse om förbud för den som inte fyllt 18 år att föra in tobaksvaror i landet finns i 5 kap. 11 § tobakslagen (2017:000).

I denna lag förstås med

spritdryck: alkoholdryck med en alkoholhalt som överstiger 22 volymprocent,

starkvin: alkoholdryck med en alkoholhalt som överstiger 15 volymprocent men inte 22 volymprocent samt mousserande vin,

vin: annat vin än starkvin samt annan alkoholdryck med en alkoholhalt som överstiger 3,5 men inte 15 volymprocent och som inte är starköl,

¹ Senaste lydelse 2010:1627.

starköl: öl med en alkoholhalt som överstiger 3,5 volymprocent.

7 §²

Frihet från skatt enligt detta kapitel ska medges en besättningsman på ett fartyg eller ett luftfartyg som kommer från tredje land endast för besättningsmannens personliga bagage, när detta tillfälligt förs in eller återinförs efter en tillfällig utförsel, samt för 100 cigaretter eller 20 cigarrer eller 20 cigariller eller 100 gram röktnobak eller en proportionell blandning av dessa tobaksvaror, om bagaget och varorna förs in när besättningsmannen reser i samband med sitt arbete.

En bestämmelse om förbud för den som inte fyllt 18 år att föra in tobaksvaror i landet finns i 13 § tobakslagen (1993:581). En bestämmelse om förbud för den som inte fyllt 18 år att föra in tobaksvaror i landet finns i 5 kap. 11 § tobakslagen (2017:000).

Begränsningen av rätten till frihet från skatt enligt första stycket gäller inte om besättningsmannen

1. inför varorna i samband med att han slutar sin anställning hos rederiet eller flygföretaget eller hos annan som driver rörelse ombord, eller

2. gör ett uppehåll i tjänstgöringen ombord för semester eller annan ledighet och ledigheten avses vara minst 15 dagar, eller

3. är bosatt i Sverige och har vistats utomlands minst 15 dagar.

Begränsningen av rätten till frihet från skatt enligt första stycket gäller endast personal som utför arbete som sammanhänger med transportmedlets gång eller med servicen ombord. Till service ombord på transportmedlet hänförs förutom sedvanliga tjänster som servering, upppassning och städning även sådana tjänster som lämnas av frisörer, butikspersonal, underhållningsartister och andra jämförbara personalgrupper.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

² Senaste lydelse 2008:1413.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §³

Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),
3. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),
4. injektionssprutor och kanyler,
5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggar, spikklubbor och liknande,
7. kulturföremål som avses i 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,
8. hundar och katter för annat ändamål än handel,
9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581),
9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 11 § tobakslagen (2017:000),
10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,
11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom

³ Senaste lydelse 2014:1497.

förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,

12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter,

15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter att 2 kap. 13 a och 16 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

13 a §⁴

Skatten på varan ska efterges om Tullverket har beslutat om skatt på

1. en sådan beskattad alkoholvara som avses i 7 a § lagen (1994:1564) om alkoholskatt och den som kan antas göra anspråk på varan om omhändertagandet skulle upphävas enligt 15 § saknar rätt enligt 4 kap. 4 § eller 6 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622) att föra in varan,

2. en sådan beskattad tobaksvara som avses i 8 a § lagen (1994:1563) om tobaksskatt och den som kan antas göra anspråk på varan om omhändertagandet skulle upphävas enligt 15 § är under 18 år, eller

3. en sådan beskattad tobaksvara som avses i 8 a § lagen om tobaksskatt och det är sannolikt att varan är avsedd att bjudas ut till försäljning i Sverige och en sådan försäljning uppenbart skulle strida mot 11 § tobakslagen (1993:581) eller 4 § lagen om tobaksskatt.

3. en sådan beskattad tobaksvara som avses i 8 a § lagen om tobaksskatt och det är sannolikt att varan är avsedd att bjudas ut till försäljning i Sverige och en sådan försäljning uppenbart skulle strida mot 3 kap. 1 § tredje stycket tobakslagen (2017:000) eller 4 § lagen om tobaksskatt.

⁴ Senaste lydelse 2013:1076.

16 a §⁵

Om omhändertagandet av en tobaksvara upphävs men det är sannolikt att varan är avsedd att bjudas ut till försäljning i Sverige och en sådan försäljning uppenbart skulle strida mot 11 § tobakslagen (1993:581) eller 4 § lagen (1994:1563) om tobaksskatt, ska beslut fattas om att varan inte ska lämnas ut.

Om omhändertagandet av en tobaksvara upphävs men det är sannolikt att varan är avsedd att bjudas ut till försäljning i Sverige och en sådan försäljning uppenbart skulle strida mot 3 *kap. 1 § tredje stycket tobakslagen* (2017:000) eller 4 § lagen (1994:1563) om tobaksskatt, ska beslut fattas om att varan inte ska lämnas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

⁵ Senaste lydelse 2013:1076.

1.6 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

Härigenom föreskrivs i fråga om livsmedelslagen (2006:804) att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Lagen gäller alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel.

Med livsmedel jämställs i lagen

1. vatten, från och med den punkt där det tas in i vattenverken till den punkt där värdena *skall* iakttas enligt artikel 6 i rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003, och

2. *snus och tuggtobak.*

Med livsmedel jämställs i lagen vatten, från och med den punkt där det tas in i vattenverken till den punkt där värdena *ska* iakttas enligt artikel 6 i rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

1.7 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)

Härigenom föreskrivs i fråga om marknadsföringslagen (2008:486) att 1 och 29 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁶

Denna lag har till syfte att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare.

Bestämmelser om marknadsföring finns bl.a. i

- lagen (1992:1672) om paketresor,
- tobakslagen (1993:581), – *tobakslagen (2017:000)*,
- sjölagen (1994:1009),
- lagen (1995:1571) om insättningsgaranti,
- lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet,
- lagen (1996:1118) om marknadsföring av kristallglas,
- lagen (1999:268) om betalningsöverföringar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,
- lagen (1999:158) om investerarskydd,
- lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster,
- lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,
- prisinformationslagen (2004:347),
- lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler,
- försäkringsavtalslagen (2005:104),
- lagen (2005:405) om försäkringsförmedling,
- lagen (2006:484) om franchisegivares informationsskyldighet,
- lagen (2010:510) om lufttransporter,
- radio- och tv-lagen (2010:696),
- alkohollagen (2010:1622),
- konsumentkreditlagen (2010:1846),

⁶ Senaste lydelse 2015:672.

- lagen (2011:914) om konsumentskydd vid avtal om tidsdelat boende eller långfristig semesterprodukt,
- lagen (2013:1054) om marknadsföring av modersmjölksersättning och tillskottsning,
- lagen (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar, och
- lagen (2015:671) om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden.

29 §⁷

En näringsidkare får åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift) om näringsidkaren, eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar, uppsåtligen eller av oaktsamhet brutit mot

- 7 §,
- 8 § och någon av bestämmelserna i 9, 10, 12–17 §§,
- 18 §,
- 20 §, eller
- någon av bestämmelserna i bilaga I till direktiv 2005/29/EG.

Detsamma gäller om en näringsidkare uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av bestämmelserna i

- 14 § första stycket 2 eller 3 – 4 kap. 1 § 2 eller 3 eller 3 § 2 eller 14 a § första stycket 2 eller 3 eller 3 tobakslagen (2017:000), 3 tobakslagen (1993:581),
- 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622),
- 8 kap. 7 § första stycket, 8, 9 eller 14 § första eller andra stycket samt 15 kap. 4 § radio- och tv-lagen (2010:696),
- 11 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller 8 § lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet när det gäller ett erbjudande som inte är riktat bara till andra än konsumenter.

Vad som sägs i första och andra styckena gäller också en näringsidkare som uppsåtligen eller av oaktsamhet väsentligt har bidragit till överträdelsen.

Avgiften tillfaller staten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

⁷ Senaste lydelse 2010:1632.

1.8 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att 30 kap. 20 § samt rubriken närmast före paragrafen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Alkohol

Alkohol och tobak

30 kap.

20 §⁸

Sekretess gäller hos tillstånds- eller tillsynsmyndighet enligt alkohollagen (2010:1622) för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller hos tillstånds- eller tillsynsmyndighet enligt alkohollagen (2010:1622) eller tobakslagen (2017:000) för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende om tillstånd.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

⁸ Senaste lydelse 2010:1633.

1.9 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

Härigenom föreskrivs i fråga om radio- och tv-lagen (2010:696) att 8 kap. 13 § och 15 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

13 §⁹

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror finns i 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622) och i 14 § tobakslagen (1993:581).

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror finns i 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622) och i 4 kap. 1 och 2 §§ tobakslagen (2017:000).

15 kap.

5 §¹⁰

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror finns i 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622) och i 14 § tobakslagen (1993:581).

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror finns i 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622) och i 4 kap. 1 och 2 §§ tobakslagen (2017:000).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

⁹ Senaste lydelse 2010:1635.

¹⁰ Senaste lydelse 2010:1635.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

En enskild person som har förvärvat och som själv, för sitt eller sin familjs personliga bruk, till Sverige för in cigaretter från Bulgarien, Kroatien, Lettland, Litauen, Rumänien eller Ungern ska, om inte annat följer av 2 §, betala skatt med 1 krona och 51 öre per cigarett.

Cigaretter med en längd, exklusive filter eller munstycke, som överstiger 8 centimeter men inte 11 centimeter anses som två cigaretter. Är cigarettens längre anses varje påbörjad ytterligare längd av 3 centimeter som en cigarett.

En bestämmelse om förbud för den som inte fyllt 18 år att föra in tobaksvaror i landet finns i 13 § tobakslagen (1993:581).

En bestämmelse om förbud för den som inte fyllt 18 år att föra in tobaksvaror i landet finns i 5 kap. 11 § tobakslagen (2017:000).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Ursprungsdirektiven

Regeringen tillsatte den 10 juli 2014 Tobaksdirektivsutredningen (dir. 2014:108) med uppdrag att göra en översyn av ett antal områden med anknytning till konsumtion av tobak. Utredaren ska enligt kommittédirektiven:

1. lämna förslag till nationellt genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (nedan tobaksproduktdirektivet),
2. analysera och vid behov lämna förslag på en ändamålsenlig nationell reglering av snus och tuggtobak samt förslag till reglering av innehållet i snus,
3. utreda och vid behov lämna förslag för att begränsa rökning av tobaksrelaterade produkter, som t.ex. e-cigarettor och örtprodukter för rökning, i vissa lokaler och utrymmen samt på vissa områden utomhus, i likhet med vad som gäller för tobaksrök,
4. analysera för- och nackdelar med att införa tillståndsplikt för försäljning av tobak och vid behov lämna förslag på hur en sådan tillståndsplikt skulle kunna utformas, och
5. lämna förslag till nationellt genomförande av WHO:s protokoll om eliminering av illegal handel med tobaksvaror.

I enlighet med direktiven så lade vi i februari år 2015 fram resultatet av våra överväganden om nödvändiga anpassningar för genomförandet av de delar av tobaksproduktdirektivet (punkten 1 ovan) som ska vara genomförda senast den 20 maj 2016. Uppdraget i denna del redovisades i delbetänkandet *Mer gemensamma tobaksregler* (SOU 2015:6). Enligt ursprungsdirektiven skulle uppdraget i övriga delar redovisas senast den 1 september 2015.

Tilläggsdirektiven

Vi har därefter fått tilläggsdirektiv (dir. 2015:16) och har i enlighet med dessa även fått i uppdrag att lämna förslag på reglering för att begränsa tobaksrökning och rökning av tobaksrelaterade produkter på vissa allmänna platser. Vi ska också utreda möjligheten att införa exponeringsförbud för tobaksprodukter och krav på neutrala tobaksförpackningar. Genom tilläggsdirektiven har utredningstiden förlängts. De återstående delarna från ursprungsdirektiven ska, tillsammans med den utvidgning av uppdraget som skett genom tilläggsdirektiven, i stället redovisas senast den 1 mars 2016.

Regeringens direktiv bifogas som bilaga 1 och 2 till detta slutbetänkande.

2.2 Utredningsarbetet

Enligt direktiven ska utredaren samråda med berörda departement, myndigheter och organisationer. Vidare ska utredaren beakta pågående utredningsarbete inom kommittéväsendet samt pågående arbete inom Regeringskansliet som kan ha anknytning till uppdraget.

Vi har i delbetänkandet redovisat hur utredningsarbetet bedrevs fram till dess att det betänkandet redovisades (s. 47). Vårt arbete har därefter bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med förordnade experter och sakkunniga. Sedan februari år 2015 har vi hållit sammanlagt sju protokollförda sammanträden, varav ett i internatform. Utöver dessa protokollförda möten har tätta underhandskontakter skett mellan den särskilde utredaren, sekretariatet samt utredningens experter och sakkunniga.

Den särskilde utredaren och utredningens sekretariat har hållit ett antal externa möten med myndigheter och intresseorganisa-

tioner avseende enskilda sakfrågor. Vi har träffat den tidigare generaldirektören för Livsmedelsverket samt företrädare för Livsmedels-handlarna, Svensk dagligvaruhandel, Svensk Servicehandel & Fast Food. Sekretariatet har på inbjudan sammanträffat med Yrkesföreningar mot tobak. Vi har vidare träffat företrädare för tobaksindustrin. På vårt initiativ har ett möte hållits med företrädare för Gotlandssnus AB. På förfrågan från enskilda företag och organisationer har vi sammanträffat med:

- representanter för JTI Sweden AB,
- representanter och juridiska ombud för British American Tobacco Sweden AB och Philip Morris AB,
- juridiska ombud för Svenska Tobaksleverantörföreningen, och
- representanter och juridiskt ombud för Swedish Match AB.

Vi har vidare sammanträffat med företrädare för Norges Helse- og omsorgsdepartement, Norges Helsedirektorat och Norges Folkehelseinstitutt. Utredaren och en av sekreterarna har deltagit i en workshop om neutrala förpackningar som arrangerades av Norges Helse- og omsorgsdepartement och den norska Kreftforeningen.

Som en del av underlaget för bl.a. analysen av frågan om tillståndsplikt för försäljning av tobak har vi genom en enkätundersökning inhämtat synpunkter och förslag från de kommunala tillsynsmyndigheterna på tobaksområdet, länsstyrelserna och Folkhälso-myndigheten (se vidare bilaga 3). Vi har också sammanträffat med en företrädare för ett lokalpolisområde som redovisat sina erfarenheter av Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet med inriktning mot den illegala handeln med tobaksvaror.

Vi redovisar nu i detta slutbetänkande resultatet av våra överväganden i de frågor som återstår att behandla enligt ursprungsdirektiven samt de frågor vi har att analysera enligt tilläggsdirektiven.

2.3 Dispositionen av betänkandet

Betänkandet innehåller 15 numrerade kapitel. I kapitel 1 redovisas våra författningsförslag. Därefter behandlas i detta kapitel vårt uppdrag och arbete. I kapitel 3 redovisas några övergripande rättsliga

regleringar av betydelse för uppdraget i stort. I kapitel 4 redovisar vi några allmänna utgångspunkter och överväganden av relevans för de sakfrågor som vi enligt direktiven har att analysera. I kapitel 5 behandlas frågan om tillståndsplikt för tobaksförsäljning. Därefter redovisas i kapitel 6 våra överväganden gällande nödvändiga anpassningar för att genomföra den återstående delen av tobaksprodukt-direktivet – de materiella bestämmelserna om spårbarhet och märkning. Kapitel 7 innehåller en analys av förslag till nationellt genomförande av WHO:s protokoll om eliminering av illegal handel med tobaksvaror. Därefter följer i kapitel 8 en redogörelse för våra överväganden och förslag när det gäller frågan om ett utvidgat rökförbud. Kapitel 9 och 10 och behandlar frågorna om exponeringsförbud respektive neutrala tobaksförpackningar. I kapitel 11 redovisar vi ett antal överväganden och förslag hänförliga till den särskilda regleringen av snus. Kapitel 12 innehåller ett antal förslag som har beröringspunkter med de tidigare behandlade frågorna, varav merparten av förslagen på ett eller annat sätt rör tillsynen på tobaksområdet. I betänkandets tre sista kapitel behandlas frågor om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (kapitel 13), konsekvenserna av våra förslag (kapitel 14) och författningskommentarer (kapitel 15).

3 Uppdraget i ett övergripande rättsligt sammanhang

3.1 Bakgrund

Eftersom uppdraget i flera delar innefattar en analys av behovet av författningsändringar är en genomgång av relevanta nationella bestämmelser nödvändig. Som framgår av uppdragsbeskrivningen i inledningskapitlet är vårt uppdrag både komplext och mångfasetterat. Det innebär att en samlad genomgång av de nationella bestämmelser som har bäring på de olika frågor vi har att behandla skulle riskera att bli fragmentarisk och oöverskådlig. Någon sådan samlad genomgång görs därför inte här, utan den svenska tobakslagstiftningen – och andra relevanta nationella författningsbestämmelser – behandlas i stället i sitt relevanta sammanhang i de följande kapitlen.

Med detta sagt kan konstateras att flera av de frågor som vi har att behandla har rättsliga beröringspunkter, t.ex. vissa åtgärders förenlighet med de svenska grundlagarna och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan Europakonventionen). Därtill kommer att EU-rätten på flera områden sätter de rättsliga ramarna för möjligheterna till – och utformningen av – eventuella ändringar i den nationella rätten. För de delar av uppdraget som innefattar handelsrättsliga aspekter, t.ex. varumärkesrättsliga frågor, måste dessutom hänsyn tas till de bindande internationella avtal och andra överenskomelser som Sverige har ingått. Slutligen kan också redan här framhållas att WHO, efter ikraftträdandet av Tobakskonventionen, har utfärdat ett flertal riktlinjer och rekommendationer som berör flera av de frågor som vi enligt direktiven har att utreda.

I det följande redovisas de grundlagsbestämmelser, EU-rättsliga regleringar och andra internationella rättsliga instrument som utgör

den övergripande rättsliga kontexten för vår analys. Genomgången utgör en bakgrund till – och avstamp inför – våra närmare rättsliga överväganden och förslag.

3.2 Grundlagsrättsliga aspekter m.m.

3.2.1 Inledning

Redan av ursprungsdirektiven framgår att det i uppdraget ingår att analysera hur tobaksproduktdirektivet¹ förhåller sig till TF och YGL. Vi har i delbetänkandet redovisat våra överväganden i detta avseende vad gäller tobaksproduktdirektivets krav på hälsovarningar på tobaksförpackningar (se SOU 2015:6 s. 72–79).

Enligt tilläggsdirektiven ska vi särskilt analysera och bedöma hur ett exponeringsförbud för tobaksprodukter och ett krav på neutrala tobaksförpackningar förhåller sig till bl.a. grundlagarna och egendomsskyddet för immateriell egendom i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen.

3.2.2 Regeringsformen

Egendomsskyddet och näringsfriheten

2 kap. 15 § första stycket RF innehåller en bestämmelse om skyddet för egendom. Enligt bestämmelsen är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas att avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den nuvarande lydelsen av bestämmelsen infördes år 1994, och tanken med den ändring som då genomfördes var att bestämmelsen skulle utgöra en precisering av det skydd som Europakonventionen ställer upp för medborgarnas rätt till egen-

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG.

dom.² Egendomsskyddet enligt Europakonventionen kommer att redovisas i avsnitt 3.2.3.

Det får avgöras från fall till fall vad som avses med ”angelägna allmänna intressen” i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle. Proportionalitetsprincipen ska användas vid en intresseavvägning mellan sådana angelägna allmänna intressen och egendomsskyddet. I begreppet egendom i den aktuella bestämmelsen innefattas inte endast fast egendom, utan även lös egendom vari inbegrips bl.a. sådana immateriella tillgångar som innehavet av ensamrätten till ett varukännetecken representerar. Rådighetsinskränkningar avseende annan egendom än mark och byggnader faller dock utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen.

I 2 kap. 17 § RF finns en bestämmelse om näringsfrihet. I bestämmelsen anges att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Bestämmelsen tar sin utgångspunkt i en ekonomisk likabehandlingsprincip och innebär att en begränsning av bl.a. näringsfriheten inte enbart får syfta till att gynna vissa näringsidkare framför andra. För att en begränsning ska få införas krävs även att syftet är att skydda något från samhällets synpunkt angeläget intresse.

Enligt 2 kap. 19 § RF får lagar eller andra föreskrifter inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Skyddet för yttrandefriheten

Av 2 kap. 1 § RF framgår bl.a. att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

RF innehåller också regler som under vissa förutsättningar medger att det sker begränsningar av yttrandefriheten. Enligt 2 kap. 21 § RF får en begränsning av yttrandefriheten göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, och begränsningen får inte gå utöver vad som är nödvändigt med

² Prop. 1993/94:117.

hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Enligt bestämmelsen i 2 kap. 23 § RF anges särskilt att friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas, vilket bl.a. innebär att det är möjligt att ingripa mot yttranden i kommersiell reklam. Grundlagstexten innehåller inte några som helst restriktioner i detta avseende, vilket innebär att friheten att yttra sig i näringsverksamhet kan begränsas utan att några särskilda hänsyn behövs tas alls.³

3.2.3 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Skyddet för egendom

Skyddet för egendom finns i artikel 1 tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 till Europakonventionen (jfr 2 kap. 15 § RF). I artikelns första stycke föreskrivs att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får vidare berövas sin egendom, annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Enligt artikelns andra stycke inskränker bestämmelsen inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att bl.a. reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

Inskränkningar i möjligheterna att fritt använda den immateriella rättighet som ensamrätten till ett varukännetecken representerar omfattas av egendomsskyddet i Europakonventionen. Med egendom avses nämligen också immateriella rättigheter.⁴ Även ekonomiska intressen som följer av utövandet av en näringsverksamhet eller annan ekonomisk verksamhet skyddas av bestämmelsen. Enligt praxis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) ska den s.k. proportionalitetsprincipen användas vid den

³ Eka, Hirschfeldt, Jermsten & Starrsjö, Regeringsformen med kommentarer, Stockholm, 2012 s. 158–160.

⁴ Se t.ex. Europadomstolens mål *Anheuser-Busch Inc. mot Portugal* (dom den 11 januari 2007), mål nr 73049/01, punkten 72.

avvägning som måste företas mellan olika skyddsvärda intressen.⁵ Om en rimlig balans inte uppnås så strider inskränkningen i rätten att utnyttja egendomen. När det gäller inskränkningar i rätten att använda egendomen har emellertid Europadomstolen anlagt ett för den enskilde strängt synsätt och funnit även ganska tyngande begränsningar av ägarens rättigheter kunna accepteras i det allmänna intresset. Staten har med andra ord tillerkänts ett ganska stort utrymme för att bedöma vilka inskränkningar som ter sig som rimliga med hänsyn till övergripande intressen.⁶

Skyddet för yttrandefriheten

Europakonventionen innehåller i artikel 10 ett skydd för yttrandefriheten i skriftliga och muntliga framställningar. Enligt punkten 1 i denna artikel har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Skyddet omfattar även yttranden som utgör kommersiell reklam. Bestämmelsen är tillämplig oavsett i vilka medier ett yttrande förekommer. Det innebär att yttranden av kommersiellt slag i tryck, radio, television samt på biografier omfattas av skyddet.

Yttrandefriheten är dock inte undantagslös. I artikel 10 punkten 2 föreskrivs att eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får de underkastas sådana föreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till en rad i punkten angivna intressen. Bland dessa intressen anges skyddet för hälsan. Bestämmelsen möjliggör alltså inskränkningar som är angivna i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose bl.a. skyddet för hälsa.

Kravet på nödvändighet är uppfyllt om inskränkningen i yttrandefriheten föranleds av ett samhällligt intresse som är angeläget och om den står i rimlig proportion till det ändamål som ska tillgodos. Detta krav tolkas inte lika strängt när det gäller yttranden av

⁵ Se t.ex. ERD 52 1982, Sporrang och Lönnroth, expropriation m.m.

⁶ Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, fjärde upplagan, 2012, s. 562.

kommersiell art som när det gäller andra yttranden. På motsvarande sätt som beträffande förenligheten av nationell lagstiftning med andra bestämmelser i Europakonventionen är det även i fråga om förenligheten med artikel 10 i första hand de nationella organen som har att göra den bedömningen. I artikel 10 uppställs också ett krav på att en i och för sig tillåten inskränkning av yttrandefriheten måste framgå av en förutsebar och för den enskilde lätt tillgänglig nationell lag.⁷

3.2.4 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blev rättsligt bindande genom att Lissabonfördraget⁸ trädde i kraft den 1 december 2009. Stadgan återger i stort rättigheterna i Europakonventionen men baserar sig även på EU-medlemsstaternas författningstraditioner, Europarådets sociala stadga, Europeiska gemenskapens stadga om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare samt andra internationella konventioner som EU eller medlemsstaterna har anslutit sig till. Stadgan riktar sig till EU:s institutioner och organ samt till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätt.

I artikel 11 i stadgan finns bestämmelser om yttrandefrihet och informationsfrihet. Enligt bestämmelsens första stycke har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Enligt andra stycket ska mediernas frihet och mångfald respekteras.

Artikel 17 innehåller bestämmelser om rätten till egendom. Enligt artikelns första stycke har var och en rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Vidare får ingen berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nöd-

⁷ Prop. 2001/02:64 s. 35.

⁸ Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om uppriktandet av Europeiska gemenskapen, undertecknat i Lissabon den 13 december 2007.

vändigt för allmänna samhällsintressen. Enligt andra stycket i artikel 17 ska immateriell egendom vara skyddad.

Bestämmelser om rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning finns i artikel 52 i stadgan. Enligt bestämmelsens första stycke ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Vidare anges i tredje stycket att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

3.2.5 Tryckfrihetsförordningen

Tillämpningsområde och förbudet mot censur och hindrande åtgärder

Tryckfriheten utgör en del av den yttrandefrihet som slås fast i 2 kap. 1 § 1 RF. Begreppet tryckfrihet definieras i 1 kap. 1 § första stycket TF. Med tryckfrihet förstås varje svensk medborgares rätt att ge ut skrifter utan att myndighet eller annat allmänt organ lägger hinder härför i förväg och att sedermera endast inför en laglig domstol kunna tilltalas för skrifternas innehåll och att inte kunna straffas annat än om innehållet strider mot tydlig lag, given för att bevara ett allmänt lugn, utan att hålla tillbaka allmän upplysning. Det ska stå varje svensk medborgare fritt att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst.

Förbudet mot censur och hindrande åtgärder hör till de viktigaste principerna i TF. I 1 kap. 2 § första stycket TF anges att någon granskning som föregår tryckningen av skrift eller något förbud mot tryckning därav inte får förekomma. En lag eller annan författning om censur eller tryckningsförbud blir alltså ogiltig. Inte heller är det tillåtet enligt 1 kap. 2 § andra stycket TF för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll, genom åtgärd

som inte har stöd i TF, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten.

Räckvidden av förbudet mot hindrande åtgärder begränsas alltså dels av att förbudet endast avser åtgärder som grundar sig på skriftens innehåll, dels av att åtgärden måste vara hindrande. Förbudet hindrar inte att spridningen av tryckta skrifter kan vara underkastad föreskrifter, t.ex. tillståndskrav för att uppföra byggnad för försäljningen eller inrätta ett försäljningsställe. Det väsentliga är att sådana rättsregler inte tar hänsyn till skrifternas innehåll. Förbudet hindrar inte heller att sådana begränsande regler som gäller spridning av annat än skrifter, t.ex. försäljning av varor eller affischering, kommer att riktas även mot ”tryckta skrifter”, men ingripandet får alltså inte grundas på skriftens innehåll. Som exempel kan nämnas att ett kommunalt beslutat generellt affischeringsförbud godtogs i RH 1984:18, medan ett affischeringsförbud som endast omfattade valpropaganda inte ansågs godtagbart i RÅ 1991 ref. 21.⁹

I 1 kap. 5 § TF anges att förordningen äger tillämpning på skrift som framställts i tryckpress. Den ska också tillämpas på skrift som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande, om antingen utgivningsbevis gäller för skriften, eller skriften är försedd med beteckning som visar att den är mångfaldigad samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för mångfaldigandet. Till skrift hänförs också bild, även om den inte åtföljs av text.

Även kartor, ritningar fotografier, teckningar m.m. anses vara skrifter i den bemärkelse som avses i TF. Till begreppet tryckt skrift räknas även tryck på annat material än papper, exempelvis kan det vara fråga om tryckt text eller bild på en tröja. Fotografier i sig är dock inte framställda med tryckteknik och omfattas inte av begreppet.

Härtill kommer att enligt 1 kap. 6 § TF ska en tryckt skrift, för att anses som sådan, vara utgiven. En skrift anses utgiven då den blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige. En skrift anses kunna ges ut genom att delas ut inom en förening eller distribueras inom ett företag. En tryckt affisch som anslås offentligt är också utgiven.

⁹ Se t.ex. Wiweka Warnling-Nerep & Hedvig Bernitz, *En orientering i tryckfrihet & yttrandefrihet*, femte upplagan, s. 14; och H. Strömberg, *Tryckfrihetsrätt*, fjortonde uppl., s. 39.

Med periodisk skrift förstås enligt 1 kap. 7 § första stycket TF tidning, tidskrift eller annan sådan tryckt skrift, som enligt utgivningsplanen är avsedd att under en bestämd titel utges med minst fyra vid särskilda tider utkommande nummer eller häften årligen, samt löpsedlar och bilagor som hör till skriften. Sedan utgivningsbevis för skriften har meddelats, ska denna anses som periodisk till dess att beviset återkallas eller förklaras förfallet.

En varuförpackning som är försedd med tryckt text är att betrakta som en tryckt skrift enligt TF.¹⁰ Förpackningar är närmare att hänföra till så kallade tillfällighetstryck (se 4 kap. 3 § TF).

Inskränkningar i tryckfriheten i fråga om marknadsföring

Tryckfriheten är inte utan inskränkningar. Exempelvis har frågan om förhållandet mellan tryckfriheten och möjligheten att ingripa mot otillbörlig marknadsföring uppmärksammats i lagstiftnings-sammanhang. Det har i det sammanhanget konstaterats att tryckfriheten, såsom den garanteras av TF, har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, se 1 kap. 1 § TF. Om meddelande som lämnas i tryckt skrift är lagstridigt i annat hänseende än som ett överskridande av gränserna för yttrandefriheten, finns inte något hinder mot att ingripa mot det med stöd av bestämmelser i allmän lag. Bestämmelserna i TF anses därför inte hindra ingripanden mot reklam i tryckt skrift så länge ingripandena är begränsade till sådana framställningar som har rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs. avser en näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållna varor.¹¹ Det är därmed möjligt att t.ex. ingripa mot otillbörlig marknadsföring enligt marknadsföringslagens (2008:486) bestämmelser.

I grundlagen finns också vissa uttryckliga inskränkningar i tryckfriheten vad gäller reklam för tobaksvaror. Enligt 1 kap. 9 § 1 TF gäller utan hinder av förordningen vad i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror. Bestämmelsen infördes år 1974. I förarbetena konstaterades att de möjligheter

¹⁰ Se Lagrådets yttrande i prop. 2001/02:162, s. 53.

¹¹ Prop. 1970:57 s. 65 ff.

till ingripanden mot reklam i tryckt skrift i allmänhet som marknadsföringslagen erbjuder står öppna också när det gäller reklam för varor som är skadliga eller olämpliga, men att det fanns en oklarhet om det var möjligt att utan direkt stöd i TF ingripa med generella åtgärder mot reklam enbart av det skälet att den avser vissa slag av varor vars bruk av sociala eller liknande skäl inte bör främjas.¹²

Utöver inskränkningen i tryckfriheten vad gäller kommersiella annonser för marknadsföring av alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror i 1 kap. 9 § 1 TF, möjliggör TF även förbud mot viss s.k. indirekt reklam. Enligt 1 kap. 9 § 2 gäller således vad i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror samt tjänster om det i annonsen förekommer varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara eller enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en sådan vara.

Nu angivna undantagsmöjligheter i TF beträffande förbud mot vissa kommersiella annonser har utnyttjats genom bestämmelser i 14 och 14 a §§ tobakslagen (1993:581). Kommersiell annons används i 14 § första stycket tobakslagen för att beteckna sådana meddelanden för marknadsföring av tobaksvaror som inte får användas i periodiska skrifter m.m. på vilka TF är tillämplig eller i ljudradio- eller tv-program. Begreppet återkommer 14 a § som avser förbuden mot s.k. indirekt tobaksreklam. Förbudet enligt 14 a § första stycket 1 gäller om marknadsföring sker i kommersiella annonser i periodiska skrifter eller i andra jämförbara skrifter på vilka TF är tillämplig. Det andra förbudet avser enligt 14 a § första stycket 2 kommersiella annonser i ljudradio- eller tv-program eller i tv-sändningar över satellit som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696).

Det är naturligt att begreppet kommersiell annons i tobakslagen har samma räckvidd som i grundlagarna. I förarbetena till 1 kap. 9 § 1 TF angavs hur begreppet kommersiell annons ska förstås.¹³ Bestämmelserna och begreppet har senare kommenterats av Lagrådet¹⁴. För det första ska det vara fråga om en framställning som kan sägas ingå i en annons, t.ex. tidningsannonser och reklammeddel-

¹² Prop. 1973:123 s. 42 ff.

¹³ Prop. 1973:123 s. 46 f.

¹⁴ Prop. 1999/2000:111 bilaga 4 s. 67 f.

anden på bl.a. på affischer och i broschyrer. Redaktionell text omfattas inte av undantaget. För det andra ska gälla att annonsen är kommersiell. Häri ligger dels att den utgör ett medel för marknadsföring av en vara, dvs. att meddelandet i annonsen ska vara sådant att det av innehållet framgår att meddelandet är avsett att främja avsättningen av en vara. Dels ligger i begreppet kommersiell att annonsmeddelandet ska ha rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs. avse näringsidkarens näringsverksamhet eller en vara som tillhandahålls i verksamheten.

Med kommersiell annons menas alltså huvudsakligen ett av annonsören betalt meddelande. Undantaget omfattar inte redaktionell text. Annonsen ska syfta till saluförande av bl.a. tobaksvaror. Att den är kommersiell i något annat hänseende är därför inte tillräckligt.

Regleringen av tobaksförpackningar i ett tryckfrihetsrättsligt perspektiv

Tobaksförpackningar är som nämnts ovan att bedöma som tryckta skrifter. Lagstiftning som reglerar förpackningar torde därför i princip komma i konflikt med förbudet mot hindrande åtgärder. Frågan om tobaksförpackningar, eller snarare trycket på tobaksförpackningar, är att bedöma som kommersiella annonser, och därmed faller under undantaget i 1 kap. 9 § 1 TF, har varit föremål för bedömning i tidigare lagstiftningssammanhang. När det genom 1975 års lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror för första gången infördes en bestämmelse om skyldighet att förse tobaksvaror med varningstext, ansågs bestämmelsen inte strida mot TF. I förarbetena angavs bl.a. följande (prop. 1975/76:49 s. 12 f):

De föreslagna reglerna har till syfte att få fram uppgifter som är av betydelse för människors liv och hälsa. Föreskrifterna innebär i sak att statsmakterna ställer upp villkor för hur förpackningstryck i vissa avseende ska vara utformat när det gäller tobak. I denna bemärkelse synes reglerna vara väl förenliga med grunderna för den bestämmelse i 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen som avser förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av bl.a. tobaksvaror. Regler av nu föreslagen art förekommer även som förut nämnts i annan lagstiftning, t.ex. livsmedelslagen.

När nya bestämmelser om varningstexter infördes år 2002 uttalade Lagrådet bl.a. följande (prop. 2001/02:162 s. 53 f):

En bestämmelse som påbjuder att en skrift skall ha ett visst innehåll torde i princip komma i konflikt med TF, närmare bestämt med förbudet i 1 kap. 2 § andra stycket mot hindrande åtgärder. Ett visst utrymme lär dock finnas för ålägganden i vanlig lag att förse en skrift med texter av det slag som det nu är fråga om. TF:s tillämpningsområde bestäms nämligen ytterst av dess syfte att värna det fria ordet, och det finns regleringar som träffar tryckt skrift som därför kan sägas ligga utanför ramen för TF:s skydd. Det gäller inte minst ingripanden i fråga om framställningar på det kommersiella området. Var gränsen går är i detta fall osäkert. För att ett påbud om text med visst innehåll skall kunna tolereras från tryckfrihetsrättslig synpunkt bör [...] krävas att det inte rör sig om texter av uttryckligen åsiktpåverkande eller opinionsbildande karaktär. [...] Det är också tveksamt om inte kraven på texter blir så omfattande att de alltför mycket beskär möjligheten för näringsidkaren att förse förpackningar med egen text. Vad som nu har sagts måste beaktas under det fortsatta normgivningsarbetet.

I samma yttrande kommenterade Lagrådet en ny bestämmelse som förbjöd vissa inslag i texten på förpackningarna på tobaksvaror, vilka i visst hänseende kunde anses vilseledande (prop. 2001/02:162 s. 54):

Regleringen kan inte stödjas på undantaget för förbud mot tobaksreklam i 1 kap. 9 § 1 TF, eftersom detta avgränsas av innehållet i ”kommersiell annons”, en beteckning som knappast passar på en förpackning. Den ansluter emellertid ganska väl till de begränsningar av den kommersiella marknadsföringen i tryckt skrift som enligt en vid det här laget tämligen väl utbildad praxis har ansetts kunna göras i vanlig lag, utanför TF:s tillämpningsområde. Lagrådet anser alltså inte att bestämmelsen står i konflikt med TF.

Av de återgivna förarbetsuttalandena framgår att beteckningen ”kommersiell annons” inte passar på en förpackning, vilket innebär att en reglering av tobaksförpackningar inte kan grundas på undantaget i 1 kap. 9 § 1 TF. Det nuvarande kravet på att tobaksförpackningar ska förse med varningstexter är, enligt förarbetsuttalandena, förenligt med TF eftersom regleringen är väl förenlig med grunderna för 1 kap. 9 § 1 TF och kan sägas ligga utanför ramen för TF:s skydd. Gränserna för detta undantag är enligt förarbetsuttalandena emellertid oklara. Det nuvarande förbudet mot vilseledande inslag på tobaksförpackningarna är, enligt Lagrådet, förenliga med TF eftersom regleringen ansluter ganska väl till de begränsningar av den kommersiella marknadsföringen i tryckt skrift som enligt en vid det här

laget tämligen väl utbildad praxis har ansetts kunna göras i vanlig lag, utanför TF:s tillämpningsområde.

I vårt delbetänkande analyserades bl.a. hur tobaksproduktdirektivets bestämmelser om att ersätta de tidigare varningstexterna på cigarettförpackningar med större så kallade kombinerade hälsovarningar förhåller sig till TF. Förändringen innebär bl.a. att varningstexter, som för närvarande täcker 30 respektive 40 procent av förpackningarnas två mest synliga ytor, ska ersättas av hälsovarningar som täcker 65 procent av fram- och baksidorna på förpackningarna. I delbetänkandet gjorde vi bedömningen att de nya hälsovarningarna inte bör stå i strid med TF:s bestämmelser. Skälen för detta angavs enligt följande (SOU 2015:6 s. 77):

Utredningen anser att det finns ett utrymme för utökningen av ytan för varningstexter, särskilt med beaktande av att det rör sig om förpackningar av cigaretter och rulltobak, dvs. produkter som har en väl dokumenterat skadlig inverkan på människors hälsa. Folkhälsoskälerna gör sig därför mycket starkt gällande. De skyddsintressen som skulle komma i konflikt med en ökad storlek på hälsovarningen, såvitt utredningen kan bedöma, är alltså inte det intresse som tryckfrihetsförordningen primärt är satt att värna – möjligheten att uttrycka det fria ordet. Redan en inskränkning enligt nu gällande regler hade varit otänkbart i en annan typ av tryckt skrift. Det intresse som skulle kunna komma att trädas för när är i stället möjligheten för näringsidkaren till marknadsföring och varukännetecken på förpackningen och denna möjlighet är som framgår ovan redan starkt begränsad.

Ökningen av ytan för varningstexter från 40 till 65 procent har inte den effekten att möjligheten att använda varumärken eller andra kännetecken hindras. Tillverkare har således även fortsättningsvis möjligheten att använda sitt kännetecken på förpackningar. Även om ytan för varningen alltså ökar i storlek är det sammanfattningsvis utredningens bedömning att de ändringar för de kombinerade hälsovarningar som tobaksproduktdirektivet kräver inte bör stå i strid med de svenska grundlagarna.

De varningstexter som finns på tobaksförpackningar har alltså ansetts förenliga med TF, och vi har även gjort bedömningen att de större hälsovarningar som tobaksproduktdirektivet föreskriver är förenliga med denna grundlag. Samma bedömning har gjorts av regeringen (prop. 2015/16:82 s. 37–39).

3.2.6 Yttrandefrihetsgrundlagen

Enligt 1 kap. 1 § första stycket YGL är varje svensk medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt YGL att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Yttrandefriheten enligt YGL har enligt andra stycket i samma paragraf till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än de som följer av YGL. Vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller, enligt fjärde stycket förutom program i ljudradio också i vissa andra överföringar. Med tekniska upptagningar avses, enligt fjärde stycket upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. I paragrafens femte stycke finns en definition av begreppet databas.

YGL bygger på tanken att det skydd som TF ger det tryckta ordet också, så långt möjligt, ska ges andra medier. Yttrandefriheten ska med andra ord i princip vara oberoende av medium, varvid regleringen i TF ska utgöra förebilden. I likhet med vad som följer av TF gäller alltså bl.a. förbud mot censur och hindrande åtgärder (1 kap. 3 § första stycket).

YGL tillämpas på följande överföringar och upptagningar:

1. radioprogram (1 kap. 6 § YGL) – dvs. sändningar av ljud (radio) eller bilder och ljud (tv) samt även av vissa direktsända eller inspelade program ur en databas (webbsändningar).
2. databasöverföringar (1 kap. 9 § YGL) – andra överföringar ur en databas än s.k. webbsändningar, som görs av traditionella medier eller någon med utgivningsbevis.
3. tekniska upptagningar (1 kap. 10 § YGL) – upptagningar av text, bild eller ljud.

När det gäller yttranden på Internet så är YGL alltså tillämplig på webbsändningar (1 kap. 6 § YGL). Innehållet på webbsidor på Internet faller vanligen utanför YGL:s tillämpningsområde. Sådana webbsidor som drivs av någon med utgivningsbevis eller av tradi-

tionella medier kan dock ha skydd enligt databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Marknadsdomstolen har trots detta i sin praxis bedömt att möjligheten att ingripa mot framställningar på internet med stöd av marknadsföringslagen bör omfattas av samma begränsningar som ingripanden mot framställningar i medier som faller in under TF respektive YGL.¹⁵

I 1 kap. 12 § första stycket YGL anges att vad som sägs i 1 kap. 8 och 9 §§ TF om att föreskrifter i lag får meddelas i fråga om bl.a. vissa kommersiella annonser utan hinder av grundlagen ska gälla också i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar. Som framgår av avsnitt 3.2.5 anges i 1 kap. 9 § TF vissa möjligheter att genom lag göra undantag från grundlagarnas tillämpningsområde. Utan hinder av YGL gäller således i lag stadgade förbud mot bl.a. kommersiella annonser för tobaksvaror.

3.3 Relevanta EU-rättsliga regleringar

3.3.1 Inledning

Vårt uppdrag innefattar en rad frågor med EU-rättslig anknytning. När det gäller t.ex. frågan om tillståndsplikt för tobaksförsäljning framgår redan av ursprungsdirektiven att vi ska beakta EU-fördragets bestämmelser om rätten till fri etablering och den fria rörligheten för tjänster på den inre marknaden, liksom tjänstedirektivets¹⁶ bestämmelser. Vidare är frågan om fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor av relevans vid analysen av frågorna om exponeringsförbud och neutrala tobaksförpackningar. I sistnämnda hänseenden finns också relevanta bestämmelser i anmälningsdirektivet¹⁷, tobaksproduktdirektivet, tobaksreklamdirektivet¹⁸, förordningen om gemenskapsvarumärken¹⁹ och varumärkesdirektivet²⁰.

¹⁵ MD 2005:11.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG av den 26 maj 2003 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror.

¹⁹ Rådets förordning nr 207/2009 av den 26 februari 2009 om gemenskapsvarumärken.

3.3.2 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Fri rörlighet för varor

Huvudregeln i artikel 34 och 35

Principen om fri rörlighet för varor är en central beståndsdel i skapandet och upprätthållandet av den inre marknaden inom EU. Principen kommer till uttryck i artikel 34 och 35 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan EUF-fördraget). Bestämmelsen i artikel 34 förbjuder kvantitativa *importrestriktioner* mellan medlemsstaterna samt åtgärder med motsvarande verkan. Artikel 35 förbjuder på motsvarande sätt kvantitativa *exportrestriktioner* och åtgärder med motsvarande verkan. I praktiken har bestämmelsen i artikel 34 större betydelse, eftersom importrestriktioner skyddar den nationella marknaden från utländsk konkurrens vilket ger andra länder större anledning att invända mot den typen av åtgärder.

Med kvantitativa restriktioner avses åtgärder som avser totala eller partiella förbud mot import, export eller transitering.²¹ Begreppet ”åtgärder med motsvarande verkan” har mycket större räckvidd än en kvantitativ restriktion. Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) har i domen *Dassonville*²², och senare i domen *Cassis de Dijon*²³, angett att åtgärder med motsvarande verkan ska anses innefatta ”alla handelsregler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen”. Artikel 34 i EUF-fördraget gäller alltså inte bara för nationella åtgärder som diskriminerar gentemot importerade varor, utan även sådana åtgärder som rent juridiskt i lika grad verkar gälla för inhemska och importerade varor, men som i praktiken utgör en större börda för importerade varor (denna extra börda beror på att de importerade varorna måste uppfylla två uppsättningar regler – dels reglerna i tillverkningslandet, dels reglerna i importlandet).²⁴

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/95/EG av den 22 oktober 2008 om tillnärmningen av medlemsstaternas varumärkeslagar.

²¹ EU-domstolens dom av den 12 juli 1973 i mål 2/73, *Geddo* (REG 1973, s. 865).

²² Dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, *Dassonville* (REG 1974, s. 837).

²³ Dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, *Rewe-Zentral (Cassis de Dijon)* (REG 1979, s. 649).

²⁴ Fri rörlighet för varor – Handledning för tillämpningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor, Europeiska kommissionen, 2010, s. 12.

EU-domstolen har emellertid i senare praxis fastslagit att begreppet ”åtgärder med motsvarande verkan” i artikel 34 EUF-fördraget har en begränsad räckvidd. I domen *Keck och Mithouard*²⁵ uttalade domstolen att tillämpningen på varor från andra medlemsstater av nationella bestämmelser som begränsar eller förbjuder vissa försäljningsformer inte är ägnad att direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt hindra handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i *Dassonville*-domen. Uttalandet innebär att bestämmelser om vilka villkor varor från andra medlemsstater ska uppfylla fortfarande behandlas enligt domstolens *Cassis de Dijon*-praxis, vilket medför att de faller inom tillämpningsområdet för artikel 34 EUF-fördraget oberoende av om de även har en diskriminerande verkan på grund av produkternas ursprung. I motsats till detta faller försäljningsformer inom tillämpningsområdet för artikel 34 EUF-fördraget endast på villkor att den part som hävdar en kränkning kan bevisa att de innebär diskriminering på grundval av produktens tillverkningsursprung, antingen rättsligt eller i praktiken. Diskriminering i lagen inträffar när åtgärder är uppenbart diskriminerande.²⁶

Försäljningsformer är åtgärder som kan kopplas till saluföringen av varan snarare än varans särdrag. Till försäljningsformer räknas åtgärder som rör villkor och metoder för avsättning, åtgärder som rör tidpunkten för försäljningen av varorna, åtgärder som rör platsen för försäljningen av varorna eller restriktioner för vem som får sälja varorna och åtgärder som rör priskontroller. Åtgärder som rör produktens särdrag, och faller utanför begreppet försäljningsformer, kan exempelvis vara åtgärder som rör benämning, form, storlek, vikt, sammansättning, utformning, märkning och förpackning.

Sedan domen i målet *Keck och Mithouard* behandlar domstolen reklamrestriktioner som försäljningsvillkor. I vissa fall verkar domstolen koppla reklamrestriktionernas räckvidd till diskriminering. Mer specifikt konstaterar domstolen att ”totala reklamförbud som avser vissa varors särskiljande kännetecken”²⁷ skulle kunna hindra tillträdet till marknaden för produkter från andra medlemsstater i

²⁵ Dom den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, *Keck och Mithouard* (REG 1993, s. I-6097).

²⁶ Fri rörlighet för varor – Handledning för tillämpningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor, Europeiska kommissionen, 2010, s. 12 f.

²⁷ Dom av den 15 juli 2004 i mål C-239/02, *Douwe Egberts* (REG 2004, s. I-7007), punkt 53.

högre grad än det hindrar tillträdet för inhemska produkter, som är mer välkända för konsumenterna²⁸.

När det gäller förpackningsregler förefaller domstolen ha tillämpat ett visst mått av pragmatism. I vissa fall har förpackningsregler inkluderats bland produktregler, medan sådana regler efter prövning av de särskilda omständigheterna i det specifika fallet emellertid har kategoriserats som försäljningsform.²⁹

I vissa fall förefaller beviskravet för att åtgärden har en diskriminerande effekt ha ställts lågt. EU-domstolens mål *Gourmet*³⁰ behandlade Sveriges förbud mot alkoholreklam. Domstolen konstaterade att förbudet var en försäljningsform och ansåg att det var ”tillräckligt att konstatera att när det gäller sådana varor som alkoholdrycker (för vilka gäller att konsumtionen styrs av traditionella sociala sedvänjor samt lokala vanor) kan ett förbud mot all slags reklam, som riktar sig till konsumenter, genom annonser i press, radio och tv, genom icke begärd direktreklam eller genom utomhusreklam medföra att marknadstillträdet för varor från andra medlemsstater försvåras i större utsträckning än vad som är fallet för inhemska varor, vilka konsumenterna av naturliga skäl är mer förtrogna med”. Domstolen ansåg därför att det var fråga om ett sådant hinder för handeln mellan medlemsstater som omfattas av artikel 34.

Undantag från den fria rörligheten för varor

Artikel 36 EUF-fördraget innehåller en bestämmelse om när undantag får göras från bestämmelserna i artikel 34 och 35. Enligt artikel 36 ska bestämmelserna i artiklarna 34 och 35 inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till bl.a. intresset att skydda människors hälsa och liv. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett

²⁸ För diskriminering av inhemska ekonomiska aktörer och andra medlemsstaters ekonomiska aktörer se dom av den 11 december 2003 i mål C-322/01, *Deutscher Apothekerverband* (REG 2003, s. I-14887), punkt 74 och dom av den 13 januari 2000 i mål C-254/98, *TK-Heimdienst* (REG 2000, s. I-151), punkt 26. Se även dom av den 27 maj 1986 i de förenade målen 87/85 och 88/85, *Legia och Gyselinx* (REG 1986, s. 1707), punkt 15, och dom av den 23 oktober 1997 i mål C-189/95, *Franzén* (REG 1997, s. I-5909), punkt 71.

²⁹ Fri rörlighet för varor – Handledning för tillämpningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor, Europeiska kommissionen, 2010, s. 14.

³⁰ Mål C-405/98 *KO mot Gourmet International Products*, REG 2001, s. I-1795.

medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

EU-domstolen har i en dom slagit fast att ”bland den egendom och de intressen som skyddas av artikel 36 intar människors hälsa och liv förstaplatsen och det tillkommer medlemsstaterna att inom de ramar som föreskrivs i fördraget avgöra i vilken omfattning skyddet härav ska säkerställas och särskilt hur strikt kontrollerna ska genomföras”³¹. I samma dom konstaterade domstolen att en sådan reglering eller praxis inte omfattas av undantaget i artikel 36 EUF-fördraget, om människors hälsa och liv kan skyddas lika effektivt genom åtgärder som i mindre omfattning begränsar handeln inom EU.

Folkhälsoskyddet kan inte åberopas om åtgärdens verkliga syfte är att skydda den inhemska marknaden, även om det i avsaknad av harmonisering är upp till en medlemsstat att avgöra skyddsgraden. De åtgärder som antas måste vara proportionella, dvs. lämpliga och nödvändiga. I att åtgärden måste vara lämplig ligger att den måste vara välgrundad, dvs. grundas på tillräckliga bevis, data (tekniska, vetenskapliga, statistiska, näringsmässiga) samt övrig relevant information. I kravet på nödvändighet ligger att åtgärden måste vara begränsad till vad som krävs för att uppnå det legitima målet om att skydda folkhälsan.³² I nödvändighetsprövningen måste det alltså undersökas om det finns en mindre restriktiv åtgärd som också skulle kunna leda till att det eftersträvade målet uppfylls.

Det är den medlemsstat som vill vidta en handelshindrande åtgärd som har bevisbördan för att åtgärden är proportionell. EU-domstolen har i det sammanhanget uttalat att en medlemsstat inte är förhindrad att visa att handelshindrande åtgärd uppfyller kraven på proportionalitet av den enda anledningen att medlemsstaten inte kan visa upp utredningar som har tjänat som grund för att anta bestämmelserna i fråga.³³ Detta talar för att beviskravet inte är så högt ställt att det behöver läggas fram konkreta, entydiga bevis för att åtgärden har de eftersträvade effekterna. I samma riktning talar

³¹ Dom av den 20 maj 1976 i mål 104/75, De Peijper (REG 1976, s. 613).

³² Dom av den 5 februari 2004 i mål C-270/02, kommissionen mot Italien (REG 2004, s. 1559) och av den 15 november 2007 i mål C-319/05, kommissionen mot Tyskland (REG 2007, s. I-9811).

³³ De förenade målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07 Markus Stoß m.fl. mot Wetteraukreis; Kulpa Automaten-service Asperg GmbH m.fl. mot Land Baden-Württemberg (2010), punkten 72.

Europeiska frihandelssammanslutningens domstols (EFTA-domstolen) avgörande Philip Morris³⁴, som kommer att beskrivas närmare nedan.

I sammanhanget kan också den s.k. försiktighetsprincipen nämnas. Försiktighetsprincipen kom till uttryck i målet *National Farmers Union*³⁵, där EU-domstolen angav att ”då det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av de risker människors hälsa utsätts för, måste institutionerna tillåtas vidta skyddsåtgärder utan att behöva vänta på att det fullt ut visas att riskerna faktiskt förekommer och hur allvarliga de är”. Principen definierar under vilka omständigheter en lagstiftare på nationell nivå, EU-nivå eller internationell nivå kan anta åtgärder för att skydda konsumenter mot hälsorisker som med tanke på det osäkra forskningsläget eventuellt kan kopplas till en produkt eller tjänst.

Domstolen har konsekvent angett att medlemsstaterna måste göra en riskbedömning innan de vidtar försiktighetsåtgärder enligt artikel 34 och 36 EUF-fördraget. Domstolen verkar för det mesta nöja sig med att det råder ett osäkert forskningsläge och när detta har fastställts låter den i stor utsträckning medlemsstaterna eller institutionerna avgöra vilka åtgärder som bör vidtas. Åtgärderna kan emellertid inte baseras på ”rent hypotetiska överväganden”.³⁶

När medlemsstater vill behålla eller införa åtgärder för att skydda hälsan enligt artikel 36 EUF-fördraget ligger bevisbördan hos medlemsstaterna. I flera mål har domstolen nyligen bekräftat att detta även gäller när försiktighetsprincipen berörs. I sina domar har domstolen betonat att verkliga risker måste styrkas på grundval av de senaste internationella forskarrönen. Det är således medlemsstaterna som inledningsvis måste visa att försiktighetsåtgärder kan vidtas enligt artikel 36 EUF-fördraget. Medlemsstaterna behöver emellertid inte visa en tydlig koppling mellan bevisen och risken. I stället räcker det att visa att det råder vetenskaplig osäkerhet på området. Det är sedan upp till EU-institutionerna att bedöma medlemsstatens argument.³⁷

³⁴ EFTA-domstolens dom i mål E-16/10, Philip Morris mot Helse- og omsorgsdepartementet (2011), punkt 83.

³⁵ Dom av den 5 maj 1998 i mål C-157/96, National Farmers' Union med flera (REG 1998, s. I-2211).

³⁶ Fri rörlighet för varor – Handledning för tillämpningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor, Europeiska kommissionen, 2010, s. 27.

³⁷ *Ibid.*

Rättsprocess om Norges exponeringsförbud

Philip Morris ansökte i mars 2010 om stämning i Oslo tingrett mot norska staten med yrkande om att de norska bestämmelserna om exponeringsförbud inte skulle få tillämpas på Philip Morris tobaksvaror som har sitt ursprung inom EES och som blir importerade från ett annat EES-land till Norge. Philip Morris anförde att exponeringsförbudet utgjorde ett handelshinder och därför bröt mot artikel 11 i EES-avtalet (som är identisk med artikel 34 i EUF-fördraget).

Tingretten beslutade att begära ett rådgivande uttalande (*advisory opinion*) från EFTA-domstolen om tolkningen av artikel 11 och 13 i EES-avtalet. I sin begäran ställde tingretten följande frågor till EFTA-domstolen:

1. Ska artikel 11 i EES-avtalet förstås som att ett generellt förbud mot att synligt visa tobaksvaror utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion av den fria rörligheten för varor?
2. Förutsatt att det föreligger en restriktion, vilka kriterier ska vara avgörande för att fastslå om ett exponeringsförbud, grundat på målet om reducerat tobaksbruk i befolkningen generellt och särskilt bland unga, är välgrundat och nödvändigt av hänsyn till folkhälsan?

EFTA-domstolen meddelade dom³⁸ den 12 september 2011. Domstolen konstaterade att de norska bestämmelserna om exponeringsförbud av tobaksvaror utgjorde en reglering av försäljningsformerna för dessa varor. Det var ostridigt att de norska bestämmelserna inte formellt diskriminerade importerade varor. Även om Norge inte längre hade någon egen tillverkning av tobaksvaror ansåg domstolen det inte kunde uteslutas att vissa importerade tobaksvaror, särskilt sådana som tillverkades i Norge fram till år 2008 (då den lokala tillverkningen upphörde), kunde ha en mer fördelaktig position på den norska marknaden i förhållande till andra importerade varor på grund av lokala vanor och seder när det gäller tobakskonsumtion. Domstolen ansåg därför att bedömningen av om exponeringsförbudet i praktiken verkade diskriminerande mot importerade

³⁸ EFTA-domstolens dom den 12 september 2011 i mål E-16/10 (Philip Morris Norway AS ./ norska staten representerad av Helse- og omsorgsdepartementet).

varor måste innefatta en prövning av om exponeringsförbudet påverkade marknadsföringen av varor som tidigare tillverkades i Norge annorlunda än marknadsföringen av varor från andra EES-länder. Denna prövning ansåg EFTA-domstolen att den nationella domstolen var bättre lämpad att göra. EFTA-domstolens svar på den första frågan var att exponeringsförbudet utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion i enlighet med artikel 11 i EES-avtalet om förbudet påverkar marknadsföringen av produkter från andra EES-stater i högre grad än importerade produkter som till nyligen tillverkades i Norge. Domstolen tillämpade alltså de principer för prövningen som anvisats av EU-domstolen i målet Keck och Mithouard.

Beträffande den andra frågan kom EFTA-domstolen fram till att det var upp till den nationella domstolen att identifiera vilka mål som faktiskt eftersträvades med lagstiftningen och avgöra om folkhälsomålet att minska tobaksanvändningen kunde uppnås genom mindre ingripande åtgärder än ett exponeringsförbud. Domstolen uttalade emellertid att i de fall en EES-stat eftersträvar ett mycket högt skydd så måste det vara tillräckligt för myndigheterna att visa att, även om det finns viss vetenskapligt osäkerhet när det gäller lämpligheten och nödvändigheten av en omtvistad åtgärd, kan en sådan åtgärd anses lämplig om det inte finns övertygande bevisning om motsatsen. Domstolen uttalade vidare att ett exponeringsförbud till sin natur förefaller troligt att begränsa, i vart fall i ett längre perspektiv, tobakskonsumtionen i den aktuella EES-staten. Följaktligen kan en åtgärd av detta slag i frånvaro av övertygande bevisning för motsatsen enligt domstolen anses vara välgrundad för att skydda folkhälsan.

Försiktighetsprincipen har tidigare endast tillämpats då det funnits osäkerhet om den bakomliggande hälsoriskerna. Det har alltså med åberopande av försiktighetsprincipen varit möjligt att vidta åtgärder för att skydda människors hälsa, även om hälsoriskerna inte varit fullständigt vetenskapligt klarlagd. EFTA-domstolen förefaller i den aktuella domen ha vidgat försiktighetsprincipens tillämpningsområde till de fall då det råder osäkerhet om en åtgärds effektivitet eller lämplighet. Detta gör det möjligt att med stöd av försiktighetsprincipen vidta en åtgärd för att skydda människors hälsa, även om det inte är fullständigt vetenskapligt klarlagt att åtgärden är effektiv.

Tingretten meddelade dom³⁹ den 14 september 2012 och kom då fram till att det norska exponeringsförbudet inte utgjorde en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion enligt artikel 11 i EES-avtalet eftersom förbudet inte faktiskt påverkar marknadsföringen av varor från andra EES-stater i högre grad än marknadsföringen av importerade varor som tills nyligen tillverkades i Norge.

Tingretten ansåg att EFTA-domstolen inte varit helt tydlig med hur bedömningen av om exponeringsförbudet påverkar försäljningen av nationella varor och försäljningen av varor från andra EES-länder i lika grad. Emellertid menade tingretten att det var tydligt att EFTA-domstolen inte hade anvisat en prövning av om förbudet hindrade tillträdet till marknaden, eftersom EFTA-domstolen inte nämnt detta i avgörandet, och att bedömningen därför inte innefattade en sådan prövning. Domstolen lade bevisbördan på Philip Morris för att exponeringsförbudet faktiskt, och inte bara potentiellt, påverkade marknadsföringen av importerade tobaksvaror annorlunda än importerade tobaksvaror som tidigare tillverkades i Norge. Domstolen uttalade i denna fråga bl.a. följande. Det kan inte med klarhet fastställas att exponeringsförbudet påverkar marknadsföringen av tidigare varor som tills nyligen tillverkades i Norge annorlunda än motsvarande produkter från andra EES-länder. En sådan effekt är för osäker för att utgöra ett handelshinder. Internationella varumärken är välkända och har stora andelar av marknaden för snus och fabrikstillverkade cigaretter. Av bevisningen i målet framgår att de stora internationella varumärkena har ökat sina marknadsandelar efter införandet av exponeringsförbudet. Så är inte fallet för de tobaksvaror som till nyligen tillverkades i Norge. Bedömningen borde enligt tingretten göras för tobaksmarknaden i sin helhet, och inte inom respektive tobaksvarukategori.

Tingretten uttalade vidare följande. En effekt av exponeringsförbudet är att det blivit svårare för nya och mindre varumärken att komma in på marknaden och behålla marknadsandelar. Detta gäller emellertid både för importerade produkter och för importerade produkter som till nyligen tillverkades i Norge, och det finns inte något klart stöd för att marknadsföringen påverkats olika som en konsekvens av exponeringsförbudet. Snusförsäljningen, som uteslut-

³⁹ Oslo tingretts dom den 14 september 2012 i mål nr 10-041388TVI-OTIR/02.

ande består av importerade varumärken, har fortsatt att växa efter exponeringsförbudet. Det finns emellertid inte stöd för att marknadsföringen av snus påverkats annorlunda än marknadsföringen av tobaksvaror som tidigare tillverkades i Norge. Det är rimligt att förklara ökningen i snusförsäljning med en generell ökning i snus-användningen på bekostnad av tobaksvaror för rökning.

Tingretten kom alltså fram till att det norska exponeringsförbudet inte var en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion. Tingretten hade därmed inte behövt pröva om åtgärden omfattades av undantaget i artikel 13 i EES-avtalet. Tingretten gjorde emellertid en sådan prövning som enligt artikel 13 ska ske av åtgärdens *proportionalitet* – dvs. om exponeringsförbudet var en välgrundad åtgärd som var begränsad till vad som krävs för att uppnå sitt syfte. När det gäller frågan om åtgärden är *välgrundad* så tolkade tingretten EFTA-domstolens uttalanden som att en åtgärd som ett exponeringsförbud bör anses välgrundad om det inte finns klar bevisning om att så inte är fallet. Tingretten kom fram till att det inte fanns någon klar bevisning som visade att ett exponeringsförbud inte var en välgrundad åtgärd för att begränsa tobakskonsumtionen i Norge i ett längre perspektiv. Åtgärden ansågs därför välgrundad.

Tingretten ansåg också att åtgärden var begränsad till vad som krävdes för att uppnå sitt syfte. Det konstaterades att exponeringsförbudets syfte var att minska tobakskonsumtionen genom att ta bort marknadsföringseffekten av att exponera tobaksförpackningar på försäljningsställen och bidra till avnormalisering av rökning eftersom tobaksvaror inte längre är synliga tillsammans kiosk- och daglivaror. Åtgärden är framför allt riktad mot att förhindra barn och ungdomar från att börja röka, men kan även bidra till att underlätta för de som vill sluta röka och förhindra återfall för rökare som har slutat. Tingretten övervägde andra åtgärder som kunde förväntas få liknande effekter, såsom tillståndsplikt för att få sälja tobak, en skärpt tillsyn av 18-årsgränsen för att få köpa tobak och marknadskampanjer mot tobak i massmedier. Tingretten konstaterade bl.a. att en tillståndsplikt varken skulle ta bort marknadsföringseffekten eller bidra till en avnormalisering av tobaksbruk. Inte heller skulle en skärpt tillsyn påverka marknadsföringseffekten av exponering av tobaksförpackningar på försäljningsställen. Utvidgade marknadsföringskampanjer skulle kunna få en effekt på av-

normalisering, men ett exponeringsförbud skulle förstärka den effekten. Ett begränsat exponeringsförbud skulle inte heller ta bort reklam- och normaliseringseffekten av exponering av tobaksvaror. Tingretten ansåg därför att ett exponeringsförbud var nödvändigt och att det inte fanns någon alternativ, mindre ingripande åtgärd som kunde ge motsvarande resultat.

Tingrettens dom har vunnit laga kraft eftersom Philip Morris valde att inte överklaga den.

Rätten till fri etablering

De grundläggande bestämmelserna om rätten till fri etablering finns i artikel 49–55 i EUF-fördraget. Artikel 49.1 innebär att det inom ramen för de aktuella bestämmelserna inte får finnas inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium. Av artikel 49.2 framgår att etableringsfriheten innefattar rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare. Etableringsfriheten hindrar enligt artikel 52.1 inte tillämpning av bestämmelser i lagar och andra författningar som föreskriver särskild behandling av utländska medborgare och som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Fri rörlighet för tjänster på den inre marknaden

De grundläggande bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster finns i artikel 56–62 i EUF-fördraget. Enligt artikel 56.1 ska, inom ramen för bestämmelserna, inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten. Som ”tjänster” i fördragets mening ska enligt artikel 57 anses prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer. Med tjänster ska särskilt avses bl.a. verksamhet av kommersiell natur. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om etableringsrätt får den som tillhandahåller en tjänst tillfälligt utöva sin verksamhet i den med-

lemsstat där tjänsten tillhandahålls på samma villkor som denna stat uppställer för sina egna medborgare.

3.3.3 Tjänstedirektivet

Allmänt om direktivet

Tjänstedirektivets regler syftar till att skapa en gemensam marknad för tjänster. I tjänstedirektivet anges att direktivet inte ska påverka vissa områden, t.ex. avskaffandet av monopol för att tillhandahålla tjänster, straffrätten och arbetsrätten. Tjänstedirektivet är tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat i EU (artikel 2.1). Vissa verksamheter undantas uttryckligen från direktivets tillämpningsområde (artikel 2.2–3), t.ex. icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, finansiella tjänster, tjänster på transportområdet som omfattas av avdelning V i EG-fördraget och skatteområdet. I artikel 3.1–3 regleras hur bestämmelserna i tjänstedirektivet förhåller sig till andra bestämmelser i gemenskapsrätten. Tjänstedirektivets bestämmelser rör administrativ förenkling; tillstånd och vissa andra krav på etablering samt fri rörlighet för tjänsteverksamhet; själva tillståndsförfarandet; tjänstemottagarnas rättigheter; tjänsternas kvalitet samt myndighets-samarbete mellan medlemsstaterna.

Särskilda bestämmelser om etableringsfrihet för tjänsteleverantörer finns i artikel 9–15 i tjänstedirektivet. Bestämmelserna är uppdelade i två avsnitt – tillstånd för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet samt otillåtna krav för att tillåta tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet på ett lands territorium.

Särskilda bestämmelser om fri rörlighet för tjänster finns i artikel 16–21 i tjänstedirektivet. Bestämmelserna är uppdelade i två avsnitt – frihet att tillhandahålla tjänster och därtill knutna undantag samt tjänstemottagares rättigheter.

Tjänstedirektivet är genomfört i svensk rätt bl.a. genom lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden och förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden.

Tillståndskrav

Av artikel 9.1 i tjänstedirektivet följer att en medlemsstat i vissa fall får uppställa krav på tillstånd för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet. Sådana krav får uppställas om

- a) tillståndsförfarandet inte diskriminerar tjänsteleverantören i fråga,
- b) behovet av ett tillståndsförfarande är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset, och
- c) det eftersträvade målet inte kan uppnås med en mindre begränsande åtgärd, i synnerhet därför att en efterhandskontroll skulle ske för sent för att få någon reell verkan.

Tillståndsförfaranden ska grundas på kriterier som hindrar de behöriga myndigheterna från att göra en godtycklig bedömning och dessa kriterier ska vara icke-diskriminerande, motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset och proportionella i förhållande till detta syfte, tydliga och entydiga, objektiva, offentliggjorda i förväg, öppna för insyn och tillgängliga (artikel 10.1–2).

Villkoret att en medlemsstat inte får diskriminera någon tjänsteleverantör innebär att sökandena ska behandlas lika och ges lika förutsättningar för att erhålla ett tillstånd för etablering i medlemsstaten. Av praxis från EU-domstolen följer att såväl öppen som förtäckt diskriminering omfattas. Vidare har domstolen uttalat att den omständigheten att en tjänsteleverantör från en annan medlemsstat missgynnas till följd av att hemlandet och värdlandet upprätthåller två olika, men likväl nationalitetsneutrala regleringar, inte i sig innebär att värdlandets regler kan anses diskriminerande (se EU-domstolens dom i mål C-76/90 *Säger mot Denemeyer & Co*). Även ett icke-diskriminerande handelshinder kan emellertid vara förbjudet. EU-domstolen har i sin rättspraxis i vissa fall framhållit att varje begränsning av tillträdet till marknaden måste kunna motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset för att vara tillåten.

Enligt EU-domstolens praxis utgör bl.a. folkhälsan, konsumentskyddet, djurhälsan, miljöskyddet och skyddet av stadsmiljön tvingande hänsyn till allmänintresset. De skäl som omfattas av doktrinen om tvingande hänsyn till allmänintresset utgör emellertid inte någon på förhand fastställd uttömmande lista, utan medlemsstaterna har möjlighet att utifrån sina respektive politiska överväganden argu-

mentera för sin ståndpunkt. De skäl som medlemsstaten framför ska dock vara genuina och inte kunna misstänkas utgöra ett föräckt skydd för den egna marknaden eller för statens ekonomiska intressen. Huruvida ett nationellt tillståndsförfarande är tillåtligt eller inte får i slutänden avgöras av EU-domstolen. Kravet på proportionalitet innebär att ett tillståndsförfarande är godtagbart endast om det eftersträvade ändamålet inte kan uppnås med mindre begränsande åtgärder. Enligt artikel 10.4 måste tillståndet ge tjänsteleverantören rätt att få tillträde till eller utöva tjänsteverksamhet på hela landets territorium, t.ex. genom att upprätta agenturer, dotterbolag, filialer eller kontor, utom då det av tvingande hänsyn till allmänintresset är motiverat att utfärda ett särskilt tillstånd för varje etablering eller begränsa tillståndet till en viss del av territoriet. Enligt artikel 11 får ett tillstånd vidare inte vara tidsbegränsat, förutom i vissa undantagsfall.

Villkoren för beviljande av tillstånd för en ny etablering får, enligt artikel 10.3, inte överlappa andra krav och kontroller som är likvärdiga eller i allt väsentligt har jämförbara syften och som tjänsteleverantören redan omfattas av i en annan eller samma medlemsstat. Tillståndet ska som huvudregel ge tjänsteleverantören rätt att få tillträde till eller utöva tjänsteverksamhet på hela landets territorium. Detta gäller dock inte om det av tvingande hänsyn till allmänintresset är motiverat att utfärda ett särskilt tillstånd för varje etablering eller begränsa tillståndet till en viss del av territoriet (artikel 10.4).

Av artikel 13.3 i tjänstedirektivet framgår bl.a. att förfarandena och formaliteterna för tillståndsgivningen ska garantera de sökande att deras ansökningar behandlas så snart som möjligt och, under alla omständigheter, inom en rimlig tidsfrist som ska fastställas och offentliggöras i förväg. Artikel 13.4 innehåller en mekanism med tyst beviljande som innebär att medlemsstaterna måste se till att en ansökan som inte har fått något svar inom den fastställda tidsfristen ska anses vara beviljad. Det finns dock särskilda fall där medlemsstaterna kan – om detta kan motiveras med tvingande hänsyn till allmänintresset – besluta om rutiner som avviker från mekanismen med tyst beviljande.

Otillåtna krav

Artikel 14 i tjänstedirektivet innehåller en lista på krav som en medlemsstat inte får ställa upp för etablering i medlemsstaten. De otillåtna kraven som räknas upp bygger på praxis från EU-domstolen och avser sådana krav för etablering som enligt domstolen måste upphävas eftersom de är diskriminerande eller på annat sätt begränsande. Bland de otillåtna kraven kan exempelvis nämnas diskriminerande krav som direkt eller indirekt grundar sig på nationalitet, platsen för ett företags säte, medborgarskap eller bosättning.

I artikel 15 i direktivet finns en lista på krav som en medlemsstat får ställa upp för etablering i medlemsstaten endast om kraven är icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionella. Bland kraven kan nämnas kvantitativa eller geografiska begränsningar, skyldighet för tjänsteleverantören att ha en viss juridisk form, krav som rör företagets kapitalinnehav och skyldighet för tjänsteleverantören att vid sidan av sin tjänst tillhandahålla andra specifika tjänster.

Medlemsstaterna har en skyldighet att till kommissionen anmäla alla förslag till nya lagar och andra författningar i vilka sådana krav som avses i artikel 15, samt skälen till dem. Kommissionen ska underätta de övriga medlemsstaterna om dessa bestämmelser. En sådan anmälan hindrar inte medlemsstaterna från att anta de aktuella bestämmelserna. Inom tre månader från mottagandet av anmälan ska kommissionen undersöka om de nya kraven är förenliga med gemenskapsrätten och vid behov fatta ett beslut om att begära att medlemsstaten i fråga ska avstå från att anta dem eller upphäva dem. Anmälan om ett utkast till nationell lag i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535 ska innebära uppfyllande av den anmälningsskyldighet som föreskrivs i tjänstedirektivet.

Frihet att tillhandahålla tjänster

Enligt artikel 16.1 ska medlemsstaterna respektera tjänsteleverantörernas rätt att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade. Den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls ska garantera rätten att fritt få tillträde till och utöva tjänsteverksamhet inom dess territorium. Medlemsstaterna får inte för att tillåta tillträde till eller utövande av en tjänsteverksamhet på sitt

territorium ställa krav som inte respekterar principerna om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet.

Av artikel 16.2 framgår vidare att medlemsstaterna inte får begränsa friheten att tillhandahålla tjänster när det gäller en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat genom att ställa vissa i artikeln angivna krav, bl.a. skyldighet för tjänsteleverantören att erhålla ett tillstånd från de behöriga myndigheterna, inklusive inskrivning i ett register eller registrering av en yrkesorganisation eller yrkessammanslutning på landets territorium, utom i de fall som föreskrivs i detta direktiv eller i andra gemenskapsrättsakter. Enligt 16.3 hindrar inte bestämmelsen att den medlemsstat till vilken tjänsteleverantören förflyttar sig ställer krav på hur en tjänsteverksamhet bedrivs, om detta är motiverat av skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd och som överensstämmer med punkt 1, dvs. respekterar principerna om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet.

I artikel 17 i tjänstedirektivet finns vissa ytterligare undantag från friheten att tillhandahålla tjänster och artikel 18 medger undantag i enskilda fall om åtgärden avser tjänsters säkerhet.

Tjänstemottagares rättigheter

Detta avsnitt i tjänstedirektivet innehåller bestämmelser om otillåtna begränsningar (artikel 19), icke-diskriminering (artikel 20) och stöd till tjänstemottagarna (artikel 21). Bestämmelserna innebär att medlemsstaterna inte får ställa sådana krav på tjänstemottagarna att de begränsar utnyttjandet av en tjänst som tillhandahålls av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat. Tjänstemottagarna får inte heller omfattas av diskriminerande krav som grundas på deras nationalitet eller bosättningsort.

Anmälningsskyldighet

Enligt punkten 5 andra stycket i artikel 39 ska medlemsstaterna till kommissionen översända alla förändringar i sina krav på tillfällig tjänsteverksamhet, inbegripet nya krav och skälen för dessa. Sådana krav måste dock vara icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionerliga. Kommissionen ska underrätta övriga medlemsstater

om de översända kraven. En sådan översändning ska inte hindra medlemsstaterna från att anta bestämmelserna i fråga. Kommissionen ska dock varje år tillhandahålla analyser och riktlinjer avseende tillämpningen av bestämmelserna inom ramen för direktivet.

Enligt punkten 7 i artikel 15 ska medlemsstaterna till kommissionen även anmäla alla förslag till nya lagar och andra författningar som innefattar vissa krav som omnämns i punkten 2 i artikel 15 samt skälen för dem. Exempel på sådana krav är kvantitativa eller geografiska begränsningar, skyldighet för tjänsteleverantören att ha viss juridisk form och krav som rör företagets kapitalinnehav. Kommissionen ska underrätta de övriga medlemsstaterna om bestämmelserna. Anmälan hindrar inte medlemsstaten från att anta de aktuella bestämmelserna. Kommissionen ska dock inom tre månader från mottagandet av anmälan undersöka om kraven är förenliga med gemenskapsrätten och vid behov fatta ett beslut om att begära att medlemsstaten i fråga ska avstå från att anta dem eller upphäva dem.

3.3.4 Anmälningdirektivet

Sedan år 1983 måste EU:s medlemsländer anmäla nya förslag till produktreglering till kommissionen. Anmälningdirektivet utgör ett Europeiskt remissförfarande med syfte att förebygga att nya nationella krav hindrar handeln på ett sätt som strider mot EU-rätten.

Enligt artikel 5 ska alla utkast till tekniska föreskrifter överlämnas till kommissionen tillsammans med en redovisning av skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift, om dessa inte redan framgår av förslaget. Av definitionen till begreppet teknisk föreskrift i artikel 1.1 punkten f framgår att till detta begrepp räknas bl.a. ”tekniska specifikationer och andra krav eller föreskrifter för tjänster, inbegripet tillämpliga administrativa bestämmelser, som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring, tillhandahållande av tjänster, etablering av en aktör som tillhandahåller tjänster eller användning i en medlemsstat eller en större del därav”.

Direktivet syftar till att garantera att den inre marknaden fungerar smidigt och att säkerställa att nationella initiativ till nya tekniska föreskrifter som kan orsaka handelshinder är nödvändiga och väsentliga samt har ett mål av allmänt intresse. Kommissionen

granskar förslagen till tekniska föreskrifter och gör en bedömning av om dessa är motiverade med hänsyn till allmänintresset, t.ex. för skydd av hälsan och om de är proportionerliga och därmed kan rättfärdigas under artikel 36 i EUF-fördraget (se avsnitt 3.3.2 ovan). Kommissionen underrättar även övriga medlemsstater om förslagen och dessa ges möjlighet att lämna synpunkter på förslagen till nationella föreskrifter. Från det att kommissionen mottagit förslagen gäller vissa tidsfrister inom vilka dessa inte får antas. Efter att tidsfristerna löpt ut kan medlemsstaten anta förslagen.

3.3.5 Tobaksproduktdirektivet

I artikel 8–16 i tobaksproduktdirektivet finns bestämmelser om märkning och förpackning. Bestämmelserna innebär en viss grad av standardisering av tobaksförpackningars utformning, bl.a. genom att bestämmelserna föreskriver att alla tobaksförpackningar ska förses med hälsovarningar som ska vara utformade och placerade på ett visst angivet sätt och att märkningen på tobaksförpackningar inte får vilseleda om varans hälsoeffekter m.m.

Bestämmelsen i artikel 24.2 i tobaksproduktdirektivet gör det möjligt för medlemsstater att införa ytterligare krav när det gäller standardisering av tobaksförpackningar. Bestämmelsen lydelse är följande.

Detta direktiv ska inte påverka medlemsstaternas rätt att behålla eller införa ytterligare krav, tillämpliga på alla produkter som släpps ut på marknaden, när det gäller standardiseringen av förpackningen av tobaksvaror om detta är motiverat av folkhälsoskäl, med beaktande av den höga skyddsnivå för folkhälsan som uppnås genom detta direktiv. Sådana åtgärder ska vara proportionella och får inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller medföra en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Dessa åtgärder ska anmälas till kommissionen tillsammans med skälen för att behålla eller införa dem.

Även ingressen till direktivet (punkten 53) nämner att medlemsstaterna under vissa villkor bör behålla befogenheten att införa ytterligare krav, bl.a. när det gäller presentationen och förpackningen av tobaksvaror:

Tobaksvaror och relaterade produkter som uppfyller kraven i detta direktiv bör dra fördel av varornas fria rörlighet. Mot bakgrund av de olika graderna av harmonisering som uppnås genom detta direktiv bör medlemsstaterna emellertid under vissa villkor behålla befogenheten

att införa ytterligare krav i vissa avseenden för att skydda folkhälsan. Så är fallet när det gäller presentationen och förpackningen av tobaksvaror, bland annat färger, utöver hälsovarningar, för vilka detta direktiv tillhandahåller en första uppsättning gemensamma grundläggande regler. Därmed skulle medlemsstaterna exempelvis kunna införa bestämmelser om ytterligare standardisering av förpackningarna för tobaksvaror, förutsatt att dessa bestämmelser är förenliga med EUF-fördraget och skyldigheterna inom WTO samt inte påverkar den fulla tillämpningen av detta direktiv.

Direktivet möjliggör alltså för medlemsstaterna att besluta om ytterligare standardisering av tobaksförpackningar, under förutsättning att kraven:

1. är tillämpliga på alla produkter som släpps ut på marknaden,
2. är motiverade av folkhälsoskäl,
3. är proportionella,
4. inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller medför en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna och
5. anmäls till kommissionen tillsammans med skälen för att behålla eller införa dem.

Därutöver påminner ingressen om att kraven också måste vara förenliga med EUF-fördraget och skyldigheterna inom WTO samt att de inte får påverka den fulla tillämpningen av direktivet.

3.3.6 Tobaksreklamdirektivet

Tobaksreklamdirektivet antogs år 2003 och har införlivats i svensk rätt genom ändringar i tobakslagen, se prop. 2004/05:118. Direktivet syftar till att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för tobaksvaror och främjande av dessa varor i tidningar och andra tryckta publikationer, i radiosändningar, i informationssamhällets tjänster, och genom sponsring till förmån för tobaksvaror. I punkten 12 i ingressen till direktivet anges följande.

Andra former av reklam, till exempel indirekt reklam, och sponsring av evenemang eller verksamhet utan verkningar över gränserna faller utanför detta direktivs räckvidd. Med förbehåll för fördraget behåller medlemsstaterna behörigheten att reglera dessa frågor på det sätt som de anser nödvändigt för att garantera skyddet av människors hälsa.

Direktivet innehåller inte några bestämmelser om reklam och marknadsföring på fysiska försäljningsställen. Punkten 12 i ingressen till direktivet torde vidare innebära att medlemsstaterna har ett utrymme att själva reglera sådan reklam och marknadsföring som inte uttryckligen regleras i direktivet och som inte har verkningar över gränserna.

3.3.7 Förordningen om gemenskapsvarumärken

Genom förordningen om gemenskapsvarumärken tillhandahålls en gemenskapsordning för varumärken som innebär att man genom ett enda förfarande kan förvärva gemenskapsvarumärken som åtnjuter samma skydd och får rättsverkan i hela gemenskapen. Detta uttrycks i artikel 1.2 enligt följande.

Ett gemenskapsvarumärke ska ha en enhetlig karaktär. Det ska ha samma rättsverkan i hela gemenskapen: det får inte registreras, överlåtas eller avstås ifrån eller bli föremål för beslut om upphävande av innehavarens rättigheter eller förklaras ogiltigt, inte heller får dess användning förbjudas om det inte gäller för hela gemenskapen. Denna princip ska gälla om inte annat föreskrivs i denna förordning.

Enligt bestämmelsen i artikel 1.2 ska gemenskapsvarumärken alltså ha en enhetlig karaktär och deras användning får inte förbjudas om det inte gäller för hela gemenskapen. En viss inskränkning i gemenskapsvarumärkens enhetliga karaktär finns i artikel 22, som innebär att ett gemenskapsvarumärke kan bli föremål för licens för en viss del av gemenskapen.

De rättigheter som är knutna till ett gemenskapsvarumärke framgår av artikel 9. Enligt bestämmelsen ger ett gemenskapsvarumärke innehavaren ensamrätt. Innehavaren har rätt att förhindra tredje man som inte har hans medgivande att i näringsverksamhet använda ett med gemenskapsvarumärket identiskt eller förväxlingsbart kännetecken.

Genom artikel 15 uppställs krav på att innehavaren av ett gemenskapsvarumärke gör verkligt bruk av sitt varumärke. Om innehavaren av varumärket inte inom fem år efter registrering har gjort verkligt bruk av gemenskapsvarumärket i gemenskapen för de varor eller tjänster för vilka det registrerats, eller om sådant bruk inte skett inom en period av fem år i följd, ska gemenskapsvarumärket

bli föremål för de sanktioner som bestäms i denna förordning, under förutsättning att det inte finns skäligen grund för att gemenskapsvarumärket inte använts. En sanktion som enligt artikel 51, punkten 1 a, kan komma i fråga är att de rättigheter som tillhör innehavaren av gemenskapsvarumärket förklaras upphävida.

Europaparlamentet och rådet har nyligen antagit ändringar i förordningen, som kommer att träda i kraft den 23 mars 2016. Ändringarna innebär inte några materiella ändringar för de frågor som nu är aktuella. Benämningen gemenskapsvarumärke kommer dock att ändras till EU-varumärke.

3.3.8 Varumärkesdirektivet

Varumärkesdirektivet tillämpas, enligt artikel 1, för varumärken avseende varor eller tjänster vilka i en medlemsstat är föremål för registrering eller ansökan om registrering som individuellt varumärke, kollektivmärke eller garanti- eller kontrollmärke, eller vilka är föremål för registrering eller ansökan om registrering hos Benelux byrå för immateriell äganderätt eller föremål för en internationell registrering med rättsverkan i en medlemsstat.

De rättigheter som är knutna till ett varumärke framgår av artikel 5. Enligt bestämmelsen ger ett varumärke innehavaren ensamrätt. Innehavaren har rätt att förhindra tredje man som inte har hans medgivande att i näringsverksamhet använda ett med varumärket identiskt eller förväxlingsbart kännetecken.

Genom artikel 10 uppställs krav på att innehavaren av ett varumärke gör verkligt bruk av det. Om innehavaren av varumärket inte inom fem år efter det att registreringsförfarandet avslutats har gjort verkligt bruk av varumärket i medlemsstaten för de varor eller tjänster för vilka det registrerats, eller om sådant bruk inte skett under fem år i följd, ska varumärket bli föremål för de sanktioner som bestäms i detta direktiv, under förutsättning att det inte finns giltiga skäl till att varumärket inte använts. En sanktion som enligt artikel 12.1 kan komma i fråga är att varumärket ska kunna upphävas.

EU-domstolen tolkade i mål C-40/01 hur begreppet verkligt bruk ska förstås, varvid domstolen uttalade bl.a. följande. Verkligt bruk ska anses innebära en användning som inte är fiktiv och som inte

enbart har till syfte att bibehålla rätten till varumärket. Användningen ska vidare vara förenlig med varumärkets grundläggande funktion, som är att identifiera en varas eller en tjänsts ursprung, så att konsumenten eller den slutlige användaren utan förväxlingsrisk kan särskilja denna vara eller tjänst från dem som har ett annat ursprung. Härav följer att ett ”verkligt bruk” av varumärket förutsätter att detta används på marknaden för de varor eller tjänster som skyddas av varumärket. Skyddet av varumärket och de verkningar som dess registrering har i förhållande till tredje man kan inte fortsätta att gälla om varumärket förlorar sitt kommersiella existensberättigande, vilket består i att skapa eller bibehålla avsättningsmöjligheter för de varor och tjänster som bär det kännetecknet som utgör märket, i förhållande till andra företags varor och tjänster. Vid bedömningen av omständigheterna i det enskilda fallet kan det således vara motiverat att ta hänsyn särskilt till vilken slags vara eller tjänst det är fråga om och vad som kännetecknar den aktuella marknaden. Det kan härvid även vara motiverat att beakta i vilken omfattning och hur ofta märket har använts. Det är således inte alltid nödvändigt att användningen är kvantitativt betydande för att kravet på verkligt bruk ska anses vara uppfyllt, eftersom detta beror på den berörda varans eller tjänstens egenskaper på marknaden.

En omarbetning av varumärkesdirektivet har nyligen antagits av Europaparlamentet och rådet. Det nya direktivet ska vara införlivat den 14 januari 2019. De nya rättsakterna innebär inte några materiella ändringar för de frågor som nu är aktuella.

3.4 Internationella avtal och riktlinjer på tobaksområdet

WHO:s Världshälsoförsamling antog den 21 maj 2003 ramkonventionen om tobakskontroll (nedan ramkonventionen). Ramkonventionen ger stöd till enskilda länder att utveckla sin nationella lagstiftning och politik och är en regelsamling för de områden som påverkar tobakskonsumtionen. Länderna kan ha strängare nationell lagstiftning. Sverige ratificerade konventionen 2005, se propositionen *Tobakskontroll – genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll m.m.* (prop. 2004/05:118).

I dag pågår ett omfattande arbete för att omsätta tobakskonventionen till praktisk handling inom och mellan anslutna länder. Detta innebär bland annat att utarbeta riktlinjer och protokoll för hur konventionens 38 artiklar kan tolkas. Riktlinjer (Guidelines) är en icke-bindande rekommendation som har arbetats fram av de anslutna länderna tillsammans. Protokoll är juridiskt bindande och förhandlas fram under officiella förhandlingsmöten mellan de länder som har anslutit sig till tobakskonventionen. Syftet är att stödja och hjälpa länderna med genomförandet och tillämpningen av de olika artiklarna i tobakskonventionen.

Som framgår av ursprungsdirektiven har vi till uppgift att bl.a. analysera om och i så fall vilka författningsändringar som krävs för ett nationellt genomförande av WHO:s protokoll om eliminering av illegal handel med tobaksvaror. Det protokollet behandlas i kapitel 7. Tobakskonventionen har emellertid bäring på ett flertal av de andra frågor som vi har att behandla. Riktlinjer har utarbetats t.ex. vad gäller konventionens artikel 8 om skydd mot passiv rökning och artikel 9 om reglering av tobaksvarors innehåll. Dessa rekommendationer behandlas närmare under avsnitt 8.8 samt 11.5.1 och 11.5.2. Rekommendationerna avseende artikel 11 och 13, som behandlar förpackning och märkning av tobaksvaror respektive tobaksreklam, marknadsföring och sponsring berörs i avsnitt 9.3 och 10.3.

3.5 Internationella handelsavtal

3.5.1 Inledning

Som framgår av tilläggsdirektiven har vi att analysera bl.a. hur krav på neutrala tobaksförpackningar förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden, särskilt avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (TRIPS), allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) och avtalet om tekniska handelshinder (TBT-avtalet). Även andra internationella åtaganden är emellertid av relevans vid analysen av den frågan.

Australien är det enda landet hittills där en lagstiftning med krav på neutrala förpackningar trätt i kraft. Flera länder (Ukraina, Honduras, Dominikanska republiken, Kuba och Indonesien) har ställt Australien inför WTO:s tvistlösningsorgan, DSB, för att de anser att den australiensiska lagstiftningen med krav på neutrala

förpackningar är oförenlig med bestämmelser i TRIPS, TBT-avtalet och GATT. DSB har inte något eget utredningsansvar. Det innebär att om tvisten går så långt att DSB meddelar beslut, så kommer beslutet att begränsas till en prövning av om det skett en överträdelse av de bestämmelser som klagandena åberopat. Det är alltså inte säkert att de pågående tvisterna fullt ut kan besvara frågan om överensstämmelsen mellan WTO-avtalen och en lagstiftning med krav på neutrala tobaksförpackningar. Framställningen nedan tar sin utgångspunkt i de bestämmelser och de grunder som åberopats i WTO-tvisten om Australiens lagstiftning om neutrala tobaksförpackningar.

3.5.2 Avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (TRIPS)

TRIPS är en internationell överenskommelse som reglerar immaterialrättsliga handelsfrågor. Avtalet är bindande för alla länder som är medlemmar i världshandelsorganisationen WTO. Det började gälla den 1 januari 1995 och räknas som ett av WTO:s tre huvudavtal. Avtalet innehåller regler om upphovsrätt, varumärken, geografiska ursprungsbeteckningar, mönster/design, patent, kretsmönster för halvledare samt företagshemligheter. Det innehåller även regler om åtgärder mot konkurrensbegränsande förfaranden. Många av reglerna i TRIPS är hämtade från andra, äldre, multilaterala immaterialrätts-traktater. Regler från Pariskonventionen, Bernkonventionen, Romkonventionen och Överenskommelsen om rättsligt skydd för kretsmönster i halvledarprodukter har inkorporerats i TRIPS.

WTO-medlemmar är skyldiga att genomföra bestämmelserna i TRIPS, men medlemmarna har frihet att själva besluta om lämplig metod för att göra detta (artikel 1.1). Medlemmarna har vidare en skyldighet att uppfylla artiklarna 1–12 och 19 i Pariskonventionen (artikel 2.1).

Enligt artikel 3.1 ska varje medlem medge andra medlemmars rättssubjekt en behandling som inte är mindre förmånlig än den som dess egna rättssubjekt medges med avseende på skydd för immaterialrätter, med beaktande av de undantag som redan angivits i Pariskonventionen (1967), Bernkonventionen (1971), Romkonventionen eller Överenskommelsen om rättsligt skydd för kretsmönster i halvledarprodukter. Bestämmelsen ger alltså uttryck för principen om

så kallad nationell behandling. Brott mot principen om nationell behandling kan ske antingen på grund av att reglerna i den nationella lagstiftningen formellt ger de egna rättssubjekten förmånligare behandling än andra medlemmars rättssubjekt, eller på grund av att reglerna visserligen formellt ger andra medlemmars rättssubjekt nationell behandling men har en effekt som kan anses diskriminerande.⁴⁰

Av *artikel 7* framgår att avtalet syftar till att skydda immaterialrätter och säkerställa detta skydd på ett sådant sätt som bl.a. befämjar social och ekonomisk välfärd och skapar balans mellan rättigheter och skyldigheter. Vidare ger *artikel 8* WTO-medlemmarna en möjlighet att besluta om åtgärder som bedöms nödvändiga för att skydda bl.a. allmänhetens hälsa, under förutsättning att åtgärderna är förenliga med TRIPS-avtalet.

Artikel 15 innehåller bestämmelser om varumärkesskyddets föremål. Varje tecken eller kombination av tecken som kan särskilja varor eller tjänster som tillhandahålls i en näringsverksamhet från sådana som tillhandahålls i en annan ska, enligt *artikel 15.1*, kunna utgöra varumärke. Det innebär alltså att alla tecken som har en särskiljande förmåga ska vara möjliga att registrera som varumärke. Alla tecken får emellertid inte registreras. WTO-medlemmarna har ett visst handlingsutrymme att införa villkor avseende ett teckens registrerbarhet. Detta framgår av *artikel 15.2*, enligt vilken *artikel 15.1* inte ska tolkas som ett hinder för en medlem att på andra grunder vägra registrering av varumärke förutsatt att dessa inte avviker från bestämmelserna i Pariskonventionen (1967).

Artikeln 16 innehåller bestämmelser om rättigheter som är knutna till ett varumärke. Enligt *artikel 16.1* ska innehavaren av ett registrerat varumärke ha ensamrätt att förhindra tredje man att utan innehavarens samtycke i näringsverksamhet använda identiskt lika eller liknande tecken för varor eller tjänster som är identiska med eller liknar dem för vilka varumärket har registrerats, om användningen kan leda till förväxling.

Enligt bestämmelsen i *artikel 20* ska användning av ett varumärke i näringsverksamhet inte oskäligt försvåras av särskilda krav, såsom användning tillsammans med annat varumärke, användning i särskild form eller användning som minskar dess förmåga att sär-

⁴⁰ Correa, s. 52 ff.

skilja varor och tjänster som tillhandahålls i en näringsverksamhet från den som tillhandahålls i en annan.

Enligt *artikel 22.2 (b)* ska WTO-medlemmarna beträffande geografiska ursprungsbeteckningar tillhandahålla berörda parter rättsliga förfaranden för att förhindra sådan användning som utgör otillbörlig konkurrens som avses i artikel 10 bis i Pariskonventionen.

Artikel 24.3 innebär en skyldighet för medlemsländerna att inte reducera skyddet för sådana geografiska ursprungsbeteckningar som fanns i medlemslandet i fråga omedelbart före WTO-avtalets ikraftträdande.

Artikeln 27.1 innehåller en bestämmelse om det patenterbara området. Bestämmelsen reglerar vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett patent ska meddelas. Det framgår att patent ska kunna meddelas, och patenträtter åtnjutas, oberoende av platsen för uppfinningen, det tekniska området och huruvida produkterna importeras eller framställs lokalt.

Artikel 28 innehåller bestämmelser om rättigheter som är knutna till ett patent. Enligt artikeln ska ett patent för en produkt ge patenthavaren ensamrätten att "hindra tredje man att utan patenthavarens samtycke framställa, använda, utbjuda till försäljning, försälja eller för dessa mål importera produkten i fråga". Vidare ska patenthavare även ha rätt att överlåta eller till annan person överföra rätt till patent samt ingå licensavtal.

3.5.3 Pariskonventionen för industriellt rättsskydd

Pariskonventionen den 20 mars 1883 för industriellt rättsskydd (Pariskonventionen) är av grundläggande betydelse inom det industriella rättsskyddet. Konventionen har reviderats vid ett flertal tillfällen, senast år 1967. Konventionen bygger bl.a. på principerna om minimiskydd och nationell behandling.

Enligt *artikel 6 quinquies* ska ett i hemlandet registrerat tecken registreras och erhålla skydd i sin ursprungliga form i övriga unionsländer med undantag för situationer när varumärket i det land i vilket skydd sökes:

1. kränker tredje mans äldre rättigheter,
2. saknar särskiljningsförmåga, eller enbart består av tecken ägnade att beskriva varan eller tjänsten eller blivit en generisk beteckning, eller
3. strider mot god sed, allmän ordning eller är vilseledande.

Enligt *artikel 7* får inte beskaffenheten av den vara, på vilken fabriks- eller handelsmärke är avsett att anbringas, i något fall utgöra hinder för registrering av märket.

Enligt *artikel 10 bis Pariskonventionen* är unionsländerna (dvs. konventionsparterna) skyldiga att tillförsäkra dem som tillhör något unionsland, verksamt skydd mot illojal konkurrens. Varje konkurrenshandling som strider mot god affärssed utgör, enligt bestämmelsens andra stycke, en handling av illojal konkurrens. Enligt artikelns tredje stycke ska särskilt förbjudas bl.a. ”alla handlingar av beskaffenhet att, genom vilket medel det vara må, framkalla förväxling med en konkurrents företag, varor eller verksamhet inom industri eller handel”. I denna bestämmelse finns alltså en bakgrund till innehållet i det varumärkesrättsliga skyddet – att hindra annans användning av ett förväxlingsbart kännetecken.

3.5.4 Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT)

GATT är ett av WTO:s tre huvudavtal (de andra avtalen är GATS och TRIPS). Avtalet slöts ursprungligen år 1947 och reviderades senast år 1994. GATT-reglerna syftar till att skapa förutsägbarhet och stabilitet i den internationella varuhandeln. De centrala elementen är principen om icke-diskriminering (mest gynnad nationsprincipen, nationell behandling), bindande åtaganden till exempel ifråga om tullar, förbud mot kvantitativa restriktioner, åtgärder mot dumpad och subventionerad export för att främja en rättvis konkurrens, skyddsåtgärder mot marknadsstörande import, regler för tullunioner och frihandelsområden samt regler för särskild och differentierad behandling av utvecklingsländerna.

De återopade artiklarna i GATT i WTO-tvisterna om Australiens lagstiftning om neutrala förpackningar är I, III:4 och IX.

I artikel 1.1 fastslås kravet på mest-gynnad-nations-behandling, som är en av GATT:s grundläggande principer. Bestämmelsen lyder, något förkortad:⁴¹

I fråga om tullar och avgifter av varje slag... i fråga om alla regler och formaliteter i samband med import eller export... ska varje fördel, förmån, frihet eller rättighet som av någon avtalsslutande part medges för någon vara, härrörande från eller destinerad till något annat land, omedelbart och ovillkorligt medges för vara av samma slag, härrörande från eller destinerad till alla andra avtalsslutande parter områden.

Bestämmelsen innebär alltså att en avtalsslutande part inte får behandla andra avtalsslutande parter olika i fråga om tullar, avgifter samt import- och exportbestämmelser.

Artikel III innehåller bestämmelser om nationell behandling i fråga om inre beskattning och regleringar. Enligt artikel III.4 får produkter som importerats till en annan avtalsslutande parts område inte behandlas mindre gynnsamt än produkter av inhemskt ursprung i fråga om försäljning, salubjudande, köp, transport, distribution eller användning. I dessa frågor ska alltså importerade varor behandlas på samma sätt som inhemskt producerade varor.

Artikel IX innehåller bestämmelser om ursprungsbeteckningar. Bestämmelserna innebär att parterna, i fråga om krav på ursprungsbeteckning, inte får ge produkter från andra avtalsslutande parter områden en mindre gynnsam behandling än produkter av samma slag från tredje land.

En medlem i WTO får samtidigt göra undantag från ovan nämnda principer. Det kan exempelvis gälla då en medlem inför en handelshindrande åtgärd för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa. GATT artikel XX innehåller de kriterier som en medlem måste uppfylla för att en handelshindrande åtgärd ska vara tillåten. Sådana åtgärder får dock varken ha en diskriminerande effekt eller utgöra ett förtäckt handelshinder.

⁴¹ Svensk översättning i prop. 1950:52 s. 45 ff.

3.5.5 Avtalet om tekniska handelshinder (TBT-avtalet)

TBT-avtalet omfattar sedan WTO:s bildande, den 1 januari 1995, alla WTO-medlemmar. Syftet med TBT-avtalet är att förebygga och begränsa onödiga tekniska handelshinder. Enligt avtalet ska förslag till nya tekniska föreskrifter och förfaranden för bedömning av överensstämmelse, som skiljer sig från eller för vilka internationella standarder saknas och som kan ha en väsentlig inverkan på handeln, anmälas till TBT-sekretariatet. Nya tekniska handelshinder kan förebyggas genom att medlemmarna på ett tidigt stadium kan ta del av kommande tekniska föreskrifter och inkomma med synpunkter på föreskrifternas utformning. Anmälda föreskrifter får inte antas förrän tre månader efter det att de har anmälts. Det är alltså fråga om en anmälningsprocedur som liknar den som enligt anmälningsdirektivet gäller avseende EU:s inre marknad.

De artiklar i TBT-avtalet som åberopats i WTO-tvisten om Australiens lagstiftning om neutrala förpackningar är artikel 2.1 och 2.2.

Enligt artikel 2.1 ska varor som införs från en annan medlems territorium i fråga om tekniska föreskrifter medges en behandling som inte är mindre gynnsam än den som medges inhemska varor av samma slag eller sådana varor med ursprung i annat land. Bestämelsen innehåller alltså såväl mest gynnad nationsprincipen och principen nationell behandling eftersom den förbjuder en medlemsstat från att favorisera både enskilda andra medlemmars varor och inhemska varor.

Av artikel 2.2 framgår följande.

Medlemmarna ska säkerställa att tekniska föreskrifter inte utarbetas, fastställs eller tillämpas med avsikt eller med verkan att skapa onödiga hinder för den internationella handeln. Därför ska tekniska föreskrifter inte vara mer handelsbegränsande än vad som är nödvändigt för att uppfylla legitima syften med hänsyn tagen till de risker som skulle uppstå om syftena ej uppfylldes. Sådana legitima syften är bl.a.: nationella säkerhetsbehov, förhindrande av bedrägliga förfaranden, skydd av människors hälsa eller säkerhet, djurs eller växters liv eller hälsa eller miljön. Faktorer som gäller vid sådana riskbedömningar är bl.a.: tillgänglig vetenskaplig och teknisk information, använd process-teknik och avsedd slutanvändning av varorna.

Artikel 2.5 innehåller en bestämmelse som bl.a. innebär att en teknisk föreskrift som utarbetas, fastställs eller tillämpas för något av de legitima syften som uttryckligen nämns i artikel 2.2, och som överensstämmer med tillämpliga internationella standarder, ska förut-sättas inte skapa ett onödigt hinder för den internationella handeln, om inte annat påvisas.

Bilaga 1 till TBT-avtalet innehåller en katalog över termer och definitioner i avtalet. Enligt bilagan är en teknisk föreskrift:

Dokument som fastställer kraven på varuegenskaper eller processer och tillverkningsmetoder som sammanhänger med dessa, däribland tillämpliga administrativa bestämmelser, vars uppfyllande är obligatoriskt. Det kan även innefatta, eller enbart behandla terminologi, symboler, förpacknings-, märknings- eller etiketteringskrav beträffande en vara, en process eller en tillverkningsmetod.

Om det inte finns någon tillämplig internationell standard, eller om det tekniska innehållet i en föreslagen teknisk föreskrift inte överensstämmer med det tekniska innehållet i tillämpliga internationella standarder, och om den tekniska föreskriften kan ha en väsentlig inverkan på andra medlemmars handel, ska medlemmarna enligt artikel 2.9.2 underrätta andra medlemmar genom sekretariatet om de varor som avses beröras av den föreslagna tekniska föreskriften tillsammans med en kortfattad redogörelse för syftet med föreskriften och dess bakgrund. Dessa anmälningar ska göras i god tid och på lämpligt stadium, medan det fortfarande är möjligt att göra ändringar och ta hänsyn till kommentarer. TBT-kommittén har utfärdat riktlinjer (G/TBT/32: Sjätte treårsöversynen av TBT-avtalet november 2012) som anger att när det råder tveksamhet gällande anmälan ska medlemmarna eftersträva att anmäla av transparens-mässiga skäl.

4 Allmänna utgångspunkter och överväganden

4.1 Inledning

Vi har i vårt delbetänkande (SOU 2015:6) redovisat vilka lagstiftningsåtgärder som enligt vår uppfattning krävs för att införliva tobaksproduktdirektivet, med undantag för bestämmelserna om spårbarhet och märkning, vilka behandlas i detta betänkande i kapitel 6.

Som vi redovisade i delbetänkandet finns det i våra ursprungsdirektiv några kvarstående frågor som inte följer av tobaksprodukt-direktivets krav. Det rör sig dels om att analysera och vid behov lämna förslag på en ändamålsenlig nationell reglering av snus och tuggtobak samt förslag till reglering av innehållet i snus, om att analysera för- och nackdelar med att införa tillståndsplikt för försäljning av tobak och vid behov lämna förslag på hur en sådan tillståndsplikt skulle kunna utformas och om att lämna förslag till nationellt genomförande av WHO:s protokoll om eliminering av illegal handel med tobaksvaror.

Vi här därefter fått tilläggsdirektiv och har i enlighet med dessa direktiv även att ta ställning till behovet av och möjligheten att införa ytterligare tobakspreventiva åtgärder. En sådan åtgärd är frågan om rökförbud. Enligt ursprungsdirektiven skulle vi utreda och vid behov lämna förslag för att begränsa rökning av tobaksrelaterade produkter, som t.ex. e-cigarettor och örtprodukter för rökning, i vissa lokaler och utrymmen samt på vissa områden utomhus, i likhet med vad som gäller för tobaksrök. Genom tilläggsdirektiven har uppdraget utvidgats till frågan om rökförbudet ska omfatta även andra allmänna platser än vad som gäller i dag.

Vi ska också analysera och bedöma om det finns skäl att införa exponeringsförbud för tobaksprodukter i Sverige samt analysera och bedöma om det finns skäl att införa krav på neutrala tobaks-

förpackningar i Sverige. Vid dessa analyser ska vi särskilt bedöma hur sådana förslag skulle förhålla sig till grundlagarna, varumärkesrätten och egendomsskyddet. Vid analysen av om det bör införas neutrala förpackningar ska vi även bedöma hur ett sådant förslag skulle förhålla sig till Sveriges internationella åtaganden, särskilt TRIPS och TBT-avtalet.

Vi kommer i det följande att lämna ett antal förslag till lagstiftningsåtgärder på tobaksområdet. Förslagen måste bedömas utifrån olika aspekter, politiska såväl som juridiska. I det följande redovisar vi de övergripande utgångspunkter som vi har haft när det gäller förslagets överensstämmelse med de folkhälsopolitiska målen och med olika juridiska bedömningsgrunder som följer bl.a. av EU-rätten.

4.2 Tobakspolitiska målsättningar

Som utvecklas i det följande ska vi bedöma om de tobakspreventiva åtgärder som nämns i våra direktiv bör införas. Det faller inte inom vårt uppdrag att självständigt definiera den svenska tobakspolitiken. Vid bedömningen av om en viss åtgärd är lämplig måste utgångspunkten vara de tobakspolitiska mål som riksdagen har slagit fast.

I regeringens proposition mål för folkhälsan (prop. 2002/03:35) fastslog regeringen och sedermera riksdagen som ett övergripande mål för samhällets insatser inom tobaksområdet att tobaksbruket ska minska. Som etappmål slogs då fast

- en tobaksfri livsstart från år 2014
- en halvering till år 2014 av antalet ungdomar under 18 år som börjar röka eller snusa
- en halvering till år 2014 av andelen rökare bland de grupper som röker mest, och
- att ingen ofrivilligt ska utsättas för rök i sin omgivning.

I våra tilläggsdirektiv konstateras att de fyra delmål för ett minskat tobaksbruk som antogs i propositionen inte har uppnåtts, trots att tobaksbruket minskar och att utvecklingen har gått åt rätt håll. Enligt direktiven krävs ett brett förebyggande arbete för att nå reger-

ingens mål att minska tobaksbruket och förhindra att minderåriga börjar använda tobak.

Den svenska tobaksmarknaden skiljer sig från andra tobaksmarknader inom EU i övrigt på så sätt att Sverige i enlighet med artikel 151 i anslutningsakten¹ tillåter försäljning av snus. Som vi närmare beskriver i kapitel 11 utgör snusmarknaden en stor del av den svenska tobaksmarknaden och det snus som säljs i Sverige är i allt väsentligt också tillverkat här.

En nedgång av tobaksbruket förutsätter därför inte bara en minskning av antalet rökare utan även en nedgång i antalet snusare. Det har i olika sammanhang hävdats dels att snusets skadeverkningar är mindre än cigaretters, dels att snuset är ett rökavvänjningsmedel, som av det skälet bör behandlas på annat sätt än annan tobak. Även om snusets skadeverkningar torde vara mindre än rökningens är – som bl.a. Folkhälsomyndigheten konstaterar i sin rapport *Tobak och avvänjning*, år 2009 – en sådan jämförelse inte relevant ur ett folkhälsoperspektiv, eftersom få saker är så hälsofarliga som rökning. I stället bör jämförelsen göras med personer som inte använder tobak.

En fråga som har väckts, inte minst i den allmänna debatten, är om det är önskvärt att i större utsträckning få personer som röker att i stället börja snusa. Det bakomliggande resonemanget torde i så fall bygga på en föreställning om att snusande avhåller personer från att röka eller att snuset används som ett rökavvänjningsmedel. Det påståendet har å andra sidan ifrågasatts. Enligt den rapport från Folkhälsomyndigheten som nämnts ovan finns det inte några vetenskapliga belägg för att snus fungerar som rökavvänjningsmedel och enligt samma rapport är det inte ovanligt att snusare också röker samtidigt som många snusare aldrig har rökt.

Oavsett hur det förhåller sig med bedömningarna av snus som rökavvänjningsmedel eller snusets mindre farlighet jämfört med cigaretter, konstaterar vi att den tobakspolitiska utgångspunkten är att det inte ska göras skillnad mellan olika former av tobak. Detta har också varit utgångspunkten för våra överväganden och förslag.

¹ Akt om villkoren för Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EGT C 241, 29.8.1994, s. 9).

Att göra skillnad mellan snus och annan tobak ter sig också problematiskt utifrån vissa juridiska och handelspolitiska aspekter. Det snus som säljs i Sverige är en tobaksprodukt som i allt väsentligt också produceras här, men som – i enlighet med resonemanget ovan – är utbytbar med andra tobaksprodukter, exempelvis cigaretter, som importerats hit. I de delar tobakspolitiska förslag innebär olika typer av begränsningar eller hinder i handeln av tobak, skulle det riskera att snedvrider konkurrensen om sådana åtgärder träffar bara vissa delar av tobaksmarknaden. Detta utesluter i och för sig inte att åtgärden kan vara utformad eller anpassad efter de olika produkterna på olika sätt, jämför exempelvis förslaget i delbetänkandet till utformningen av hälsovarningar och varningstexter, som bygger på tobaksproduktdirektivets uppdelning.

4.3 Överväganden kring proportionalitet, förenlighet med annan lagstiftning m.m.

Utöver de allmänna tobakspolitiska utgångspunkterna ska vi också bedöma om en tobakspreventiv åtgärd är förenlig med annan lagstiftning, såväl nationell som EU-rättslig. En beskrivning av de olika krav som uppställs i dessa hänseenden finns i kapitel 3 och de närmare övervägandena i dessa delar redovisas i anslutning till de olika förslagen. Det finns emellertid vissa genomgående frågeställningar som vi har att förhålla oss till. Dessa utgångspunkter redovisas i det följande.

En särskild fråga är i vilken utsträckning en enskild lagstiftningsåtgärd är verksam för att nå målet att minska tobaksbruket. För att en åtgärd som är en importrestriktion eller som är att jämställa med en importrestriktion ska vara tillåten enligt EU-rätten krävs nämligen att åtgärden grundas på hänsyn till intresset att skydda människors liv och hälsa och att den är lämplig och nödvändig, dvs. proportionell (se närmare om de begreppen i avsnitt 3.3.2). Vi kan konstatera att frågan om en viss åtgärd ger effekt eller inte har varit föremål för omfattande utredningar, inte minst i samband med olika rättsprocesser som har pågått eller som fortfarande pågår, både vad gäller exponeringsförbud och neutrala tobaksförpackningar. De grundläggande svårigheterna när det gäller bedömningen av om en åtgärd är verksam eller inte är dels att det rimligen

kan förväntas ta tid innan en sådan effekt är mätbar, dels att en åtgärd sällan införs isolerad utan ofta är en del i ett mer övergripande tobakspolitiskt grepp och en av flera åtgärder som införs samtidigt.

Sedan genomförandet av märkningsdirektivet² år 2002 och rökförbudet i dess nuvarande utformning år 2005 har några större tobakspreventiva reformer inte lanserats i Sverige. År 2010 genomfördes vissa lagändringar, bl.a. förstärktes den nuvarande anmälningsskyldigheten för tobaksförsäljning. Som vi redovisar i avsnitt 5.5 bedömer vi dock att det är för tidigt att dra några slutsatser om effekterna av dessa lagändringar. Tobaksproduktdirektivet flyttar fram positionerna i flera avseenden jämfört med vad som gäller i Sverige i dag, bland annat genom kravet på kombinerade hälsovarningar och krav på bestämmelser om örtprodukter för rökning. Som redovisas bl.a. i våra tilläggsdirektiv har ett flertal andra länder redan infört lagstiftning som både uppfyller tobaksproduktdirektivets krav och som har gått längre, exempelvis genom att införa tillståndsplikt eller exponeringsförbud. Många av dessa åtgärder har dock genomförts relativt nyligen. Ett flertal länder har dessutom nu lanserat olika förslag, exempelvis vad gäller neutrala tobaksförpackningar.

Det går enligt vår uppfattning inte att kräva att det ska vara möjligt att härleda ett enskilt samband mellan varje tobakspreventiv åtgärd och en nedgång i tobaksbruket. När det gäller frågan om en tobakspreventiv åtgärd är nödvändig och lämplig för att skydda folkhälsan bör det i stället räcka med en betydligt svagare koppling, nämligen att det finns skäl att anta att åtgärden – ensam eller i kombination med andra – är verkningsfull. I det sammanhanget bör man också kunna ta hänsyn till hur åtgärden har bedömts tobakspolitiskt i andra länder. Med andra ord bör det kunna tas som intäkt för att en åtgärd är verkningsfull att man har genomfört åtgärden i andra sammanhang. Vi kan konstatera att det finns utländska förlagor till i stort sett samtliga de tobakspreventiva åtgärder som vi har att överväga, med undantag för de särskilda överväganden som gäller snus. Sammantaget är det vår utgångspunkt att

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror.

de tobakspreventiva åtgärder som vi ska överväga alla – tillsammans eller var och en för sig – är verksamma för att uppnå det tobakspolitiska målet att tobaksbruket ska minska.

Även om varje tobakspreventiv åtgärd sedd isolerad i och för sig kan anses verksam för att nå de tobakspolitiska målen, är en särskild fråga om det är proportionerligt att införa ett flertal åtgärder samtidigt. En synpunkt skulle kunna vara att man bör gå fram stegvis och först införa någon eller några åtgärder för att därefter gå vidare med andra, mer ingripande åtgärder. Mot det resonemanget talar att de olika åtgärderna är inriktade på olika saker. Exempelvis syftar ett utvidgat rökförbud både till att minska exponeringen för tobaksrök och till att minska den sociala acceptansen av ett rökande beteende; en tillståndsplikt syftar till att säkerställa ålderskontrollen men också – och kanske i huvudsak – till att motverka illegal handel med tobaksvaror; vissa andra förslag syftar till att begränsa de generella möjligheterna till marknadsföring och exponering av tobaksprodukter, medan andra mer är direkt inriktade på att förhindra att unga personer börjar använda tobak.

Som vi redovisar närmare i kapitel 9 och 10 finns det i och för sig starka samband mellan särskilt exponeringsförbud och neutrala tobaksförpackningar på så sätt att åtgärderna i olika grad aktualiserar liknande frågeställningar om varumärkes- och egendomsskydd. Givet vår bedömning att det skulle strida mot regleringen i tryckfrihetsförordningen i dess nuvarande lydelse att genomföra neutrala tobaksförpackningar i Sverige (se avsnitt 10.7.2) kommer dessa både åtgärder sannolikt inte att genomföras samtidigt.

Att de olika förslagen i första hand tar sikte på olika delar av det tobakspreventiva arbetet innebär också att man kan förvänta sig att den sammantagna effekten av att genomföra samtliga de förslag som vi föreslår i det följande blir större än om varje förslag genomförs var för sig. Det är sammantaget vår utgångspunkt att den omständigheten att vi nu föreslår ett flertal tobakspreventiva åtgärder samtidigt inte leder till slutsatsen att det skulle strida mot proportionalitetskravet att de genomförs i ett och samma sammanhang.

4.4 Behovet av en författningsteknisk översyn samt vissa andra frågor

Utöver de särskilda frågor som vi har att undersöka enligt direktiven, ger direktiven också möjlighet att identifiera och ta upp andra frågor som anknyter till uppdraget. Av direktiven framgår vidare att utredaren vid behov får göra en systematisk, språklig och redaktionell översyn av tobakslagen (1993:581).

Tobakslagen är en lagstiftningsprodukt som sedan sin tillkomst har varit föremål för flertalet ändringar och tillägg. Vid ett genomförande av de förslag som vi har lämnat i vår delbetänkande blir antalet bestämmelser flera och överskådligheten minskar. Som vid alla lagstiftningsprodukter som successivt ökar i omfång finns det anledning att se över systematiken och dessutom innebär de förslag vi nu lägger fram en ytterligare belastning på lagstiftningsstrukturen. Vi har därför gjort en genomgång av tobakslagens struktur och föreslår en kapitelindelad lag med inledande bestämmelser, bestämmelser om ingredienser och utsläpp, märkning och förpackningar, marknadsföring, handel m.m., rökfria miljöer, tillsyn, överklaganden, straffbestämmelser och förverkanden, register samt bemyndiganden. Vi har inom ramen för uppdraget inte haft utrymme att göra någon närmare språklig eller materiell analys av tobakslagens nuvarande bestämmelser, utan vår översyn begränsar sig i huvudsak till strukturella aspekter.

Tobakslagen innehåller sedan lång tid tillbaka bestämmelser om förbud mot styckförsäljning av cigaretter och om minsta antal cigaretter i förpackningar. Syftet bakom de reglerna har angetts vara att små förpackningar och styckförsäljning ökar cigaretters tillgänglighet för minderåriga. Som redovisas i kapitel 11 saknas en motsvarande reglering för snuset, samtidigt som det förekommer produkter på marknaden som alldeles tydligt genom pris och utformning syftar till att locka nya konsumenter att pröva på snus. Även om våra direktiv inte uttryckligen berör den frågan lämnar vi – av skäl som närmare utvecklas i avsnitt 11.6.4 – därför förslag i dessa delar.

En frågeställning som vi har uppmärksammat på under arbetets gång är förekomsten av råtabak i konsumentledet. Råtabak är i och för sig en tobaksvara som faller in under tobakslagens tillämpningsområde, men det är inte en harmoniserad punktskattepliktig vara enligt tobaksskattedirektivet (direktiv 2011/64/EG) och Sverige

har inte någon egen punktskatt på råttobak. Gränsdragningen mellan vad som är råttobak – och därmed undantaget punktskatt – och vad som är punktskattepliktiga tobaksvaror är – enligt vad vi har fått ta del av – ofta svår att göra i praktiken och det går att se en utveckling där tobaksprodukter säljs som råttobak till konsument i ökad utsträckning. Det finns därför anledning att anta att staten på detta sätt går miste om skatteintäkter. Även om det finns tobakspreventiva aspekter på frågeställningen ligger dock frågan hur råttobak i framtiden bör hanteras och beskattas utanför vårt uppdrag.

Av punkten 36 i tobaksproduktdirektivets ingress framgår att elektroniska cigaretter (i det följande e-cigaretter) och påfyllningsbehållare bör regleras genom tobaksproduktdirektivet om de inte omfattas av humanläkemedelsdirektivet³ eller direktivet om medicintekniska produkter⁴. Vi har i delbetänkandet (s. 79-81) gjort bedömningen att möjligheten som tobaksproduktdirektivet erbjuder innebär att för det fall en stat bedömer att e-cigaretter och påfyllningsbehållare ska klassas som läkemedel, omfattas dessa produkter inte av några av de krav som tobaksproduktdirektivet uppställer för motsvarande produkter.

Som vi redovisat i delbetänkandet har Läkemiddelsverkets inställning hittills varit att betrakta e-cigaretter som läkemedel. Frågan har under vårt arbete varit föremål för prövning i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Vid utformningen av våra förslag har vi utgått från Läkemiddelsverkets bedömning, som godtagits av Kammarrätten i Stockholm. I anslutning till att detta betänkande lämnats för tryckning har Högsta förvaltningsdomstolen ändrat kammarrättens dom (Högsta förvaltningsdomstolens dom den 17 februari 2016 i mål nr 1385-15). Domstolens avgörande innebär att e-cigaretter som innehåller nikotin inte utifrån sin funktion är att bedöma som läkemedel enligt läkemedelslagstiftningen. Avgörandet påverkar inte de förslag vi lämnar i detta betänkande. Däremot får domen till följd att Sverige i enlighet artikel 20.1 i tobaksproduktdirektivet måste genomföra direktivets bestämmelser om e-cigaretter i den nationella lagstiftningen. Denna fråga har av naturliga skäl inte kunnat behandlas i detta betänkande. Vi har emellertid haft en

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG av den 6 november 2001 om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel (EUT L 311, 28.11.2001, s. 67).

⁴ Rådets direktiv 93/42/EEG av den 14 juni 1993 om medicintekniska produkter (EGT L 169, 12.7.1993, s. 1).

beredskap för den uppkomna situationen och har sammanställt en promemoria där vi redovisar vilka åtgärder som vi bedömer behöver genomföras för att uppfylla direktivets krav. Promemorian har överlämnats till Socialdepartementet.

En fråga som vi har haft att hantera är vilka beteenden som bör kriminaliseras. En utgångspunkt för all kriminalisering är att gärningar som kriminaliseras ska vara straffvärda (se Straffrättsanvändningsutredningens betänkande *Vad bör straffas*, SOU 2013:38, för en utförlig redogörelse för vilka utgångspunkter som bör ligga till grund för kriminalisering). Vår utgångspunkt har varit att i princip inte utöka det kriminaliserade området. I linje med den utgångspunkten föreslog vi i delbetänkandet att förbudet att sälja örtprodukter för rökning utan att dessa hade föreskrivna hälsovarningar inte skulle omfattas av straffsanktionen. På motsvarande sätt anser vi – av skäl som närmare utvecklas i avsnitt 8.9.5 – att det utvidgade rökförbud vi nu föreslår inte bör straffsanktioneras.

Att tillhandahålla tobaksvaror för försäljning till konsument utan att ha anmält försäljningen är straffsanktionerat i dag. En effekt av att vi föreslår en tillståndplikt för partihandel, vilket inte motsvaras av en anmälningsplikt som finns i dag, är dock att även partihandlare kan göra sig skyldiga till brott vid försäljning utan tillstånd. Även om kretsen som kan göra sig skyldig till brott utvidgas något är det marginellt och det straffbara beteendet är i princip det samma. Inte heller förslaget i den delen innebär alltså någon egentlig utvidgning av det kriminaliserade området.

5 Tillståndsplikt för tobaksförsäljning

5.1 Inledning

5.1.1 Bakgrund

Tobakshandel är sedan 1960-talet en s.k. fri näring, vilket innebär att i princip alla näringsidkare kan sälja tobak. Tobaksvaror har också blivit en mycket lättillgänglig produkt i samhället och säljs inte enbart i tobaksaffärer utan även i livsmedelsbutiker, kiosker, bensinstationer, restauranger, gatukök osv.

Före 1960-talet rådde helt andra förhållanden. Från år 1915 fanns ett statligt monopolföretag, Svenska Tobaksmonopolet, som under lång tid hade ensamrätt på produktion, import och partihandel av tobak. Under 1940-talet och en tid därefter hade monopolet även kontroll över detaljhandeln, genom att tobaksvaror endast fick säljas av återförsäljare som i särskild ordning hade "antagits" av monopolet. Under denna tid såldes tobak endast i speciella tobaksaffärer. Det statliga monopolet avskaffades under 1960-talet, varvid tobaksvaror i ökande grad började säljas av andra butiker, t.ex. användes cigaretter som särskild lockvara i vissa klädbutiker.

Den ökade kunskapen om rökningens skadeverkningar har därefter lett till en allt hårdare reglering av detaljhandeln med tobak. Genom tobakslagens (1993:581) ikraftträdande den 1 juli 1993¹ infördes bestämmelser om att marknadsföring av tobaksvaror på säljställen endast får ske med iakttagande av s.k. särskild måttfullhet. Den 1 januari 1997² infördes ett förbud mot att sälja tobaksvaror

¹ Prop. 1992/93:185.

² Prop. 1995/96:228.

till barn under 18 år. Den 1 juli 2002³ infördes en skyldighet för den som i näringsverksamhet säljer tobaksvaror till konsumenter att, senast när försäljningen påbörjas, anmäla försäljningen hos den kommun där försäljningen sker. Den 1 juli 2005⁴ infördes en skyldighet för den som säljer tobaksvaror till konsumenter att utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen. Det infördes även ytterligare restriktioner för marknadsföring av tobaksvaror på försäljningsställen. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2010⁵ förtydligades att anmälan om tobaksförsäljning måste göras innan försäljningen påbörjas och det blev straffbart att sälja tobaksvaror till konsumenter utan att först ha gjort en sådan anmälan. Det infördes också tydligare krav på vad en sådan anmälan ska innehålla. Begreppet egentillsyn döptes vidare om till egenkontroll, och det förtydligades att näringsidkaren har ett ansvar för att ge sin personal den information och det stöd som behövs för att tobakslagen ska kunna följas.

5.1.2 Uppdraget

Socialutskottet har i sitt betänkande 2013/14:SoU13 tillkännagivit att man, efter de ändringar i tobakslagen som trädde i kraft år 2010, bör gå vidare och införa tillståndsplikt för försäljning av tobak. Utskottet anser därför att regeringen ska göra en översyn för att möjliggöra tillståndsplikt för försäljning av tobak och därefter skyndsamt återkomma till riksdagen med ett förslag på hur en sådan ska utformas. Med anledning av utskottets ställningstagande har regeringen gjort bedömningen att frågan om tillståndsplikt för försäljning av tobak bör ses över på nytt. Vi har därför fått i uppdrag att

- analysera resultatet av de ändringar i tobakslagen som trädde i kraft år 2010 och som syftade till en bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns och en effektivare tillsyn, och

³ Prop. 2001/02:64.

⁴ Prop. 2004/05:118.

⁵ Prop. 2009/10:207.

- analysera för- och nackdelar med att införa tillståndsplikt för försäljning av tobak och vid behov lämna förslag, inklusive författningsförslag, på hur en sådan tillståndsplikt skulle kunna utformas.

5.2 Det nuvarande anmälningssystemet för detaljhandel med tobaksvaror

All försäljning till konsument enligt tobakslagen ska anmälas till kommunen där försäljningen sker (12 c §). Den som säljer tobaksvaror ska även utöva egenkontroll över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram. Programmet ska lämnas in med anmälan till kommunen tillsammans med övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Syftet med bestämmelsen är att underlätta kommunens tillsyn av att näringsidkaren följer de bestämmelser som i övrigt gäller för sådan försäljning av tobaksvaror, dvs. bestämmelserna om åldersgräns (12 och 12 a §§), förpackningsstorlek och förbud mot styckförsäljning (12 b §), varningstexter m.m. (9, 9 a och 11 §§) och marknadsföring (14 §). Försäljning i strid med anmälningsskyldigheten är förenad med straffansvar (27 § andra stycket).

Kommunen har tillsammans med Polismyndigheten tillsynsansvaret över försäljningen (19 a §). Avsikten är att den direkta och löpande tillsynen ska ankomma på kommunen och att polisens tillsyn ska vara subsidiär till denna. Genom bestämmelsen ges polisen en möjlighet att på egen hand ingripa när olovlig tobaksförsäljning misstänks, men misstankegraden inte är av den styrkan att de tvångsmedel som bl.a. rättegångsbalken erbjuder kan tillgripas.⁶

Kommunen får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas (20 § andra stycket). I beslut om föreläggande eller förbud får kommunen sätta ut vite (20 § tredje stycket). Vid allvarliga eller upprepade överträdelse får kommunen förbjuda en näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter att fortsätta försäljningen eller, om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, meddela

⁶ Prop. 2009/10:207 s. 36.

varning (20 a §). Som särskilt allvarligt bör enligt motiven försäljning av tobaksvaror till minderåriga ses.⁷

En tillsynsmyndighet får vidare besluta att tobaksvara ska tas om hand, om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med lagen (21 §) och en sådan myndighet har också rätt att få de upplysningar, handlingar, varuprov eller liknande som behövs för myndighetens tillsyn (22 §). Vidare har tillsynsmyndigheterna rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av tobakslagen eller anslutande föreskrifter, för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt tobakslagen (23 §). Nekas kommunen tillträde vid tillsyn kan begäran om hjälp ske till Polismyndigheten (23 b §). Hjälp kan också begäras om det uppstår problem vid ett omhändertagande av tobaksvaror, eller om man på grund av särskilda omständigheter i förväg kan befara att det kommer att bli problem med tillträde eller omhändertagande vid tillsynsbesök. Slutligen får tillsynsmyndigheterna genomföra s.k. kontrollköp i syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut tobaksvaror om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har uppnått en ålder om 18 år (22 a och 22 b §§).

De ovan redovisade bestämmelserna avser endast detaljhandel med tobaksvaror. Tobakslagen uppställer inga särskilda krav på anmälan för partihandel.

5.3 Tidigare överväganden i fråga om tillståndsplikt för tobaksförsäljning

5.3.1 Folkhälsoinstitutets underlag till nationell handlingsplan mot tobak

Frågan om tillståndsplikt för tobaksförsäljning har varit föremål för utredning vid tidigare tillfällen. I ett underlag till nationell handlingsplan mot tobak som Folkhälsoinstitutet i januari 1999 överlämnade till regeringen lämnades förslag på bl.a. kommunala säljtillstånd vid försäljning av tobaksvaror. Vid remissbehandlingen ställde sig hälften av remissinstanserna, bl.a. Socialstyrelsen och

⁷ Prop. 2009/10:207 s. 36.

Konsumentverket, positiva till en sådan ordning. Socialstyrelsen angav bl.a. att säljtillstånd kunde underlätta tillsynen av åldersgränsen. Bland de remissinstanser som avstyrkte förslaget kan Konkurrensverket nämnas. Verket anförde som grundläggande utgångspunkt att näringsfrihet bör råda om inte tungt vägande skäl talar för en inskränkning av den. Andra remissinstanser avstyrkte förslaget med hänvisning till att underlaget för tillståndskravet bedömdes vara bristfälligt. Vidare bedömde flera remissinstanser att förslaget skulle leda till en omfattande byråkrati och kräva uppbyggnad av en gigantisk kontrollorganisation som inte bedömdes vara motiverad. Någon remissinstans anförde också att förslaget inte skulle råda bot på den illegala tobakshandlingen men avsevärt öka kostnader och administration för både den etablerade handeln och kommunerna.

5.3.2 Nationella folkhälsokommittén

Folkhälsoinstitutets underlag överlämnades senare till Nationella folkhälsokommittén som i oktober 2000 överlämnade betänkandet Hälsa på lika villkor – nationella mål för folkhälsan (SOU 2000:91). I betänkandet föreslogs bl.a. att detaljhandel med tobaksvaror endast skulle få bedrivas av den som erhållit säljtillstånd. I den allmänna motiveringen angavs som främsta skäl till förslaget att den år 1997 införda 18-årsgränsen för att få köpa tobak inte efterlevdes på ett tillfredsställande sätt. I undersökningar som gjorts av CAN efter införandet av 18-årsgränsen angav en större andel ungdomar att de själva kunde köpa tobak, än vad som var fallet före införandet. I betänkandet angavs som en vidare bakgrund att det fanns en bristande finansiering av länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn samt att avsaknaden av register över försäljningsställen som bedrev tobaksförsäljning innebar svårigheter för tillsynen. Det framhölls att andra länder, t.ex. Frankrike och flera delstater i både USA och Kanada, hade licensplikt för detaljhandelsförsäljning av tobaksvaror. Det konstaterades också att Sverige hade tillståndsplikt för försäljning av bl.a. alkohol och läkemedel samt för annat än privat innehav och användning av solarier, och att tillståndsplikt för vissa typer av verksamhet alltså inte var främmande för svensk rätt.⁸

⁸ SOU 2000:91, s. 204 ff.

Kommittén ansåg sammanfattningsvis att möjligheterna att ingripa mot handlare som säljer tobaksvaror till barn och ungdom borde öka och att det fanns anledning att förstärka tillsynen såväl för att bidra till att bekämpa handel med smuggelcigaretter som för att få större möjligheter att följa hur marknadsföringen av tobaksvaror vid säljställen utvecklas. Kommittén angav att den seriösa tobakshandeln, där man inte säljer tobak till barn och inte befattar sig med smuggel- eller stöldgods m.m., bör få samhällets stöd att undgå illojal, snedvridande konkurrens från oseriösa handlare. Kommittén ansåg därför att det var befogat att ställa krav på den som säljer tobak som liknar de krav som ställs på den som serverar alkohol. Kommittén angav vidare att kommunerna, på samma sätt som när det gäller alkoholservice, borde få rätt att efter ansökan meddela säljtillstånd. Innan tillstånd utfärdades borde kommunen förvissa sig om att näringsidkaren ifråga var seriös, strävar efter att följa gällande lagstiftning och har den kunskap som behövs för hanteringen. Den som bröt mot lagstiftningen borde kunna få sitt säljtillstånd indraget.⁹

Förslaget, som utformades efter förebild av reglerna om serveringstillstånd i den då gällande alkohollagen, innebar konkret följande. Säljtillstånd skulle endast få ges till den som visade att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt var lämplig att bedriva detaljhandel med tobaksvaror. Sådana omständigheter som skulle beaktas utöver den sökandes personliga och ekonomiska förhållanden kunde vara om den verksamhet som näringsidkaren bedrev vid sidan om den tilltänkta tobakshandeln särskilt vände sig till barn och ungdom eller om säljstället låg i nära anslutning till en skola. Det ansågs i princip vara olämpligt att tobaksvaror såldes i leksaks- eller godisaffärer. Vid tillståndsprövningen skulle särskild hänsyn tas till om sökanden kunde förväntas följa tobakslagens bestämmelser om handel och marknadsföring och om sökanden i övrigt var laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna. Ett grundläggande krav var alltså att näringsidkaren kände till bestämmelserna om förbud mot försäljning av tobaksvaror till ungdomar under 18 år, liksom bestämmelserna om marknadsföring av tobak. På samma sätt som i fråga om serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622)

⁹ Ibid., s. 209.

borde det i princip vara uteslutet att ge säljtillstånd till den som är restförd för skatter och liknande. Kommunen skulle i samband med ett beslut om säljtillstånd eller senare få meddela de villkor som kunde behövas. Det kunde vara fråga om både villkor som underlättar tillsynen och villkor som tog sikte på efterlevnaden av tobakslagen. Kommunen skulle exempelvis kunna föreskriva att information om säljtillståndet skulle anslås på säljstället eller att det skulle finnas lämplig skyltning om åldersgränsen vid tobaksköp. Tillståndshavare skulle kunna få sitt tillstånd återkallat, eller meddelas en varning, om han eller hon inte följde tillämpliga lagbestämmelser och meddelade villkor eller om förutsättningarna för tillstånd inte längre förelåg. Återkallelse av tillstånd var i första hand tänkt att ske vid mera flagranta fall av lagöverträdelse, t.ex. upprepade försäljningar av tobaksvaror till minderåriga eller medveten befattningsmed stöld- eller smuggelgods. Det föreslogs bli straffbart att bedriva detaljhandel med tobaksvaror utan säljtillstånd.¹⁰

Det system med tillståndsplikt som kommittén föreslog blev aldrig verklighet. Regeringen valde i stället att gå vidare med en anmälningsplikt. Som skäl för den ordningen anfördes följande.¹¹

Det är uppenbart att det föreligger brister i lagens efterlevnad då ett stort antal ungdomar under 18 år ändå får köpa tobak [...]. Åtgärder behövs därför som kan bidra till att underlätta och effektivisera den nuvarande kontrollen. Dessa åtgärder bör emellertid framstå som rimliga och förståeliga med hänsyn till såväl åtgärdernas effekt som de olägenheter och kostnader som de kan medföra. Ett sådant system med säljtillstånd som kommittén föreslagit skulle enligt regeringens mening föra för långt. Regeringen anser att det är möjligt att med mindre ingripande medel uppnå att åldersgränsen för inköp av tobak efterlevs på ett bättre sätt. Ett system med anmälningsplikt i kombination med en avgiftsfinansierad kommunal tillsyn torde vara tillräckligt för att uppnå detta syfte. På så sätt får kommunen kännedom om de näringsidkare som i kommunen säljer tobak så att de kan bli föremål för tillsyn och riktad information. Regeringen kommer noga att följa att de nu föreslagna åtgärderna i tillräcklig grad förbättrar efterlevnaden av åldersgränsen. Om efterlevnaden inte förbättras anser regeringen att det bör övervägas att införa bestämmelser om försäljningsförbud motsvarande de som finns i alkohollagen.

¹⁰ Ibid., s. 213 f.

¹¹ Prop. 2001/02:64 s. 47 f.

5.3.3 Utredningen om tobaksförsäljning till unga

Utredningen om tobaksförsäljning till unga överlämnade år 2009 sitt betänkande *Olovlig tobaksförsäljning* (SOU 2009:23). Utredningens uppdrag var att göra en översyn av effektiviteten och efterlevnaden av bestämmelsen om åldersgräns för handel med tobaksvaror och därtill anknutna bestämmelser. Det övergripande syftet var att så långt det är möjligt hindra tidiga tobaksdebuter och att minska tobakskonsumtionen för att därigenom förbättra folkhälsan. Det närmare syftet var att möjliggöra en mer effektiv efterlevnad av tobakslagens förbud att i näringsverksamhet sälja eller på annat sätt lämna ut tobaksvaror till den som inte har fyllt 18 år.

Utredningen undersökte hur och varifrån ungdomar skaffar sig tobak, trots åldersgränsen, samt hur tobakslagens bestämmelser om tillsyn och sanktioner fungerade. Utredningen konstaterade att ungdomar under 18 år i huvudsak fick tag på tobak på två sätt, dels genom att bjudas av annan, vanligen en kamrat, dels genom att själv köpa tobaken i en kiosk eller tobaksaffär eller i ett annat liknande mindre försäljningsställe. Utredningen drog slutsatsen att det främst var de små försäljningsställena som av olika skäl försummade att respektera åldersgränsen och att åtgärder för att förbättra efterlevnaden av åldersgränsen därför måste utformas särskilt med hänsyn till att de ska nå och ha effekt just för denna typ av försäljningsställen. Kommunernas tillsyn var begränsad till anmälda försäljningsställen och det fanns inte några tillförlitliga uppgifter om i vilken utsträckning tobaksförsäljning faktiskt anmälde. Den dåvarande anmälningsskyldigheten var osanktionerad och en anmälan ledde till att en tillsynsavgift måste betalas. Detta innebar en uppenbar risk att en del mindre näringsidkare inte anmälde tobaksförsäljning eller i vart fall sköt upp anmälan tills man av något skäl ändå blev uppmärksamman av kommunen.

Utredningen gjorde följande överväganden i valet mellan anmälan och tillståndskrav (SOU 2009:23 s. 146 f.):

Utredningen har ovan konstaterat att ett första villkor för att kommunen ska kunna utöva en effektiv tillsyn är att kommunen får kännedom om var tobaksförsäljning sker. Detta bör säkerställas genom en sanktionsmöjlighet. Därmed är emellertid inte sagt vilket som är den lämpligaste lösningen för att få kontroll över tobakshandeln – tillstånd i förening med en möjlighet till återkallelse av tillståndet eller en utökad anmälningskyldighet i förening med bl.a. möjlighet att besluta

om försäljningsförbud. Utredningen gör i denna del följande överväganden.

Ett tillståndskrav medför lika väl som en anmälningsskyldighet att kommunen får kontroll över de försäljningsställen för tobak som finns i kommunen och i förekommande fall möjlighet att genom förelägganden kräva in de uppgifter kommunen behöver för att planera och utöva sin tillsyn. Ett tillståndssystem är dock mer administrativt betungande och förutsätter mer resurser än ett anmälningssystem. Om inga särskilda krav uppställs för att få ett sådant tillstånd riskerar detta vidare att bli en ren formalitet. Så blev fallet beträffande den tidigare tillståndsplikten för handel med öl, vilken avskaffades med införandet av alkohollagen och ersattes av vissa i lagen uppställda krav i förening med anmälningsskyldighet. Utredningen anser därför övervägande skäl tala för att i nuläget bygga vidare på den nuvarande anmälningsskyldigheten och utvidga denna till att omfatta fler uppgifter vilka behövs för tillsynen [...].

En annan sak är om statsmakterna i framtiden önskar uppställa särskilda krav på en näringsidkare för att han eller hon ska få sälja tobaksvaror, t.ex. att näringsidkaren sköter betalning av skatter och avgifter och att han eller hon inte är dömd för brott. I sådant fall måste anmälningsskyldigheten ersättas av ett system med individuell tillståndsprövning. I sammanhanget bör erinras om att tobak är en vara där det råder internationell enighet om dess skadlighet för folkhälsan och om önskvärdheten av att inskränka tillgängligheten. Enligt utredningens mening finns därför skäl till fortsatta överväganden i denna fråga.

Flera remissinstanser, bl.a. Statens Folkhälsoinstitut och ett antal länsstyrelser, förordade införandet av en tillståndsplikt eftersom en sådan plikt kunde anses leda till en större regelefterlevnad. Regeringen delade emellertid utdelningens bedömning i fråga om tillståndsplikt. I sammanhanget uttalades följande.¹²

De lagändringar som nu föreslås, dvs. en skärpning av anmälningsskyldigheten och därtill knuten straffsanktion vid utebliven anmälan kommer att leda till en större följsamhet att anmäla och regelefterlevnad. Kommunerna kommer därmed också att få en större möjlighet att utöva en effektiv tillsyn över tobakslagens bestämmelser om detaljhandel och åldersgräns för försäljning.

¹² Prop. 2009/10:207 s. 15.

5.4 Regleringen av försäljningen av vissa andra varor

5.4.1 Detaljhandel med folköl

I alkohollagen delas alkoholdrycker in i spritdrycker, vin, öl och andra jästa alkoholdrycker. Detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får i Sverige endast bedrivas av Systembolaget AB. Detaljhandel med folköl omfattas inte av Systembolagets ensamrätt utan får bedrivas även av andra. Sådan handel får emellertid endast bedrivas om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Detaljhandel med öl får endast ske i vissa lokaler. Enligt 5 kap. 5 § första stycket alkohollagen får sålunda detaljhandel med öl endast bedrivas i sådana lokaler eller andra utrymmen i byggnader eller transportmedel

1. som ingår i anläggningar som är godkända enligt föreskrifter meddelade med stöd av 7 § 1 livsmedelslagen (2006:804) eller registrerade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, och
2. som är avsedda för stadigvarande försäljning av livsmedel och där det också säljs mat.

Denna begränsning gäller dock inte för Systembolaget eller för tillverkare av öl.

Enligt 5 kap. 5 § tredje stycket alkohollagen ska den som bedriver detaljhandel med folköl anmäla verksamheten till den kommun där försäljningen sker. Försäljning får inte påbörjas förrän anmälan har gjorts. Enligt bestämmelsens fjärde stycke ska den som bedriver detaljhandel med folköl utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen och svara för att personalen har erforderliga kunskaper om vad som gäller för försäljningen. För egenkontrollen ska det finnas ett särskilt program. Bestämmelsen motsvarar regleringen om anmälan och egenkontroll i 12 c § tobakslagen och har likheter med bestämmelserna om anmälan och egenkontroll i 9 och 16 §§ lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel.

Föranleder detaljhandel med folköl olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller följs inte bestämmelserna i alkohollagen, får kommunen med stöd av 9 kap. 19 § första stycket förbjuda den som bedriver försäljningen att fortsätta verksamheten. Om förbud

anses vara en alltför ingripande åtgärd får kommunen i stället meddela varning. Enligt bestämmelsens andra stycke kan ett förbud inskränkas till att gälla för vissa närmare angivna tider eller under vissa närmare angivna omständigheter. Förbud meddelas för en tid av sex månader eller, vid upprepade eller allvarlig försummelse, tolv månader räknat från det att den som bedriver försäljningen fått del av beslutet.

5.4.2 Servering av alkoholdrycker

För servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker krävs, enligt huvudregeln i 8 kap. 1 § första stycket alkohollagen, tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget, s.k. serveringstillstånd. För servering av folköl gäller enligt 8 kap. 8 § alkohollagen en anmälningsskyldighet motsvarande den som gäller för detaljhandelsförsäljning av folköl.

En ansökan om serveringstillstånd ska göras skriftligen och kommunen får ta ut avgift för prövningen (8 kap. 10 §). Kommunen ska inhämta Polismyndighetens yttrande, i vilket samtliga omständigheter som ligger till grund för myndighetens bedömning i det enskilda fallet ska redovisas tillsammans med ett särskilt yttrande om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten (8 kap. 11 §). Serveringstillstånd får enligt 8 kap. 12 § endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med kraven i alkohollagen. Sökanden ska vidare genom att avlägga ett prov visa att han eller hon har de kunskaper om alkohollagstiftningen som krävs för att på ett författningenligt sätt utöva serveringsverksamheten.

När det gäller sökandens lämplighet med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden ska kommunen pröva dels sökandens s.k. vandel – dvs. den allmänna och ekonomiska skötsamheten – och dels sökandens ekonomiska förhållanden i övrigt. Prövningen av sökandens personliga vandel omfattar i princip två delar – ekonomisk skötsamhet och eventuell förekomst av tidigare brottslig belastning. I förarbetena till den tidigare alkohollagen (prop. 1994/95:89 s. 102 f.) uttalas bl.a. följande angående tillståndshavares lämplighet.

Servering av alkoholdrycker är en socialt ansvarsfull uppgift. För att få tillstånd till sådan servering måste därför sökanden uppfylla högt ställda krav på lämplighet. När det gäller en juridisk person måste lämplighetskraven även riktas mot den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen i egenskap av t.ex. verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav. Även annan ekonomisk intressent bakom en rörelse kan komma att innefattas i prövningen. Ekonomisk misskötsamhet, även sådan som inte är brottslig, är exempel på sådan personlig olämplighet som ska föranleda omprövning av tillståndet. Prövningen av lämpligheten ska avse sökandens personliga och ekonomiska förhållanden i vid mening. När en sökande har dömts för brott måste det förflyta ganska lång tid innan tillstånd kan komma i fråga. Motsvarande gäller tillstånd för en sökande som varit inblandad i konkurs. Ekonomiskt misskötsamma tillståndshavare kan på ett otillbörligt sätt skaffa sig konkurrensfördelar och göra det svårt för seriösa tillståndshavare att hävda sig, vilket leder till en för branschen osund utveckling.

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande från 2011 funnit att det föreligger hinder mot att bevilja serveringstillstånd när ägarna till två restauranger är närstående till dem som tidigare fått tillstånden för restaurangerna återkallade (se HFD 2011 ref. 43).

I alkohollagen finns vidare bestämmelser om vem den som har serveringstillstånd får köpa alkoholdrycker av (8 kap. 13 §), samt krav på:

- *lokaler och utrustning* (8 kap. 14–17 §§), bl.a. att serveringstillstånd endast omfattar en begränsad yta och att serveringsstället måste ha ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahålla lagad eller på annat sätt tillredd mat,
- *personal* (8 kap. 18 §), bl.a. att en person som fyllt 20 år ska utses att vara ansvarig för serveringen och detta ska anmälas till kommunen, och
- *serveringstider m.m.* (8 kap. 19–25 §§), bl.a. att endast alkoholdrycker som serverats i enlighet med serveringstillståndet får drickas på serveringsstället och på serveringsställen där alkoholdrycker inte får serveras, får ingen dricka eller tillåtas dricka alkoholdrycker (8 kap. 24 § första och andra styckena).

Det finns i alkohollagen även bestämmelser om att den som beviljats serveringstillstånd ska anmäla hos kommunen när han eller hon avser att påbörja verksamheten och att anmälan ska göras om verksamheten läggs ned eller om det sker avbrott i den (9 kap. 11 §).

Det finns också regler om vad som händer med serveringstillståndet om den som fått tillståndet avlider, får förvaltare eller försätts i konkurs (9 kap. 12 §). Vidare ska bokföringen i en rörelse som är tillståndspliktig eller som annars bedrivs med stöd av alkohollagen vara utformad så att kontroll av verksamheten är möjlig (9 kap. 14 §).

En kommun får enligt 9 kap. 17 § meddela en innehavare av serveringstillstånd en erinran, eller i allvarliga fall eller vid upprepade överträdelser en varning om denne inte uppfyller de krav som gällde för tillståndets meddelande. Detsamma gäller om innehavaren av serveringstillståndet inte följer de bestämmelser som gäller för servering enligt alkohollagen eller de villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. En kommun ska enligt 9 kap. 18 § återkalla ett serveringstillstånd om tillståndet inte längre utnyttjas eller om det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på serveringsstället eller i anslutning till detta utan att tillståndshavaren har ingripit. En kommun ska vidare återkalla ett serveringstillstånd om tillståndshavaren har brutit mot alkohollagen eller vad som i övrigt gäller för tillståndet på ett sådant sätt att varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd, eller har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.

5.4.3 Detaljhandel med läkemedel

Endast den som har fått Läkemedelsverkets tillstånd får bedriva detaljhandel med läkemedel till konsument, se 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel. Tillstånd får beviljas endast den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten och har förutsättningar att uppfylla de krav som uppställs i lagen (4 §). Bland dessa krav kan nämnas skyldigheten att utöva särskild kontroll (egenkontroll) över detaljhandeln och hanteringen i övrigt och se till att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram (6 §).

5.4.4 Handel med vissa receptfria läkemedel

Den 1 mars 2008 trädde lagen (2007:1455) om detaljhandel med nikotinläkemedel i kraft. Lagen innebar att Apoteket AB inte längre hade ensamrätt att bedriva detaljhandel med nikotinläkemedel till konsument. Bestämmelserna har därefter, med vissa ändringar, överförts till lagen om handel med vissa receptfria läkemedel. Den nya lagen reglerar detaljhandel, dvs. försäljning och annat utlämnande i näringsverksamhet till den som är konsument, med både nikotinläkemedel och vissa andra receptfria läkemedel. Lagen har ett anmälningssystem som liknar det som finns i tobakslagen.

I 9 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel anges att en näringsidkare inte får bedriva detaljhandel enligt denna lag, utan att först ha anmält handeln till Läkemedelsverket. Enligt den gamla lagen om detaljhandel med nikotinläkemedel gällde att anmälan skulle ske till den kommun där handeln skulle bedrivas.

I förarbetena till bestämmelsen i lagen om detaljhandel med nikotinläkemedel behandlades frågan om det skulle finnas en skyldighet att anmäla försäljningen eller om försäljningen i stället skulle vara tillståndspliktig. Utredningen om detaljhandel med nikotinläkemedel förslög att det med hänsyn till kraven på en hög patientsäkerhet, en säker användning av läkemedel och en effektiv tillsyn skulle införas ett tillståndsförfarande (SOU 2006:15, s. 51 ff.). I propositionen föreslog regeringen i stället en anmälningsskyldighet (prop. 2007/08:17 s. 23 ff.). Regeringen fann att ett tillståndssystem skulle innebära en administrativ börda som inte står i rimlig proportion till de risker som finns med försäljning av receptfria nikotinläkemedel. Enligt regeringen skulle ett anmälningsskyldigt kombinerat med en kontinuerlig tillsyn och egenkontroll tillgodose de säkerhetskrav som är rimliga att ställa.

Även i förarbetena till lagen om handel med vissa receptfria läkemedel behandlades frågan om det skulle finnas en tillståndsplikt eller en anmälningsskyldighet. Apoteksmarknadsutredningen angav följande (SOU 2008:33, s. 88).

Bedömningen av om en anmälningsskyldighet eller ett tillståndsförfarande ska väljas bör ske med beaktande av det övergripande syftet med omregleringen, nämligen att åstadkomma effektivisering, bättre tillgänglighet för konsumenterna, prispress samt en säker och ändamålsenlig läkemedelsanvändning.

En fördel med ett krav på tillstånd är att tillsynsmyndigheten redan innan försäljningen påbörjas ges tillfälle att göra en bedömning av näringsidkarens lämplighet att tillhandahålla läkemedel. Om det senare av någon anledning inte längre finns förutsättningar för tillstånd kan tillsynsmyndigheten ges en möjlighet att återkalla detta. En nackdel med ett tillståndskrav är att det kräver en större, förmodligen både ekonomisk och administrativ, insats från näringsidkarens sida och att det kan upplevas som betungande, i synnerhet för småföretagare. Det skulle även innebära en ökad arbetsbelastning för tillståndsmyndigheten. Dessutom skulle det krävas en överklagandemöjlighet vid avslag.

En fördel med ett anmälningsförfarande är att det kräver betydligt mindre administrativa insatser från både näringsidkare och berörda myndigheter. En nackdel med ett sådant förfarande är att tillsynsmyndigheten inte kan återkalla ett tillstånd, vilket är en effektiv sanktion vid misskötsamhet från näringsidkarens sida. Denna nackdel kan emellertid i stora delar avhjälpas genom att det i stället införs en möjlighet för myndigheten att meddela förelägganden och förbud om verksamheten inte uppfyller de krav som ställs.

Med hänsyn till den ökade administrativa börda som ett tillståndssystem innebär anser utredningen att det inte står i rimlig proportion till de risker som finns med försäljning av receptfria läkemedel.

I 16 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel anges bl.a. att den som bedriver detaljhandel ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över detaljhandeln och hanteringen i övrigt av läkemedel och se till att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram. Bestämmelsen har sin förebild i tobakslagens och alkohollagens bestämmelser.

Enligt 12 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel får läkemedel, vid detaljhandel enligt lagen, inte säljas eller på annat sätt lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år. För nikotinläkemedel gäller därutöver enligt 13 § att sådant läkemedel inte får lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att läkemedlet är avsett att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år. Där detaljhandel med nikotinläkemedel bedrivs ska det finnas en tydlig och klart synbar skylt med information om dessa förbud. Den som lämnar ut nikotinläkemedel ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder. Bestämmelsen motsvarar 12 § tobakslagen och har stora likheter med 3 kap. 7 och 8 §§ alkohollagen.

Läkemedelsverket bedriver tillsyn över efterlevnaden av lagen om handel med vissa receptfria läkemedel. Läkemedelsverket får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller

föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska efterlevas. Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Även om Läkemedelsverket har tillsynsansvar, så har ansvaret för den faktiska kontrollen av detaljhandeln lagts på den kommun där detaljhandeln bedrivs (20 §). Kommunerna har inte några sanktionsmöjligheter mot näringsidkare som bedriver försäljning av läkemedel. Kommunerna ska i stället underrätta Läkemedelsverket om brister i efterlevnaden av lagen (21 §). Läkemedelsverket har då möjlighet att meddela de förelägganden, förbud och viten som är erforderliga. I förarbetena anges som skäl för denna konstruktion att genom att endast en myndighet kan utfärda sanktioner mot aktuella näringsidkare kommer en mer enhetlig praxis att utvecklas, vilket borde vara till gagn för rättssäkerheten på området (prop. 2008/09:190, s. 104). Kommunen har emellertid rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen. Kommunen har också rätt till tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med detaljhandeln och hanteringen i övrigt av läkemedel. Kommunen har dock inte rätt till tillträde till bostäder med stöd av lagen.

Lagen innehåller även en ansvarsbestämmelse som innebär att det är straffbart att uppsåtligen eller av oaktsamhet sälja receptfria läkemedel till konsument på andra försäljningsställen än öppenvårdsapotek utan att först ha anmält försäljningen till Läkemedelsverket. Det är också straffbart att uppsåtligen eller av oaktsamhet sälja sådana läkemedel till den som inte har fyllt 18 år. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader (24 §). Lagen innehåller även en särskild förverkandebestämmelse (26 §).

5.5 Analys av 2010 års ändringar i tobakslagen

5.5.1 Analysens inriktning och genomförande

I enlighet med vad som framgår av direktiven har vi till uppgift att analysera resultatet av 2010 års lag ändringar. En sådan analys måste rimligtvis ske utifrån ändringarnas primära syfte – att skapa

en bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns och en effektivare tillsyn.¹³

Som ett underlag för vår analys har vi granskat möjliga förändringar i ungdomars tobaksbruk och anskaffning av tobaksvaror samt undersökt hur den kommunala tillsynen bedrivs. Analysen grundar sig på tillgängliga statistiska uppgifter. I syfte att skapa ett bredare underlag har vi också genom en enkätundersökning inhämtat synpunkter och förslag från tillsynsmyndigheterna.

5.5.2 Huvuddragen i 2010 års lagändringar

Som vi nämnt redan inledningsvis trädde den 1 augusti 2010 ett antal ändringar i tobakslagen i kraft. Till grund för lagändringarna låg betänkandet Olovlig tobaksförsäljning (SOU 2009:23) som Utredningen om tobaksförsäljning till unga överlämnade i februari 2009. Lagändringarna kan sammanfattats enligt följande.

- Krav på att försäljning av tobaksvaror till konsumenter ska anmälas till kommunen innan försäljning får påbörjas (tidigare skulle anmälan göras senast när försäljningen påbörjades).
- Krav på att ett egenkontrollprogram och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn ska fogas till anmälan och att ändringar i verksamheten ska anmälas till kommunen utan dröjsmål.
- Straffansvar för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet i sin näringsverksamhet tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsument utan att först ha gjort anmälan.
- En utvidgning av kommunens tillsynsansvar till att omfatta även den omedelbara tillsynen på försäljningsställen över bestämmelserna om varningstexter, innehållsdeklaration m.m. i 9 och 11 §§ tobakslagen.
- Polismyndigheten ska, vid sidan av kommunen, vara tillsynsmyndighet för bestämmelserna om handel i tobakslagen.

¹³ Prop. 2009/10:207 s. 15.

- Skyldighet för kommunen och Polismyndigheten att underrätta varandra om förhållanden av betydelse för deras tillsyn.
- Skyldighet för kommunerna att sända kopior på de beslut de fattar enligt tobakslagen till Statens folkhälsoinstitut (numera Folkhälsomyndigheten) samt till den länsstyrelse som berörs av beslutet och till Polismyndigheten.
- Skyldighet för Polismyndigheten att lämna andra tillsynsmyndigheter det biträde som behövs för att genomföra tillsynsåtgärder om de inte kan genomföras utan att polisens särskilda befogenheter att utöva våld behöver tillgripas (tidigare var det Kronofogdemyndigheten som biträdde tillsynsmyndigheterna).
- Möjlighet för en kommun att träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har ska ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen.
- Möjlighet för kommunen att meddela en näringsidkare en varning eller försäljningsförbud (om maximalt sex månader) vid överträdelse av tobakslagens bestämmelser om försäljning och utlämnande av tobaksvaror till minderåriga.
- Straffansvar vid försäljning av tobak i strid med ett meddelat försäljningsförbud.

Utöver dessa ändringar kan nämnas att det i lagtexten klargjordes att en näringsidkare som säljer tobaksvaror till konsumenter ska ge sin personal den information och det stöd som de kan behöva för att de ska kunna följa tobakslagens bestämmelser samt anslutande föreskrifter. Vidare ändrades överklaganderegleringen såtillvida att beslut som en kommun har fattat enligt tobakslagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i stället för som tidigare länsstyrelsen.

5.5.3 Utvecklingen av ungdomars tobaksbruk och anskaffning av tobaksvaror

CAN genomför årligen undersökningar om drogvanor bland elever i årskurs 9 och gymnasiets år 2. Riksrepresentativa drogvaneenkäter bland skolelever har genomförts sedan 1971 i årskurs 9, och sedan

2004 även i gymnasiet år 2. Bland annat belyser undersökningarna utvecklingen av ungdomars drogvanor över tid och visar på skillnader mellan exempelvis kön och regioner. Utöver detta genererar den insamlade informationen goda möjligheter att göra mera detaljerade analyser av konsumtionsmönster, samband mellan drog-användning och risk- samt skyddsfaktorer etc. Undersökningarna genomförs som lärarövervakade anonyma gruppenkäter i klassrummen under skrivningsliknande former och eleverna deltar anonymt. Omkring 15–20 procent av de 300 slumpvis utvalda klasserna deltar inte i studien, och bortfallet på individnivå i form av frånvarande elever är av ungefär samma storlek. Resultat för enskilda klasser eller skolor redovisas aldrig i de nationella studierna. Undersökningarna presenteras dels i de årliga rapporterna Skolelevers drogvanor, men även i kortare mera tematiska specialrapporter.

Av CAN:s rapporter framgår att andelen rökare och snusare bland skolelever har minskat i såväl årskurs 9 som gymnasiet andra år sedan år 2010. Störst minskning kan ses när det gäller rökning bland flickor i årskurs 2 i gymnasiet. Utvecklingen illustreras i tabell 5.1 nedan.

Tabell 5.1 Andel elever som inte röker respektive inte snusar (CAN)

År	Röker inte				Snusar inte			
	Årskurs 9		Gymnasiet år 2		Årskurs 9		Gymnasiet år 2	
	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor
1995	81,3	72,0	.	.	81,7	97,7	.	.
2000	69,3	63,3	.	.	72,8	95,3	.	.
2005	80,5	69,7	69,1	60,3	78,9	93,3	70,8	88,5
2010	78,4	71,4	64,6	57,4	82,9	95,8	72,5	91,9
2011	80,6	73,3	67,2	60,2	86,4	95,7	74,9	92,6
2012A/B	81,8 /	76,3 /	65,4 /	60,5 /	85,4 /	97,8 /	75,6 /	94,4 /
	86,2	81,6	72,8	65	86,4	96,2	77,4	94,6
2013	88,1	82,8	72,4	67,2	87,7	96,2	75,8	93,4
2014	88,0	82,4	69,9	69,6	89,4	96,7	76,2	95,7
2015	88,1	83,3	73,2	71,7	87,5	96,5	75,7	95,1

När det gäller anskaffningen av tobaksvaror framgår av CAN:s rapport för 2015 att en mindre andel av de niondeklassare som röker köper sina cigaretter själva jämfört med år 2009. Samtidigt

kan inte utläsas några större förändringar när det gäller köp av smuggelcigaretter. Utvecklingen i dessa avseenden illustreras i tabell 5.2 nedan.

Tabell 5.2 Anskaffning av cigaretter bland rökare i årskurs 9

Procentuell fördelning mellan kön

År	Köper själv (pojkar)	Köper själv (flickor)	Från försäljare av smuggelcigaretter (pojkar)	Från försäljare av smuggelcigaretter (flickor)
2009	45,6	35,3	8,0	8,5
2010	41,7	35,6	9,2	7,4
2011	37,5	33,4	8,1	9,2
2012A	38,0	30,3	7,5	7,0
2012B ¹⁴	37,7	25,8	6,9	5,6
2013	39,5	23,1	10,3	6,0
2014	37,8	26,2	9,0	7,9
2015	35,7	25,2	11,0	8,6

Utvecklingen när det gäller niondeklassarnas anskaffning av snus illustreras i tabell 5.3 nedan.

Tabell 5.3 Anskaffning av snus bland snusare i årskurs 9

Procentuell fördelning mellan kön

År	Köper själv (pojkar)	Köper själv (flickor)
2007	54,0	33,8
2008	53,5	29,3
2009	49,0	26,5
2010	36,3	17,5
2011	38,6	17,7
2012A	36,7	14,8
2012B ¹⁵	33,9	18,9
2013	38,6	31,3
2014	39,8	17,4
2015	40,9	.

¹⁴ Frågorna ändrades år 2012, därför finns två olika värden för detta år.

¹⁵ Se föregående not.

Av de ovan redovisade uppgifterna framgår att en mindre andel av de niondeklassare som snusar i dag köper snus själva jämfört med vad som var fallet år 2009. Minskningen är dock inte lika stor som för cigaretter och gäller endast för pojkar.

5.5.4 Tillsynen över detaljhandeln med tobaksvaror

Antalet anmälda försäljningsställen för tobaksvaror uppgick år 2014 till 11 200. Antalet har varit i princip detsamma sedan år 2009. Under samma period har det totala antalet tillsynsbesök minskat något, från 9 700 besök år 2009 till 8 400 besök år 2014. Antalet enskilda försäljningsställen som fått tillsynsbesök har emellertid ökat såväl numerärt som procentuellt. Utvecklingen illustreras i tabell 5.4 nedan.

Tabell 5.4 Antal försäljningsställen¹⁶

Antalet anmälda försäljningsställen för tobaksvaror och antalet tillsynsbesök 2008–2014

År	Antalet anmälda försäljningsställen	Antalet enskilda försäljningsställen som fick tillsynsbesök	Procent av försäljningsställena som fick tillsynsbesök	Totalt antal tillsynsbesök
2008	12 200	5 700	47	6 800
2009	11 600	6 500	56	9 700
2010	11 700	6 700	57	7 300
2011	11 500	7 300	64	8 300
2012	11 400	6 800	60	7 900
2013	11 200	7 600	68	8 800
2014	11 200	7 500	67	8 400

Såvitt Folkhälsomyndigheten känner till, har det inte gjorts några anmälningar om gränsöverskridande distansförsäljning till kommunerna. En kommun har dock lämnat information till myndigheten om anmäld internetförsäljning från ett företag i kommunen men med en webbadress i Polen. Kommunerna får anmälningar från näringsidkare som bedriver tobaksförsäljning över internet men

¹⁶ Uppgifterna baseras på länsrapportens undersökning för vars genomförande Folkhälsomyndigheten ansvarar. Någon sammanställning av uppgifterna för år 2015 är i skrivande stund inte tillgänglig.

enligt uppgift från kommunerna avser det företag som har sitt säte inom landet. Den tillsyn som skett är av företagets hemsidor men i de flesta fall har kommunerna inte bedrivit någon tillsyn alls.

Antalet meddelade försäljningsförbud har de senaste åren varit mycket få. Utvecklingen illustreras i tabell 5.5 nedan.

Tabell 5.5 Administrativa sanktioner och åtgärder som kommunerna beslutat om i tillsynen över detaljhandel med tobaksvaror 2011–2014¹⁷

Sanktion eller åtgärd	2011	2012	2013	2014
Försäljningsförbud totalt	1	16	8	4
Varning totalt	14	16	29	26
- Föreläggande med vite	9	11	21	15
- Föreläggande utan vite	10	39	16	10
Föreläggande totalt	19	47	37	25
Begäran om utdömande av vite (föreläggande)	2	0	2	2
- Förbud med vite	22	26	29	46
- Förbud utan vite	3	8	19	1
Förbud totalt	25	34	48	47
Begäran om utdömande av vite (förbud)	6	1	7	5
Totalt	67	115	131	109

Den klart vanligaste grunden för administrativa sanktioner är felaktig märkning av tobaksvaror (9 och 11 §§ tobakslagen), vilken föranledde 37 beslut år 2011 och 69 beslut år 2014. I övrigt kan inte några direkta slutsatser dras från de statistiska uppgifterna beträffande grunderna för besluten om administrativa sanktioner.

Av samtliga anmälda försäljningsställen 2012 redovisar kommunerna i länsrapporten käten att 65 procent hade lämnat in egenkontrollprogram till kommunen. Detta är en ökning jämfört med 2011 då endast 35 procent av försäljningsställena hade gjort det. Av dessa egenkontrollprogram bedömer kommunerna att 87 procent fyller sitt syfte, det vill säga beskriver rutiner för försäljningen för att säkerställa att reglerna om försäljning av tobaksvaror följs. Av samtliga anmälda försäljningsställen 2014 redovisar kommunerna att 74 pro-

¹⁷ Se not 16 ovan.

cent hade lämnat in egenkontrollprogram till myndigheten. Detta är en ökning jämfört med 2012. Av dessa egenkontrollprogram bedömer kommunerna att 91 procent fyller sitt syfte, det vill säga beskriver rutiner för försäljningen för att säkerställa att reglerna om försäljning av tobaksvaror följs.

5.5.5 Enkätundersökning till tillsynsmyndigheterna

Som ett led i utvärderingen av 2010 års reform har vi kontaktat tillsynsmyndigheterna på tobaksområdet. En enkät har skickats till samtliga länsstyrelser som ombetts att besvara enkäten i relevanta delar och vidarebefordra enkätfrågorna till de kommunala tillsynshandläggarna inom respektive län. Enkäten har också skickats till Folkhälsomyndigheten.

Av enkätundersökningen framgår sammanfattningsvis att de lagändringar som genomfördes år 2010 inte förefaller ha påverkat kommunernas tillsynsarbete i någon nämnvärd utsträckning. Undersökningen visar att många kommunala tillsynsmyndigheter upplever den nuvarande anmälningsplikten som ineffektiv och de administrativa sanktionsmedlen som tandlösa. Denna uppfattning delas också av många länsstyrelser. Många tillsynsmyndigheter har pekat på problemet med att meddelade försäljningsförbud i dag kan kringgås genom att verksamheten överlåts till en närstående. Majoriteten av kommunerna har efterfrågat skarpare sanktionsmöjligheter, t.ex. direktverkande sanktioner och möjlighet att meddela försäljningsförbud för en längre tid än vad som i dag är möjligt. Samtidigt finns det kommuner som anser att det nuvarande systemet är tillräckligt och att förekommande tillsynsproblem har att göra med resurstilldelning och regeltillämpning snarare än regelverket i sig.

Undersökningen visar också att en klar majoritet av de tillfrågade tillsynsmyndigheterna ställer sig positiva till en tillståndsplikt för försäljning av tobaksvaror.

En redogörelse för enkätfrågorna, undersökningens genomförande och en sammanställning av enkätsvaren redovisas i bilaga 3.

5.5.6 Slutsatser

Det är mycket svårt att dra några säkra slutsatser beträffande resultatet av de lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2010. Att hänföra konstaterade förändringar i beteenden till enskilda lagändringar är rent allmänt ofta vanskligt. Detta eftersom det inte kan uteslutas att sådana förändringar helt eller delvis har helt andra förklaringar. Även annan lagstiftning måste naturligtvis beaktas. I det sammanhanget kan t.ex. nämnas den möjlighet till kontrollköp som infördes i tobakslagen den 1 maj 2014. Det går inte heller att bortse från tidsaspekten. Det rör sig om relativt nyligen genomförda lagändringar. Det sagda innebär att en analys av effekterna av 2010 års lagändringar oundvikligen får spekulativa inslag.

Av det ovan redovisade statistiska underlaget framgår att andelen rökare och snusare bland ungdomar minskat under senare år. Tobaksbruket bland ungdomar har emellertid minskat under en längre period och kan därför inte kopplas samman med de lagändringar som genomförts under senare år. Vid en jämförelse mellan år 2009 och 2014 av andelen ungdomar som själva köper sina cigaretter tydligt minskar. En delförklaring till det skulle kunna vara att ålderskontrollerna blivit effektivare på grund av skärpta regler om egenkontroll, men förändringen kan givetvis också ha andra förklaringar. Något som kan tala emot denna förklaring är att en lika tydlig utveckling inte kan ses i fråga om andelen ungdomar som själva köper sitt snus.

Att döma av den enkätundersökning till tillsynsmyndigheterna som vi genomfört förefaller de lagändringar som genomfördes år 2010 rent generellt inte ha haft någon nämnvärd inverkan på det kommunala tillsynsarbetet. Samtidigt pekar uppgifterna från länsrapportenkäterna på att reglerna om egenkontrollprogram efterlevs i allt större utsträckning.

Av den tillgängliga statistiken kan också utläsas en viss ökning av användandet av administrativa sanktioner även om de nuvarande sanktionsmöjligheterna inte används i särskilt stor utsträckning. Mot den bakgrunden kan diskuteras i vilken mån flera av de påtalade bristerna i den nuvarande tillsynen är att hänföra till reglerna i sig eller tillämpningen av dem. Att hänföra brister i tillsynen enbart till anmälningsförfarandet och det därtill kopplade sanktionssystemet förefaller under alla förhållanden vara en alltför enkel

tolkning, i synnerhet som många tillsynsmyndigheter har pekat särskilt på bristande resurser och låg prioritering av tobakstillsynen.

Enkätundersökningen visar att många kommunala tillsynsmyndigheter upplever den nuvarande anmälningsplikten som ineffektiv och de administrativa sanktionsmedlen som tandlösa. Denna uppfattning delas också av flera länsstyrelser. Många tillsynsmyndigheter har pekat på problemet med att meddelade försäljningsförbud i dag kan kringgås genom att verksamheten överläts till en närstående. Majoriteten av kommunerna har efterfrågat skarpare sanktionsmöjligheter.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att de är oklart om – och i vilken utsträckning – som 2010 års lagändringar har lett till en bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns och en effektivare tillsyn.

En åtgärd som redan vidtagits efter ändringarna år 2010 och som kan få effekt på försäljningen till ungdomar är bestämmelserna om kontrollköp, som trädde i kraft den 1 maj 2014. Effekten av den lagstiftningen har dock inte haft någon möjlighet att slå igenom i statistiken ännu.

5.6 Överväganden och förslag

5.6.1 Bör en tillståndsplikt för detaljhandel med tobaksvaror införas?

<p>Vårt förslag: Detaljhandel med tobaksvaror ska få bedrivas endast av den som har tillstånd för sådan handel.</p>
--

Frågan om tillståndsplikt för tobaksförsäljning har, som redovisats i avsnitt 5.3, varit föremål för utredning vid ett flertal tidigare tillfällen. Tidigare förslag om tillståndsplikt har dock avvisats på den grunden att förtjänsterna av en tillståndsplikt inte har bedömts stå i proportion till den ökade administrativa hanteringen som ett sådant system kan tänkas medföra. I sammanhanget bör dock framhållas att tidigare överväganden i fråga om tillståndsplikt i huvudsak har skett utifrån målet att skapa en bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns och en effektivare tillsyn. Att ungdomar under 18 år fortfarande har möjlighet att i stor utsträckning

själva köpa tobak kan i och för sig lyftas fram som ett skäl för att redan nu vidta ytterligare åtgärder. Som vi konstaterat i föregående avsnitt är det samtidigt för tidigt att avgöra om – och i så fall i vilken utsträckning som – de ändringar i tobakslagen som har gjorts under senare år har lett till önskat resultat. I det sammanhanget är det troligen förekomsten av ett egenkontrollprogram som är mer avgörande än skillnaden mellan å ena sidan en anmälningssplikt och å andra sidan en tillståndsplikt. Även om det inte går att utesluta att även ålderskontroll och tillsyn skulle förbättras med ett tillståndskrav tror vi inte att en tillståndsplikt skulle innebära några avgörande förtjänster i dessa avseenden.

En aspekt som inte tidigare har vägts in i bedömningen vid vägvalet mellan anmälningssplikt och tillståndsplikt för tobaksförsäljning är hur de olika systemen är ägnade att stötta arbetet mot den illegala handeln med tobaksvaror. Enligt tobaksbranschen uppskattas den illegala tobakshandeln i Sverige stå för 10,3 procent av konsumtionen. Skattebortfallet från den illegala handeln uppskattas till drygt 1,3 miljarder kr, under antagandet att dessa cigaretter i stället hade beskattats fullt ut. Med illegala cigaretter avses t.ex. cigaretter tillverkade för en utländsk marknad, dvs. med utländska varningstexter. Uppskattningen bygger på en analys av 10 030 cigarettpaket från 29 svenska städer.¹⁸

Enligt beräkningar av CAN uppskattas den totala cigarettanskaffningen i Sverige år 2014 till ca sex miljarder cigaretter varav 90 procent var registrerade cigaretter. Den oregistrerade andelen utgjorde således tio procent, varav åtta procent var lagligt resandeförda cigaretter och två procent av köpen var smuggelcigaretter. För samma år uppskattas att ca 225 miljoner snusdosor anskaffades av den vuxna befolkningen i Sverige varav ca 98 procent utgjordes av registrerat snus. De oregistrerade delmängderna utgjorde totalt två procent, varav mindre än en halv procent av den totala anskaffningen var smuggelsnus och resterande del resandeförd snus. I rapporten från CAN konstateras att det finns en osäkerhet runt omfattningen av illegala cigaretter. Det påpekas att Tullverkets beslag av cigaretter 2014 motsvarar åtta procent av den totala mängden oregistrerad cigarettanskaffning enligt CAN:s beräkningar. Om

¹⁸ Obeskattade cigaretter 2015. Rapport framtagen av Tobaksleverantörsföreningen och Philip Morris International i samarbete med KPMG AB.

beslagen sätts i relation till uppskattningen av smugglade cigaretter blir andelen 40 procent för 2014. Även om den andelen förefaller vara hög tyder detta på att CAN:s uppskattning av illegala cigaretter kan vara för låg, trots att metodiken har räknat upp svaren för att ta hänsyn till underrapporteringen.¹⁹

Undersökningar av den olagliga handelns omfång och omfattning inom EU bekräftar att det är svårt att mäta olaglig handel just på grund av att det rör sig om en illegal och därigenom hemlig typ av verksamhet.²⁰

Illegal handel med tobak är problematisk av flera skäl. Staten går miste om skatteintäkter, kriminella aktörer profiterar på hanteringen och konkurrensen blir osund mellan hederliga och ohederliga handlare. Kontrollen av försäljningen blir givetvis också sämre. Det förhållandet att tobaksvarorna, främst cigaretter, säljs utan punktskatt gör dem prismässigt överkomliga inte minst för barn och ungdomar. Illegal handel med tobak innebär följaktligen ett hot mot de folkhälsopolitiska målen. Problemet med försäljning av illegala cigaretter inom detaljhandeln har påtalats av många tillsynsmyndigheter inom ramen för den genomförda enkätundersökningen (se avsnitt 5.5.5), samt av företrädare för flera handelsorganisationer och tobakstillverkare och myndigheter, bl.a. Polismyndigheten och Tullverket.

En majoritet av de tillsynsmyndigheter som besvarat vår enkätundersökning har ställt sig positiva till en tillståndsplikt för försäljning av tobaksvaror. Vi gör bedömningen att en tillståndsreglering, som innefattar en möjlighet att på förhand pröva näringsidkarens lämplighet och vandel samt en möjlighet att senare återkalla tillståndet, är en ändamålsenlig åtgärd för att begränsa förekomsten av illegal tobak inom detaljhandeln och att en sådan plikt, tillsammans med de föreslagna reglerna om spårbarhet och märkning (se kapitel 6), kan bidra till att stävja den illegala handeln inom alla led av leverans- och försäljningskedjan. Som vi närmare redovisar i kapitel 7 ligger en tillståndsreglering väl i linje med de strävanden som

¹⁹ Tobaksvanor i Sverige – tobakskonsumtionen i siffror med fokus på år 2014, CAN Rapport 151, Clara Henriksson & Mats Ramstedt.

²⁰ Till exempel: Luk Joossens, *Pricing Policies and Control of Tobacco in Europe (PPACTE)*, Work Package 5, deliverable 5.2: Illicit tobacco trade in Europe: issues and solutions, augusti 2011, finns på: <http://www.ppacte.eu/>; World Bank Economics of Tobacco Toolkit, *Understand, Measure and Combat Tobacco Smuggling*, David Merriman, 2001, finns på: <http://siteresources.worldbank.org/INT/PH/Resources/7Smuggling.pdf>

framhålls i artikel 6.2 a i WHO:s protokoll för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror (nedan smugglingsprotokollet).

Den främsta förtjänsten med en tillståndsreglering är att en sådan, till skillnad från det nuvarande anmälningssystemet, ger möjlighet att på förhand pröva näringsidkarens lämplighet och vandel. Eftersom en vandelsprövning ger möjlighet att sälla bort sådana personer som tidigare har gjort sig skyldiga till exempelvis brottslig verksamhet, kan det momentet i en tillståndsprövning antas begränsa de illegala eller annars oseriösa inslagen inom detaljhandeln. Till skillnad från systemet med anmälningsskyldighet innebär en tillståndsprövning också att tillståndet kan återkallas. Möjligheten till återkallelse av tillståndet ger tillståndsmyndigheterna tillgång till en mer ingripande sanktion än vad som finns i dag. Skarpare sanktionsmöjligheter är något som efterfrågats av ett stort antal tillsynsmyndigheter och vi bedömer att blotta möjligheten till tillståndsåterkallelse kan få en viktig preventiv effekt i nu aktuellt sammanhang.

Den främsta nackdelen med en tillståndsplikt kan sägas vara den ökade administration och de ökade kostnader som en sådan skulle innebära för tillsynsmyndigheterna, i vart fall i ett initialt skede. Många tillsynsmyndigheter har påtalat att en alltför administrativt betungande reglering av tobakshandeln skulle kunna leda till att tillsynsmyndigheterna får mindre tid för faktisk tillsyn. Denna farhåga, som inte bör ignoreras, utgör enligt vår mening inte ett tillräckligt skäl för att avstå från att föreslå en tillståndsordning. Däremot är det naturligtvis viktigt att ett tillståndsförfarande ges en så pragmatisk och enkel utformning som möjligt. Även om ett tillståndsförfarande generellt sett är mer administrativt betungade än ett anmälningsförfarande kan det dessutom medföra vissa effektivitetsvinster i tillsynen. Genom en förhandsprövning av tobaksförsäljaren och en möjlighet att, innan försäljningen påbörjas, granska och avhjälpa brister i egenkontrollprogramen kan behovet av tillsynsinsatser minska och den operativa tillsynen på så sätt bli mer effektiv.

Sammantaget bedömer vi alltså att fördelarna med en tillståndsplikt överväger nackdelarna. Vi föreslår därför att detaljhandel med tobaksvaror ska få bedrivas endast av den som har tillstånd för sådan handel.

Den föreslagna tillståndsplikten gäller endast försäljning av tobaksvaror. Vi har i delbetänkandet lämnat vissa förslag som gäller för örtprodukter för rökning. Vi bedömer emellertid att de skäl som motiverar en tillståndsplikt för tobaksförsäljning inte gör sig gällande med samma styrka när det gäller örtprodukter för rökning. Handeln med sådana produkter är relativt begränsad och den illegala handeln gör sig inte alls gällande med samma styrka som den illegala handeln med tobaksvaror. Örtprodukter för rökning har inte heller tidigare omfattats av någon anmälningsplikt. I dagsläget ser vi inte några vägande skäl som kan motivera en tillståndsplikt för försäljning av sådana produkter.

5.6.2 Bör tillståndsplikten omfatta även partihandel?

Vårt förslag: Partihandel med tobaksvaror ska endast få bedrivas av den som har tillstånd för sådan handel.

Diskussionen om tillståndsplikt tar ofta sikte på detaljhandel med tobak. Flera myndigheter har under vårt arbete uppmärksammat oss på att det finns en problematik i att det kan vara svårt kontrollera och ingripa mot partihandel med illegal tobak. Med utgångspunkten att en tillståndsplikt är ett verksamt verktyg för att motverka illegal handel kan en tillståndsplikt för partihandlare motiveras utifrån i allt väsentligt samma skäl som en tillståndsplikt för detaljhandlare. Liksom den föreslagna tillståndsplikten för detaljhandel med tobaksvaror ligger en tillståndsplikt för partihandlare väl i linje med smugglingsprotokollet (se kapitel 7). Att ställa krav på tillstånd för de aktörer som handlar med tobaksvaror i partihandelsledet är därför, enligt vår mening, både ändamålsenligt och konsekvent.

Många aktörer som bedriver partihandel med tobaksvaror finns visserligen redan i dag registrerade hos Skatteverket som t.ex. godkända upplagshavare, lagerhållare eller varumottagare enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt. För godkännande krävs bl.a. att den som ansöker är lämplig med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt (se t.ex. 10 § andra stycket, 15 § första stycket och 38 § första stycket). Det finns dock aktörer som bedriver partihandel utan att omfattas av kraven på godkänn-

ande i skattelagstiftningen. Detta eftersom registreringskravet enligt skattelagstiftningen endast träffar de aktörer som hanterar varor under skatteuppskov (se 7 a §). Den nuvarande ordningen medger alltså inte någon generell förhandsgranskning av samtliga aktörer som bedriver eller avser att bedriva partihandel med tobaksvaror. De nedan föreslagna kraven för tillstånd (se avsnitt 5.6.5) – som innefattar en prövning av såväl sökandens personliga som ekonomiska förhållanden – innebär dessutom en mer omfattande granskning än kraven enligt skattelagstiftningen, som inriktar sig på aktörernas ekonomiska förhållanden. Det skatterättsliga kravet för registrering är alltså, i förhållande till den nu föreslagna tillståndsplikten, inte heltäckande.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det skatterättsliga registreringskravet inte är tillräckligt för att säkerställa att en nödvändig förhandsgranskning av samtliga aktörer som bedriver partihandel med tobaksvaror sker.

I jämförelse med antalet försäljningsställen i detaljistledet är antalet partihandlare i princip försumbart. Att låta även partihandlare omfattas av tillståndsplikten innebär därför inte någon nämnvärd ökning av den totala administrationen av tillstånden.

Vi föreslår alltså att även partihandel med tobaksvaror ska få bedrivas endast av den som har tillstånd till sådan handel. Att även partihandlare omfattas av en tillståndsplikt är inte unikt. Motsvarande ordning gäller t.ex. partihandel med läkemedel, se t.ex. 3 kap. lagen om handel med läkemedel.

5.6.3 Tillståndets räckvidd

Våra förslag: Tillstånd till detaljhandel med tobak ska avse ett särskilt försäljningsställe.

Tillståndet kan gälla för viss tid eller tills vidare.

Den nuvarande skyldigheten för tobaksförsäljare att till kommunen anmäla försäljningen är knuten till försäljningsstället, dvs. en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme där sådan försäljning sker. Detta sammanhänger med att flera av tobakslagens försäljningsregler är kopplade till försäljningsstället (se t.ex. 12 § tredje stycket angående kravet på skyltning och 14 § tredje stycket angående

kraven på kommersiella meddelanden). Det finns enligt vår bedömning goda skäl för att hålla fast vid den systematik som redan finns i tobakslagen även vad gäller den nu föreslagna tillståndsplikten. Med hänsyn till de särskilda regler som i fråga om marknadsföring föreslås gälla för specialbutiker för tobaksvaror (se avsnitt 9.6) är det naturligtvis nödvändigt att det av tillståndet framgår att försäljningsstället utgör en sådan butik. Samtidigt bör det förhållandet att en näringsidkare saknar ett fysiskt försäljningsställe, t.ex. vid distansförsäljning via Internet, inte i sig utgöra hinder mot att meddela tillstånd för sådan försäljning under förutsättning att övriga villkor för tillstånds meddelande är uppfyllda.

Den föreslagna ordningen innebär att en detaljhandlare som har flera olika säljställen måste söka tillstånd för vart och ett av dem och att möjligheterna att marknadsföra tobaksvaror kan skilja sig åt mellan olika försäljningsställen, beroende på om tillståndet avser en specialbutik eller inte. Med beaktande av att partihandel bedrivs på ett annat sätt än detaljhandel bedömer vi att det inte är nödvändigt när det gäller partihandel att knyta tillståndet till ett särskilt försäljningsställe. Ett tillstånd för partihandel föreslås alltså gälla generellt för sådan handel.

Vi föreslår vidare att ett försäljningstillstånd ska gälla tills vidare om det inte av ansökan framgår att den avser en viss tidsperiod eller ett enstaka tillfälle. Tidsbegränsade tillstånd skulle visserligen ge tillsynsmyndigheterna en naturlig möjlighet att ompröva om tillståndshavaren lever upp till de krav som ställs på verksamheten, men skulle samtidigt öka såväl tillståndsinnehavarnas som tillståndsmyndigheternas administrativa börda i en utsträckning som inte kan anses motiverad. Kontrollen av att tillståndsinnehavarna lever upp till de krav som ställs på verksamheten kan i stället tillgodoses inom ramen för tillsynen.

I fråga om tillståndsförfarandet (se avsnitt 5.6.8 nedan) föreslår vi inte några skillnader mellan tidsbegränsade tillstånd och sådana tillstånd som gäller tills vidare (jfr 8 kap. 11 § första stycket alkohollagen).

5.6.4 Vem ska pröva en tillståndsansökan?

Våra förslag: En ansökan om tillstånd till detaljhandel med tobak ska göras till den kommun där försäljningsstället är beläget.

För partihandel ska tillstånd meddelas av den kommun där det företag som vill bedriva sådan handel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe för näringsverksamhet. Om ansökan avser en person, ska tillstånd till partihandel meddelas av den kommun där personen har sitt hemvist.

Detaljhandel

Kommunerna utövar idag den omedelbara tillsynen över detaljhandelsförsäljningen av tobak. Vi bedömer att det finns klara fördelar med att ansökningar om detaljhandelstillstånd prövas av samma myndigheter som ansvarar för tillsynen över tobakslagens försäljningsregler. Därtill kommer att kommunerna har andra arbetsuppgifter som i många fall berör försäljare av tobaksvaror, t.ex. tillsyn över livsmedelshantering och över detaljhandeln med folköl. Kommunerna har också genom reglerna om serveringstillstånd för alkoholdrycker vana av att hantera liknande tillståndsprövningar. Vi bedömer därför att ansökningar om tillstånd för detaljhandel med tobaksvaror bör hanteras av kommunen – en ordning som har förordats av en majoritet av de tillsynsmyndigheter som besvarat vår enkätundersökning. Vi föreslår att ansökan om tillstånd till detaljhandel med tobaksvaror ska göras till den kommun där försäljningsstället är beläget (jfr 12 c § tobakslagen). Då försäljning via internet teoretiskt kan ske i varje kommun kan ansökan om sådan försäljning lämpligen göras till den kommun där företaget har sitt säte, dvs. på samma sätt som motsvarande anmälningar i dag hanteras.²¹ Någon särskild bestämmelse om detta bedöms inte nödvändig.

²¹ Handbok tobakslagen, webversion, <http://www.folkhalsomyndigheten.se/handbok-tobakslagen/forsaljning/anmalan-och-egenkontroll>

Partihandel

Partihandel är inte i samma utsträckning som detaljhandel kopplad till en särskild försäljningslokal. Som närmare redogörs för nedan föreslås inte heller några särskilda krav i fråga om t.ex. sådana lokaler där partihandel bedrivs. Därtill kommer att antalet aktörer som bedriver detaljhandel med tobaksvaror är mycket begränsat i förhållande till antalet aktörer som bedriver detaljhandel med sådana varor. Med hänsyn till detta kan ifrågasättas om det är nödvändigt och rationellt att ett företag som bedriver partihandel i flera kommuner ska behöva ansöka om tillstånd i varje kommun där sådan handel bedrivs. Enligt vår bedömning kan syftet med tillståndsplikten uppfyllas på ett tillfredställande sätt genom att ansökan prövas enbart av en kommun. Vi föreslår därför att ansökningar om partihandel ska göras till den kommun där det företag som vill bedriva partihandel har sitt säte, eller där den person som vill bedriva partihandel har sitt hemvist. Om ansökan avser ett företag som saknar säte inom landet, ska ansökan göras till den kommun där företaget har ett fast driftställe för näringsverksamhet.

5.6.5 Vilka krav ska uppställas för försäljningstillstånd?

Våra förslag: Försäljningstillstånd ska endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med tobakslagens krav.

Till en tillståndsansökan ska näringsidkaren foga ett egenkontrollprogram och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Om uppgifterna ändras ska det anmälas till kommunen utan dröjsmål.

Lämplighetsprövning

Av de skäl som vi redovisat i det inledande avsnittet bedömer vi att det är både nödvändigt och ändamålsenligt att uppställa vissa krav beträffande lämpligheten av den som avser att bedriva tobaksförsäljning.

Lämplighetsprövningen bör i allt väsentligt kunna ske på samma sätt som vid en ansökan om serveringstillstånd (se avsnitt 5.4.2 ovan). Prövningen bör sålunda avse dels sökandens s.k.andel – i huvudsak ekonomisk skötsamhet och eventuell förekomst av tidigare brottslig belastning, dels sökandens ekonomiska förhållanden i övrigt. Hur brottslighet ska påverka bedömningen kan inte sägas generellt. När det framgår av Polismyndighetens yttrande (se avsnitt 5.6.8) att sökanden varit inblandad i brottslig verksamhet måste en bedömning göras i varje enskilt fall utifrån brottets art, svårighetsgrad och dess relevans för sökandens lämplighet att bedriva tobaksförsäljning. Särskilt graverande bör vara t.ex. brott som har anknytning till rörelsen, ekonomisk brottslighet och tobaksrelaterad brottslighet. Innan försäljningstillstånd kan komma i fråga för någon som är brottsligt belastad, har varit ekonomiskt misskötsam eller fått ett tidigare försäljningstillstånd återkallat måste sökanden visa att han eller hon under viss tid har levt laglydigt och varit ekonomisk skötsam. Hur lång karenstid som är lämplig får bedömas utifrån förhållandena i det enskilda fallet, dvs. karenstiden måste kunna variera med hänsyn till bl.a. brottets art.

I ansökningsärenden som rör ett nytt företag eller ny företagare kan det vara befogat att sökanden visar en finansieringsplan, varav framgår varifrån kapitalet kommer. Detta för att motverka tillkomsten av försäljningsställen som finansieras med illegala medel. Det kan också vara motiverat för att kontrollera att sökanden inte är ekonomiskt beroende av någon som är olämplig att bedriva tobaksförsäljning eller är underkastad sådana ekonomiska åtaganden som väsentligt begränsar sökandens möjlighet att bestämma över försäljningsställets drift.

När en juridisk person ansöker om försäljningstillstånd bör lämplighetsprövningen avse såväl den juridiska personen som den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen. Det är viktigt att tillståndsmyndigheten är uppmärksam på ansökningar där sökanden i själva verket företräder någon som vill undandra sig prövning, dvs. när det är fråga om ett s.k. bulvanförhållande. Exempel på situationer när sådana misstankar torde föreligga – och då en närmare utredning är påkallad – är bl.a. när en sökande inkommer med en ansökan strax efter det att en ”närstående” (släkting, f.d. kompanjon eller liknande) bedömts som olämplig eller den personkrets som har redovisats i ansökan återkommande

ändras. Sådan misstanke torde också kunna uppkomma när en person som i ansökan inte är redovisad som en person med betydande inflytande i rörelsen ändå har undertecknat viktiga handlingar, dvs. personen har agerat som om han/hon är en person med betydande inflytande.

När det gäller det underlag som krävs för att en myndighet ska kunna fatta beslut gäller normalt den s.k. officialprincipen, som innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för ärendets utredning. När det däremot gäller ärenden där den enskilde ansöker om en förmån eller ett tillstånd är den normala ordningen att sökanden visar att förutsättningarna för förmånen eller tillståndet är uppfyllda. För att markera detta föreslår vi att det direkt i lagtexten anges att tillstånd ska beviljas den som visar att han eller hon har förutsättningar att uppfylla villkoren. En bestämmelse med motsvarande utformning finns i t.ex. 8 kap. 12 § alkohollagen. Sökanden kan sålunda åläggas att inkomma med behövligt underlag från t.ex. myndigheter som har etablerade rutiner för hantering av relevanta intyg av olika slag, t.ex. Kronofogdemyndigheten och Skatteverket.

Försäljningsställets karaktär

Som vi redovisar i avsnitt 9.6 föreslår vi ett exponeringsförbud för tobaksvaror på försäljningsställen, liksom ett förbud mot självbetjäning av sådana varor. Den föreslagna regleringen är emellertid inte ovillkorlig, utan vi föreslår ett snävt undantag för specialbutiker för tobaksvaror, dvs. sådana försäljningsställen som endast säljer tobaksvaror och tillhör till sådana varor. Om ansökan avser en specialbutik för tobaksvaror ankommer det på sökanden att visa, och kommunen att pröva, om försäljningsstället uppfyller kriterierna för att undantas från ovan nämnda förbud.

Egenkontrollprogram och övriga upplysningar

Vi föreslår inte någon förändring av den nuvarande skyldigheten för detaljhandlare att utöva egenkontroll över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram. Däremot måste den nuvarande egenkontrollen anpassas

utifrån de nya regler som vi nu föreslår, t.ex. i fråga om det ovan nämnda exponeringsförbudet och förbudet mot självbetjäning.

För att säkerställa att egenkontrollprogram ges in i föreskriven ordning – och ges en lämplig utformning – föreslår vi att programmet ska fogas till ansökan och utgöra en nödvändig del av underlaget för beslutet i tillståndsfrågan. En ansökan bör följaktligen kunna avslås såväl på den grunden att ett egenkontrollprogram saknas som att egenkontrollprogrammet inte är lämpligt.

Som vi redovisar i avsnitt 5.6.7 nedan föreslår vi att det nuvarande kravet på egenkontroll ska utsträckas till att gälla även för partihandlare. Utan ett egenkontrollprogram skulle tillsynen behöva vara mer omfattande, något som i sig skulle kunna innebära en administrativ börda för företagen och tillsynsmyndigheterna. Egenkontrollen måste naturligtvis anpassas till de särskilda regler som gäller – och föreslås gälla – för partihandel, t.ex. de föreslagna reglerna om spårbarhet och märkning (se avsnitt 6.3).

Som nämnts i avsnitt 5.6.1 ovan föreslår vi ingen tillståndsplikt för försäljning av örtprodukter för rökning. Den föreslagna tillståndsordningen för tobaksförsäljning torde dock underlätta tillsynen av även det i delbetänkandet föreslagna förbudet mot att tillhandahålla örtprodukter för rökning med felaktig märkning. Så skulle t.ex. kunna ske genom att ansökningsformulären avseende försäljningstillstånd för tobaksvaror utformas på ett sådant sätt att det av ansökan framgår att även örtprodukter för rökning saluförs på försäljningsstället.

Utöver kravet på egenkontrollprogram föreslår vi att detalj- och partihandlare ska tillhandahålla de uppgifter som behövs för att kommunens tillsyn ska kunna genomföras. Som en konsekvens av detta ska tillståndshavaren ha en skyldighet att anmäla förändringar av betydelse för tillsynen, t.ex. ändringar i ägarförhållanden.

Bör ytterligare krav uppställas?

Det kan diskuteras om det finns skäl att uppställa ytterligare krav eller förutsättningar för ett försäljningstillstånd. Några kommuner har i sina svar på den enkätundersökning vi genomfört (se avsnitt 5.5.5) föreslagit att tobaksförsäljning ska begränsas till vissa typer av försäljningsställen eller förbjudas på vissa typer av platser, t.ex. i när-

heten av skolor. Till skillnad från alkoholservering gör sig de huvudsakliga skälen bakom en sådan ordning – risken för ordningsstörningar – inte gällande med någon nämnvärd styrka när det gäller tobaksförsäljning. Vi ser inte heller några andra vägande skäl för att, utifrån de utgångspunkter som nu är aktuella, införa en generell möjlighet till motsvarande begränsning av tobaksförsäljning inom ramen för vissa verksamheter eller på särskilda platser. Vi föreslår sålunda inte att ansökningsförfarandet ska innefatta någon förprovning av försäljningsstället, annat än när ansökan avser en specialbutik (se avsnitt 9.6.6). I den mån försäljningsstället senare skulle visa sig vara utformat på ett sådant sätt att det inte uppfyller tobakslagens krav i fråga om t.ex. sättet för tillhandahållandet (12 a § tobakslagen) eller information om åldersgränsen (se 12 § tredje stycket tobakslagen) har kommunen möjlighet att besluta om administrativa sanktioner.

En klar majoritet av de kommuner som besvarat vår enkätundersökning har också förordat att en allmän lämplighetsprovning ska förenas med ett kunskapsprov. Vi bedömer emellertid att det huvudsakliga problem som den föreslagna tillståndsplikten riktar sig mot – illegal handel med tobaksvaror – inte har sin primära grund i kunskapsbrist. Ett testförfarande skulle dessutom riskera att göra tillståndsprövningen mer administrativt betungande än vad som kan anses nödvändigt för att tillgodose syftet. Eftersom tillståndshavaren har ett ansvar för att inom ramen för egenkontrollen utbilda och se till att personalen följer gällande regler bedömer vi det inte heller nödvändigt att uppställa särskilda krav för den personal som sköter den faktiska försäljningen (jfr 8 kap. 18 § alkohollagen).

5.6.6 Undantag från tillståndskravet i vissa fall

Våra förslag: Om den som har fått försäljningstillstånd har avlidit, eller fått förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken med uppdrag som omfattar rörelsen, och vill dödsboet eller förvaltaren fortsätta rörelsen ska anmälan göras hos kommunen. Anmälan ska ha kommit in senast två månader efter dödsfallet eller beslutet om förvaltare. Har anmälan inte kommit in inom denna tid ska tillståndet upphöra att gälla.

Försätts den som fått försäljningstillstånd i konkurs upphöra tillståndet att gälla omedelbart. Vill konkursboet fortsätta rörelsen ska ny ansökan göras hos kommunen. Kommunen ska behandla en sådan ansökan med förtur.

Överlåts rörelse som innefattar detaljhandel med tobaksvaror får överlåtaren sälja sitt lager av tobaksvaror till efterträdaren, om denne har tillstånd till detaljhandel med sådana varor.

Konkurs- eller dödsbo eller, i fråga om utmätt egendom, Kronofogdemyndigheten får trots bestämmelserna i denna lag sälja tobaksvaror till den som har försäljningstillstånd till handel med sådana varor. Motsvarande gäller då en verksamhet måste avvecklas till följd av att tillståndet har återkallats.

Som redovisas ovan ska detalj- eller partihandel med tobaksvaror få bedrivas endast av den som har ansökt om och beviljats tillstånd till sådan handel. En förutsättning för att beviljas sådant tillstånd är att sökanden med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt bedöms vara lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med tobakslagens krav. Ur ett principiellt perspektiv saknas det anledning att möjliggöra undantag från detta grundläggande krav. Vi bedömer emellertid att det finns ett antal situationer där ett ovillkorligt tillståndskrav skulle leda till orimliga praktiska konsekvenser. Det är fråga om situationen när tillståndshavaren på ett eller annat sätt har förlorat rådigheten över verksamheten. Så är fallet t.ex. när tillståndshavaren försatts i konkurs eller fått en förvaltare utsedd för sig enligt föräldrabalken. Motsvarande läge inträder när tillståndshavaren har avlidit. Även i vissa andra fall, t.ex. när en tillståndshavare fått sitt försäljningstillstånd återkallat eller när tobaksvaror har utmätts för tillståndshavarens skulder bedömer vi att det kan vara praktiskt motiverat att göra avkall på tillståndskravet.

Till att börja med föreslår vi att en rörelse som innefattar tobaksförsäljning ska kunna drivas vidare, i vart fall under en begränsad tid, även om tillståndshavaren avlider eller får en förvaltare utsedd för sig enligt föräldrabalken. Det är alltså fråga om situationer som kan uppkomma mer eller mindre oförutsett och där de ekonomiska konsekvenserna av ett avbrott i verksamheten kan bli mycket stora. Dödsboet eller förvaltaren bör i dessa fall ges en skälig frist för att göra nödvändiga överväganden i fråga om rörelsens fortsatta drift.

En motsvarande reglering finns i fråga om serveringstillstånd i 9 kap. 12 § alkohollagen. Enligt den bestämmelsen är fristen två månader. Det framstår som lämpligt att tillämpa samma frist i nu aktuella fall. Om en anmälan om fortsatt drift inte inkommer inom denna tid bör emellertid tillståndet upphöra att gälla. Om en anmälan kommer in fortsätter dödsboet att driva den tillståndspliktiga verksamheten. I likhet med all övrig sådan verksamhet kan tillståndet komma att återkallas om kraven för tillståndet inte efterlevs löpande.

Om en tillståndshavare försätts i konkurs framstår det som rimligt att tillståndet upphör att gälla omedelbart. Detta bör framgå av lag (jfr 9 kap. 12 § andra stycket alkohollagen). Även ett konkursbo bör, liksom förvaltare enligt föräldrabalken och dödsbon, ha möjlighet att fortsätta rörelsen. I det fallet bedömer vi dock inte att ett avsteg från tillståndskravet är motiverat. Det är svårt att tänka sig situationen att bolaget i konkurs ska kunna driva en rörelse vidare, medan det i så fall är mer troligt att konkursboet vill fortsätta försäljningen av tobaksvaror. I en sådan situation ska det krävas att en ny ansökan om försäljningstillstånd görs hos kommunen. För att begränsa de ekonomiska konsekvenser som ett avbrott i försäljningen kan tänkas medföra bör en sådan ansökan behandlas med förtur.

Vi ser också anledning att särskilt reglera den situationen att en rörelse som innefattar detaljhandel med tobaksvaror överläts. Ett tillstånd till detaljhandel innefattar endast en rätt att sälja tobaksvaror till konsument. Det framstår som motiverat att man vid företagsöverlåtelse ska få sälja hela rörelsen, dvs. även sitt lager av tobaksvaror, till efterträdaren utan särskilt tillstånd till partihandel. En förutsättning bör dock vara att efterträdaren har tillstånd till detaljhandel med tobaksvaror. Därigenom säkerställs att den fortsatta omsättningen av varorna sker inom ramen för den kontrollerade tobakshandeln. En partihandlares tillstånd har inte motsvarande begränsning, vilket innebär att denne redan genom partihandelstillståndet har samma möjlighet att i samband med en överlåtelse av verksamheten också överlåta lagret (se dock avsnitt 5.6.7 angående det föreslagna kravet på försäljningstillstånd hos köparen).

Slutligen bedömer vi att det ska vara möjligt för konkurs- eller dödsbo eller, i fråga om utmätt egendom, Kronofogdemyndigheten att – utan tillstånd – sälja tobaksvaror till en näringsidkare som ett

led i att verksamheten avvecklas. En förutsättning för att försäljning ska vara tillåten ska här vara att köparen har tillstånd till antingen detalj- eller partihandel med tobaksvaror. Motsvarande bör gälla när en verksamhet måste avvecklas till följd av att tillståndet har återkallats. En näringsidkare som avser att upphöra med tillståndspliktig handel med tobaksvaror ska anmäla detta till kommunen som då ska återkalla tillståndet. Först när så har skett ska näringsidkaren ha rätt att sälja de tobaksvaror som finns i lager. Utan ett sådant krav skulle tillståndsplikten för partihandel kunna kringgåås. På alkoholområdet finns en bestämmelse med motsvarande innehåll i 3 kap. 11 § alkohollagen. Den bestämmelsen möjliggör dock försäljning inte endast när tillståndet har återkallats, utan även när det finns andra tvingande skäl. I förarbetena till bestämmelsen anges endast att ett sådant skäl kan vara att någon nyckelperson lämnar verksamheten (se prop. 1994/95:89 s. 94). Vi ser inga praktiska förtjänster med en sådan reglering i här aktuellt avseende och föreslår därför att möjligheten till försäljning här ska begränsa sig till den situationen att tillståndet har återkallats.

5.6.7 Vilka regler ska gälla för den tillståndspliktiga partihandeln?

Våra förslag: Tobaksvaror som till följd av felaktig märkning inte får tillhandahållas konsumenter på marknaden ska inte få tillhandahållas detaljhandlare.

Den som bedriver partihandel med tobaksvaror ska få leverera sådana varor endast till den som har tillstånd att bedriva partihandel eller detaljhandel med sådana varor. Säljaren ska förvisa sig om att köparen har sådant tillstånd.

En partihandlare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning ska ge sin personal den information och det stöd som behövs för att personalen ska kunna följa tobakslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Den som bedriver partihandel med tobaksvaror ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.

Tobakslagens bestämmelser om försäljning avser i stor utsträckning försäljning till konsument, dvs. detaljhandel. Vi föreslår inte några genomgripande förändringar av detta regelverk. Införandet av en tillståndsplikt för partihandel motiverar emellertid en anpassning av vissa försäljningsbestämmelser. Nedan redovisas våra överväganden i detta avseende.

Inom detaljhandeln råder i dag förbud mot att tillhandahålla felaktigt märkta produkter (se 11 § tobakslagen). Enligt förslaget i delbetänkandet ska förbudet gälla också örtprodukter för rökning (se SOU 2015:6 s. 155–156). Som redovisas i avsnitt 6.3.1 nedan föreslår vi även att förbudet mot att tillhandahålla varor ska gälla också när bristerna i märkningen avser identitets- och säkerhetsmärkningen.

Vi ser inga principiella eller praktiska skäl för att det nuvarande och föreslagna förbudet ska vara begränsat till detaljistledet. Tvärtom bedömer vi att en i detta avseende enhetlig reglering av försäljningen, dvs. även partihandeln, kan antas öka förutsättningarna för att endast korrekt märkta förpackningar når slutkonsumenten. Vi föreslår därför att tobaksvaror som på grund av bristfällig eller felaktig märkning inte får tillhandahållas konsumenter inte heller ska få tillhandahållas detaljhandlare. Här kan framhållas att det föreslagna förbudet endast riktar sig mot tillståndspliktiga partihandlare och att det sålunda inte begränsar detaljhandlares möjligheter att importera tobaksförpackningar.

Som en naturlig konsekvens av den föreslagna tillståndsplikten för partihandel finner vi det också befogat att i tobakslagen införa en bestämmelse som föreskriver att den som bedriver sådan handel får leverera tobaksvaror endast till den som har tillstånd till partihandel eller detaljhandel. Denna skyldighet bör förenas med ett krav för säljaren att förvissa sig om att köparen har rätt att sälja tobaksvarorna vidare. Så bör relativt enkelt kunna ske genom en avstämning med köparen eller tillståndsmyndigheten. Säljarens rutiner för denna kontroll kan lämpligen behandlas i egenkontrollprogrammet.

Tobakslagen innehåller i dag ett förbud mot styckförsäljning av cigaretter till konsumenter (se 12 b §). Vi bedömer att det saknas skäl att utvidga det förbudet till att omfatta försäljning inom partihandeln.

I tobakslagen finns vidare en bestämmelse som föreskriver att det på de försäljningsställen där det bedrivs detaljhandel med tobaks-

varor ska finnas en tydlig och klart synbar skylt med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut sådana varor till den som inte har fyllt 18 år (se 12 § tredje stycket). Som redogjorts för i avsnitt 5.6.3 ovan behöver ett tillstånd till partihandel, till skillnad från ett tillstånd till detaljhandel, inte vara knutet till ett visst försäljningsställe. Följaktligen föreslår vi inte att kravet på skyltning ska utvidgas till att gälla även för partihandeln.

Tobakslagen innehåller vidare bestämmelser om åldersgräns vid försäljning (se 12 § första och andra stycket). Bestämmelserna har en generell utformning och gäller all försäljning eller utlämnande i näringsverksamhet. Bestämmelsen omfattar sålunda till sin lydelse även partihandeln. Vi föreslår inte någon förändring i detta avseende.

Vid detaljhandel ska tobaksvaror tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder (se 12 a § tobakslagen). Vi bedömer att regleringen saknar större praktisk betydelse vid partihandelsförsäljning, varför någon utvidgning av bestämmelsens tillämpningsområde inte föreslås.

Enligt 12 d § tobakslagen gäller att en näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsument ska ge personalen den information och det stöd som behövs för att personalen ska kunna följa tobakslagen och anslutande föreskrifter. Det är rimligt och konsekvent att en partihandlare ges en motsvarande informationsskyldighet gentemot sin personal. Vi föreslår därför att den informationskyldighet som i dag är begränsad till detaljistledet ska utvidgas till att omfatta alla näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror, dvs. även partihandlare.

Vi har ovan föreslagit att ett egenkontrollprogram ska fogas till en ansökan om försäljningstillstånd. Kravet ska gälla inom såväl detalj- som partihandeln. Utgångspunkten för det förslaget är att det är rimligt att näringsidkare som bedriver tobaksförsäljning ska utöva egenkontroll över försäljningen oavsett om det sker inom ramen för detalj- eller partihandeln. Vi föreslår alltså att kravet på egenkontroll ska utvidgas till att även omfatta partihandeln.

5.6.8 Hur ska tillståndsförfarandet utformas?

Våra förslag: En ansökan om försäljningstillstånd ska vara skriftlig.

Ansökan ska inte bifallas utan att Polismyndighetens yttrande har inhämtats. Om ansökan avser partihandel ska den inte heller bifallas utan att Tullverkets yttrande har inhämtats. Myndigheterna ska i sina yttranden redovisa de omständigheter som ligger till grund för bedömningen i det enskilda fallet och särskilt yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten.

På begäran av kommunen ska Skatteverket och Kronofogdemyndigheten lämna de uppgifter som kommunen behöver för sin tillståndsprövning.

Beslut i tillståndsfrågan ska fattas inom den tid som regeringen föreskriver.

Kommunen ska tillhandahålla information om vad som gäller enligt tobakslagen och anslutande föreskrifter samt riktlinjer för tillämpningen av föreskrifterna i kommunen.

Kommunen ska ha möjlighet att ta ut en avgift för tillståndsprövningen enligt de grunder som beslutas av kommunfullmäktige.

Våra bedömningar: Folkhälsomyndigheten bör få i uppdrag att utarbeta en modell för utformning av kommunala riktlinjer och att ta fram ansökningsblanketter och liknande.

Förordningen (1999:1134) om belastningsregister bör ändras så att utdrag ur registret kan lämnas till kommunen vid prövning av frågan om tillstånd att bedriva detalj- eller partihandel med tobaksvaror.

Ansökan

En ansökan om försäljningstillstånd bör, i likhet med vad som gäller t.ex. ansökan om serveringstillstånd, lämnas i skriftlig form. Som vi framhållit i avsnitt 5.6.5 gäller normalt att den som ansöker om ett tillstånd ska visa att förutsättningarna för tillståndet är uppfyllda. För att skapa förutsebarhet och underlätta hanteringen av ansökan

bör emellertid av ansökningsformuläret framgå vilka handlingar utöver egenkontrollprogrammet (se ovan) som ska bifogas ansökan.

Yttranden

Liksom när det gäller serveringstillstånd bör det i lagen uppställas ett krav på att kommunen, innan den fattar beslut med anledning av en ansökan, inhämtar ett yttrande från Polismyndigheten, jfr 8 kap. 11 § alkohollagen och 2 kap. 8 § andra stycket polisdatalagen (2010:361). Polismyndigheten ska utifrån den information om sökanden som finns i belastnings- och misstankeregistret redovisa de omständigheter som ligger till grund för myndighetens bedömning i det enskilda fallet och särskilt yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten. Dessa uppgifter bör, tillsammans med övrig information som framkommit i ärendet, ligga till grund för kommunens bedömning av om sökanden är lämplig att bedriva tobaksförsäljning. För att motverka förekomsten av oseriös eller illegal verksamhet inom partihandelsledet, t.ex. befattning med smuggelgods, bedömer vi det lämpligt att kommunen, innan den fattar beslut om partihandelstillstånd, inhämtar ett yttrande även från Tullverket.

Även om det i första hand bör ankomma på sökanden att visa att han eller hon uppfyller lämplighetskravet, bör kommunen vara oförhindrad att inhämta relevanta uppgifter även från andra myndigheter, t.ex. Skatteverket eller Kronofogdemyndigheten. För att underlätta en sådan uppgiftsinhämtning föreslår vi att en sekretessbrytande bestämmelse ska införas som ålägger Skatteverket och Kronofogdemyndigheten att på begäran av en kommun lämna ut sådana uppgifter som myndigheten behöver för sin tillståndsprövning, dvs. uppgifter av relevans för vandelsprövningen. En konsekvens av en sådan ordning är att uppgifterna kan komma att få ett svagare sekretesskydd hos den mottagande myndigheten (se t.ex. 27 kap. 1 § och 34 kap. 1 § OSL). Vi bedömer emellertid att intresset av ett uppgiftslämnande väger över och att ett lämpligt sekretesskydd för uppgifterna säkerställs genom de förändringar av sekretesslagstiftningen som vi föreslår i avsnitt 12.4. Vi bedömer dock att det endast bör vara obligatoriskt att inhämta yttranden från Polismyndigheten och – när ansökan avser partihandel – Tullverket.

Som tillstånds- och tillsynsmyndighet bör kommunen såväl vid sin egen tillståndsprövning som vid den allmänna tillsynen enligt tobakslagen ges möjlighet att inhämta uppgifter om sökanden ur belastningsregistret för att kontrollera vandeln hos de personer som ansöker om att få bedriva eller redan bedriver verksamhet enligt lagen. Kommunerna har i dag möjlighet att inhämta sådana uppgifter i ärenden om tillstånd för alkoholservering. En anpassning bör sålunda ske av bestämmelsen i 11 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Avslutningsvis kan nämnas att i ärenden om serveringstillstånd kan en kommun få uppgift ur Rikspolisstyrelsens belastningsregister endast i fråga om den som ärendet gäller. Motsvarande bör gälla vid tillståndsprövningen enligt tobakslagen. Det innebär att när ärendet gäller en juridisk person får omdöme om personer med betydande inflytande inhämtas genom remiss till Polismyndigheten.

Handläggningsfrist

Med anledning av tjänstedirektivets krav i fråga om förfarandena och formaliteterna för tillståndsgivningen (se avsnitt 3.3.3) måste säkerställas att tillståndsförfarandet fullgörs inom rimlig tid och att de tidsfrister inom vilka tillståndsmyndigheten måste agera fastställs och offentliggörs. En bestämmelse måste därför införas som fastställer den yttersta tidsgräns inom vilken tid en kommun ska fatta beslut i tillståndsärende. En sådan bestämmelse kan lämpligen införas i förordning (jfr 5 § alkoholförordningen). I ärenden om serveringstillstånd ska beslut i tillståndsfrågan meddelas inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har kommit in till kommunen (se 8 § alkoholförordningen). Med hänsyn till att det föreslagna tillståndsförfarandet har klara beröringspunkter med det förfarande som gäller vid tillståndsgivning enligt alkohollagen bör den tidsfristen kunna tjäna som riktmärke. Den föreslagna tillståndsgivningen innehåller emellertid färre bedömningskriterier och framstår därför inte som fullt lika komplex.

Eftersom lämplighetsprövningen av sökanden utgör själva grunden för tillståndsförfarandet är det nödvändigt att en förhandsprövning görs och att det inte är möjligt att låta tjänstedirektivets mekanism med tyst beviljande medföra att tillstånd medges automatiskt

efter viss tid, utan någon som helst prövning (jfr prop. 2008/09:187 s. 98).

Avgifter

Kommunen ska ha rätt att ta ut en avgift för prövningen av en tillståndsansökan. Grunderna för avgiftsuttaget får bestämmas av kommunfullmäktige (jfr RÅ 1994 ref. 72) och ska följa de allmänna krav om självkostnadsprincipen som finns beträffande kommunala taxor (jfr RÅ 1986 ref. 30).

Information och riktlinjer

Enligt 8 kap. 9 § alkohollagen ska kommunen i fråga om serveringstillstånd tillhandahålla information om vad som gäller enligt alkohollagen och anslutande föreskrifter samt riktlinjer för tillämpningen av föreskrifterna i kommunen. Syftet med riktlinjerna är att åstadkomma en likabehandling inom kommunen av tillståndsansökningar och att skapa en förutsebarhet.

Till skillnad från tillståndsgivningen vid alkoholservering ger den föreslagna tillståndsordningen för tobaksförsäljning inte något större utrymme till lokal anpassning av var eller när sådan försäljning ska tillåtas (jfr t.ex. bestämmelsen i 8 kap. 19 § alkohollagen enligt vilken kommunen får besluta under vilka tider alkoholdrycker får serveras). Inte desto mindre bedömer vi att det av förutsebarhetsskäl är viktigt att kommunerna har tydliga riktlinjer som redogör för vad som gäller enligt tobakslagen och anslutande föreskrifter. Sådana riktlinjer bör innehålla en kortfattad information om tobakslagen. I sådana riktlinjer kan också specificeras t.ex. vilka handläggningstider för tillstånd som gäller inom kommunen, vilka myndigheter som kommunen hämtar in yttranden från, vilka uppgifter som kommunen efterfrågar hos dessa myndigheter samt värdet av yttrandena när kommunen bedömer en tillståndsansökan. I riktlinjerna kan även anges vilka kriterier som tillämpas vid t.ex. bedömningen av om ett försäljningsställe är att betrakta som en specialbutik för tobaksförsäljning (se avsnitt 9.6). I riktlinjerna kan kommunen också ange bl.a. hur tillsynen genomförs, vilka skillnader som finns mellan olika former för tillsyn och vilka olika anled-

ningar till tillsyn som kan finnas. Av riktlinjerna bör vidare framgå var det finns närmare information om aktuella avgifter, vad avgifterna baseras på, om avgiften består av en fast eller rörlig del, eller båda och vad avgiften täcker.

Några kommuner har i den enkätundersökning som vi har genomfört (se avsnitt 5.5.5) påtalat att det finns en potentiell risk för att tillståndsförfarandet kan komma att skilja sig åt mellan olika kommuner. Det skulle enligt vår mening vara till stor fördel både för sökandena och för kommunerna – och till gagn för rättssäkerheten – om de kommunala riktlinjerna till sin form kunde göras mera enhetliga inom riket. Vi föreslår därför att Folkhälsomyndigheten får i uppdrag att utarbeta en modell för utformning av kommunala riktlinjer och att ta fram ansökningsblanketter och liknande.

5.6.9 Administrativa sanktioner

Våra förslag: Den nuvarande möjligheten för kommunen att meddela en näringsidkare försäljningsförbud ska tas bort. I stället ska kommunen ha möjlighet att återkalla ett meddelat tillstånd om

- tillståndet inte längre utnyttjas,
- tillståndshavaren inte uppfyller de krav som gällde för tillståndets meddelande,
- det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på försäljningsstället, eller i anslutning till detta, eller annars inom den tillståndspliktiga affärsverksamheten utan att tillståndshavaren har ingripit,
- eller tillståndshavaren har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.

Kommunen ska, i stället för att återkalla tillståndet, kunna meddela tillståndshavaren varning, om varning kan anses vara en tillräckligt ingripande åtgärd. Varning ska också kunna meddelas vid allvarliga eller upprepade överträdelse av bestämmelserna i tobakslagen lag eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

Med hänsyn till vårt förslag om att ersätta den nuvarande anmälningsplikten med en tillståndsplikt föreslår vi att kommunens nuvarande möjlighet att, vid upprepade eller allvarliga överträdelse av tobakslagen, meddela försäljningsförbud tas bort. I stället föreslås att det införs en möjlighet att vid sådana överträdelse återkalla tillståndet. Återkallelse av tillståndet bör emellertid kunna komma i fråga inte bara vid överträdelse av tobakslagen utan också om det visar sig att det finns brister hos en tillståndshavare som är av sådant slag att de skulle utgöra hinder mot att meddela tillstånd. Detsamma gäller naturligtvis om bristen fanns redan vid tillståndsgivningen, men uppdragas senare. Eftersom försäljningen är knuten till tillståndet bör detta också återkallas när tillståndet inte längre utnyttjas. Detsamma gäller om tillståndshavaren inte uppfyller de krav som gällde för tillståndets meddelande, dvs. inte längre bedöms vara lämplig för att bedriva tobaksförsäljning. I vissa fall bör återkallelse också kunna ske om det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottlig verksamhet på försäljningsstället, eller i anslutning till detta, eller annars inom den tillståndspliktiga affärsverksamheten utan att tillståndshavaren har ingripit. Även i de fall tillståndshavaren har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till bör tillståndet kunna återkallas.

I den mån en återkallelse bedöms vara alltför ingripande, bör de nuvarande möjligheterna att meddela en varning kunna användas.

Vi föreslår inga förändringar av de nuvarande möjligheterna för tillsynsmyndigheterna enligt tobakslagen att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att bestämmelserna i tobakslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska följas (se avsnitt 5.2).

5.6.10 Straffansvar och förverkande

Våra förslag: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer tobaksvaror utan försäljningstillstånd ska, om inte undantag från tillståndskravet föreligger, dömas för olovlig tobaksförsäljning till fängelse i högst två år. Om brottet har begåtts uppsåtligen och är grovt, ska dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska det särskilt

beaktas om gärningen har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning, eller har varit inriktad mot ungdomar.

Övriga straffbelagda gärningar ska rubriceras som olovlig tobakshantering.

Tobaksvaror som varit föremål för brott enligt tobakslagen eller deras värde samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer tobaksvaror till konsumenter utan att först ha anmält försäljningen i föreskriven ordning kan i dag dömas till ansvar för olovlig tobaksförsäljning (se 27 § tobakslagen). Motsvarande bör gälla den som bedriver tillståndspliktig försäljning av tobaksvaror utan tillstånd om inte någon av de undantagssituationer som behandlats i avsnitt 5.6.6 föreligger.

Brottsrubriceringen olovlig tobaksförsäljning omfattar i dag flera andra gärningar, bl.a. försäljning i strid med gällande åldersgräns och försäljning av förpackningar med felaktig märkning. Vi föreslår att rubriceringen förbehålls utpräglad illegal verksamhet – dvs. tobaksförsäljning utan tillstånd. Övriga straffbelagda gärningar bör i stället rubriceras som olovlig tobakshantering (jfr straffbestämmelsen om olovlig alkoholhantering i 11 kap. 9 § alkohollagen). Därigenom tydliggörs skillnaden mellan illegal handel och olovliga förfaranden som förekommer inom ramen för annars legala försäljningsverksamheter.

Med den föreslagna tillståndsplikten följer ett särskilt ansvar vilket enligt vår mening bör återspeglas i straffskalan. Straffskalan för olovlig tobaksförsäljning är i dag böter eller fängelse i högst sex månader. Med beaktande av de särskilda skyddsintressen som motiverar tillståndsplikten bedömer vi att det saknas vägande skäl för att i straffrättsligt hänseende särbehandla olovlig tobaksförsäljning och olovlig försäljning av alkoholdrycker. Vi föreslår sålunda att straffskalan för den som gör sig skyldig till olovlig tobaksförsäljning ska höjas till fängelse i högst två år. Vidare föreslår vi att grova brott ska kunna föranleda fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Liksom i dag bör ringa gärningar inte föranleda straffansvar. Genom straffskärpningen markeras att illegal handel med tobaksvaror inte är något bagatellbrott. Därtill ges Polismyndigheten större möjligheter att agera vid misstänkta brott.

Våra förslag i denna del innebär sålunda att dagens straffbestämmelser anpassas till den föreslagna tillståndsplikten för parti- och detaljhandel. Vi bedömer att det med anledning av de nya krav som uppställs för partihandeln (se avsnitt 5.6.7) saknas tillräckliga skäl för att utvidga det i dag kriminaliserade området.

Avsaknaden av en särskild förverkandebestämmelse i tobakslagen medför att det inte är lagligen möjligt att förverka tobak enbart på den grunden att tobaken varit föremål för brott. I stället måste grunder för förverkande sökas i de allmänna regler om förverkande som finns i 36 kap. brottsbalken. Enligt 36 kap. 1 § första stycket brottsbalken ska utbyte av brott enligt balken förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Av andra stycket framgår att om inte annat är särskilt föreskrivet ska bestämmelserna i första stycket ha motsvarande tillämpning i fråga om utbyte av brott enligt annan lag eller författning, om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Det innebär att om en specialstraffrättslig författning innehåller en bestämmelse om förverkande av utbyte, ska denna tillämpas i stället för förverkandebestämmelsen i brottsbalken. Med utbyte av brott avses såväl konkret egendom som någon har kommit över genom brott som det till penningbelopp uppskattade värdet av vad som åtkommits. Enligt 36 kap. 1 a § andra stycket brottsbalken anses som utbyte av brott vid förverkande även egendom som har trätt i stället för utbyte, avkastning av utbyte samt avkastning av det som trätt i stället för utbyte.

I 36 kap. 3 § första stycket 1 p. finns en möjlighet att förverka föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning. Förverkande är en särskild rättsverkan av brott och förutsätter att brott har konstaterats. Det är en del av den samlade reaktionen på brottet men utgör inte någon brottspåföljd. Utgångspunkten vid förverkande av utbyte är att den som har begått ett brott inte ska göra någon vinst på sin brottslighet. Den vinning som har uppkommit till följd av verksamhet som utgör brott bör därför kunna bli föremål för förverkande.

Svårigheterna att i avsaknad av en särskild förverkandebestämmelse förverka tobak som varit föremål för brott enligt tobakslagen har under vårt arbete påtalats av bl.a. polisen. Av de stickprovsvisa nedslag som vi har gjort framgår också att domstolarna har behandlat frågan om förverkande av tobak med stöd av reglerna i

36 kap. brottsbalken på skiftande sätt. Problematiken har också tidigare redovisats av Utredningen om tobaksförsäljning till unga som föreslog att en förverkandebestämmelse skulle införas i tobakslagen (se SOU 2009:23, s. 170–172). Förslaget föranledde inte någon lagändring och behandlades inte i regeringens proposition.

Förverkande fyller en viktig funktion, eftersom det inte bara hindrar gärningsmannen från att göra vinning på sin brottslighet utan även kan motverka fortsatt brottslighet. Detta gäller såväl vid grov brottslighet som vid brottslighet av mindre allvarligt slag. Med beaktande av detta – och med hänsyn till de övriga förslag som vi lämnar för att beivra problemet med illegal tobaksförsäljning – föreslår vi att tobaksvaror som varit föremål för brott eller dess värde samt utbyte av sådant brott ska kunna förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Förslaget innebär bl.a. att den som bedriver tillståndspliktig verksamhet utan att ha beviljats tillstånd och fälls till ansvar för detta kan få tobaksvarorna eller dess värde samt utbyte av brottet förverkat. Bestämmelsen täcker också in situationen då tobaksvaror i och för sig har varit föremål för brott men det inte ska utdömas något ansvar, eftersom överträdelsen är ringa. Presumtionen är alltså att förverkande ska ske, men åtgärden får underlåtas om det föreligger starka skäl som talar mot ett förverkande.

5.6.11 EU-rättsliga överväganden

Vår bedömning: Förslagen är förenliga med EU-rätten. Anmälan enligt tjänstedirektivet (2006/123/EG) bör ske.

Den föreslagna tillståndsplikten kommer att omfatta såväl svenska näringsidkare som utländska näringsidkare som vill bedriva försäljning av tobaksvaror i Sverige. Det kan röra sig om dels utländska detaljhandelskedjor som vill öppna fysiska butiker i Sverige, dels utländska näringsidkare som från etableringslandet vill bedriva gränsöverskridande distansförsäljning till Sverige. Frågan om distansförsäljning behandlas i Tobaksproduktdirektivet. Som vi har redovisat i delbetänkandet bedömer vi att direktivets krav på registrering av distansförsäljning får anses uppfyllda redan genom anmälnings- och registreringsförfarandet i tobakslagen och i lagen om tobaksskatt.

Även en tillståndsplikt skulle innebära att direktivets krav i denna del är uppfyllda. Förhoppningsvis innebär ett sådant system dessutom att tillsynsmyndigheterna får en ännu bättre kontroll över näringsidkare som bedriver distansförsäljning av tobaksvaror.

En grundläggande princip i EUF-fördraget och i tjänstedirektivet är att en tjänsteleverantör fritt ska kunna etablera sig inom EU. Tillståndsförfaranden är en av de vanligaste formaliteterna som tillämpas på tjänsteleverantörer i medlemsstaterna och de utgör en begränsning av etableringsfriheten, vilket EU-domstolen genomgående har fastställt i sin rättspraxis. Begreppet tillståndsförfarande omfattar alla förfaranden som innebär att en tjänsteleverantör eller tjänstemottagare måste vända sig till en behörig myndighet för att erhålla ett formellt eller ett indirekt beslut om att få tillträde till eller utöva en tjänsteverksamhet.

Det föreslagna tillståndsförfarandet innebär en begränsning av etableringsfriheten och ett krav som bör bedömas utifrån artiklarna 9–15 i tjänstedirektivet (se avsnitt 3.3.3).

Med hänsyn till att tobak är en vara där det råder internationell enighet om dess skadlighet för folkhälsan kan den föreslagna tillståndsplikten för försäljning av tobaksvaror motiveras utifrån såväl folkhälsoskäl som konsumentskyddsintressen. Tillståndskravet är icke-diskriminerande och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det avsedda syftet. Syftet med åtgärden kan inte heller uppnås på ett mindre ingripande sätt. De kriterier som ställs upp för tillståndsgivningen är motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset och uppfyller även i övrigt de krav som följer av EU-rätten. Vi gör sålunda bedömningen att den föreslagna tillståndsplikten är förenlig med EU-rätten.

Eftersom tillståndskravet påverkar tillträde till marknaden, dvs. etablering, ska det anmälas enligt artikel 15.7 i tjänstedirektivet. I Sverige görs generellt inte någon skillnad på tjänsteutövare som vill etablera sig i Sverige eller tillhandahålla sina tjänster enbart tillfälligt. Anmälningsskyldighet bör därför vara aktuell även enligt artikel 39.5, som avser krav som ställs på tjänsteleverantörer som är etablerade i ett annat land inom EU/EES och som vill tillhandahålla tjänster i Sverige utan att etablera sig här.

6 Tobaksprodukt direktivets bestämmelser om spårbarhet och märkning

6.1 Inledning

Enligt ursprungsdirektiven har vi till uppdrag att lämna förslag till nationellt genomförande av tobaksprodukt direktivet. Vi har i delbetänkandet redovisat våra förslag till genomförande av de delar av direktivet som vara genomförda i medlemsstaterna senast den 20 maj 2016. Det som återstår i denna del är att lämna förslag till nationellt genomförande av bestämmelserna om spårbarhet och märkning, vilka i fråga om cigaretter och rulltobak ska tillämpas från och med den 20 maj 2019 och när det gäller andra tobaksvaror från och med den 20 maj 2024 (se dock avsnitt 4.4 avseende bestämmelserna om e-cigaretter). Tobaksprodukt direktivet finns bifogat till vårt delbetänkande som bilaga 2.

6.2 Bestämmelserna om spårbarhet och märkning

6.2.1 Bakgrund och syfte

Tobaksprodukt direktivets bestämmelser om spårbarhet och märkning (artikel 15–16) syftar till att motverka illegal handel. I direktivets ingress framhålls att olagliga produkter undergräver den fria rörligheten för produkter som uppfyller kraven och det skydd som lagstiftningen om tobakskontroll ger. Vidare påpekas att unionen enligt WHO:s ramkonvention om tobakskontroll är skyldig att bekämpa olagliga tobaksvaror, inbegripet sådana som importeras olagligt till unionen, som en del av en övergripande unionspolitik för tobakskontroll. Mot den bakgrunden är det nödvändigt att in-

föra bestämmelser om att styckförpackningar med tobaksvaror ska märkas med en unik identitetsmärkning och säkerhetsmärkning och om att transporten av dem ska registreras, så att dessa produkter kan spåras i hela unionen (ingresspunkt 29).

Direktivets bestämmelser om spårbarhet och märkning är helt i linje med WHO:s protokoll för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror (protokollet behandlas i kapitel 7). Det har emellertid bedömts nödvändigt att de grundläggande funktionerna för de nationella systemen för övervakning och spårning fastställs på EU-nivå för att undvika snedvridningar på EU:s inre marknad för tobaksvaror.¹

6.2.2 Identitetsmärkning

Enligt artikel 15 i direktivet ska medlemsstaterna se till att alla styckförpackningar med tobaksvaror förses med en unik identitetsmärkning. För att säkerställa den unika identitetsmärkningens integritet, ska den tryckas eller anbringas på så sätt att den inte kan avlägsnas eller utplånas och inte på något sätt döljs eller bryts, inbegripet genom skattemärken eller prismärkning eller när styckförpackningen öppnas (punkten 1). I den unika identitetsmärkningens ska ingå uppgifter om

- datum och plats för tillverkningen,
- tillverkningsanläggningen,
- vilken maskin som har använts för tillverkningen av tobaksvarorna,
- produktionsskiftet eller tillverkningstillfället,
- produktbeskrivningen,
- den avsedda återförsäljningsmarknaden, den avsedda leveransvägen, och i tillämpliga fall,
- importören till unionen.

¹ Upptrappning av kampen mot cigarettsmuggling och andra former av olaglig handel med tobaksprodukter – en omfattande EU-strategi (COM[2013] 324 final, 6.6.2013).

Vissa andra uppgifter behöver inte ingå i märkningen, men ska vara elektroniskt tillgängliga genom en koppling till den unika identitetsmärkningen. Dessa uppgifter är:

- den faktiska leveransvägen från tillverkning till det första återförsäljningsstället, inklusive alla lageranläggningar som har använts samt leveransdatum, leveransens destination, avreseplats och mottagare,
- identiteten på alla köpare från tillverkning till det första återförsäljningsstället, och
- faktura, beställningsnummer och betalningsuppgifter från alla köpare från tillverkning till det första återförsäljningsstället.

6.2.3 Spårbarhet

Samtliga ekonomiska aktörer som är inblandade i handeln med tobaksvaror, med undantag för aktörer som bedriver detaljhandel, ska registrera alla styckförpackningar när de kommer i deras besittning, alla mellanliggande led och när styckförpackningarna slutligen lämnar deras besittning (punkten 5). Registrerade uppgifter ska inte ändras eller raderas (punkten 9). Den utrustning som är nödvändig för registreringen ska tillhandahållas av tillverkarna (punkten 7).

Tillverkare och importörer av tobaksvaror ska vara skyldiga att sluta avtal om datalagring med en oberoende tredje part, som ska vara värd för datalagringsanläggningen för alla relevanta uppgifter. Datatalagringen ska övervakas av en extern revisor, som ska föreslås och betalas av tobakstillverkaren och godkännas av kommissionen (punkten 8). Kommissionen, de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna, den externa revisorn och – i vissa fall – tillverkare och importörer ska ha tillgång till datalagringsansläggningarna. Personuppgifterna ska behandlas i enlighet med de regler och skyddsåtgärder som fastställs i dataskyddsdirektivet² (punkten 10).

Direktivet föreskriver vidare att alla fysiska och juridiska personer som deltar i leveranskedjan för tobaksvaror ska upprätthålla

² Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

fullständiga och korrekta register över samtliga relevanta transaktioner (punkten 6).

6.2.4 Säkerhetsmärkning

Enligt artikel 16 ska tobaksförpackningar utöver en unik identitetsmärkning vara försedda med en säkerhetsmärkning, som inte kan manipuleras och som består av en synlig och en osynlig del. Säkerhetsmärkningen ska vara tryckt eller fastsatt, inte kunna avlägsnas eller utplånas och får inte på något sätt döljas eller brytas, inbegripet genom skattemärken, prismärkning eller andra inslag som krävs enligt lagstiftning. Säkerhetsmärkningen syftar till att underlätta kontrollen av huruvida tobaksvaror är äkta eller inte (ingresspunkt 30).

6.2.5 Genomförandeakter

Kommissionen ska genom genomförandeakter fastställa tekniska standarder för inrättande och driften av systemet för spårning och identitetsmärkning (artikel 15.11) samt för säkerhetsmärkningen (artikel 16.2). Därutöver ska kommissionen ges befogenhet att definiera centrala delar av det datalagringsavtal som tillverkare och importörer av tobaksvaror är skyldiga att ingå (artikel 15.12). Enligt den preliminära tidsplanen förväntas nödvändiga genomförandeakter antas av kommissionen under det andra kvartalet 2017.

6.3 Vilka anpassningar behöver göras av den nationella rätten?

6.3.1 Identitetsmärkning och säkerhetsmärkning

Våra förslag: Styckförpackningar med tobaksvaror ska förses med en unik identitetsmärkning och en säkerhetsmärkning. Tillverkare och importörer ska ansvara för att förpackningar förses med sådana märkningar.

Tobaksvaror ska inte i näringsverksamhet få tillhandahållas konsumenter eller detaljhandlare på marknaden, om sådan märkning saknas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela närmare föreskrifter om märkningarnas utformning.

Enligt 9 § första stycket 3 tobakslagen (1993:581) ska, i den utsträckning och på det sätt som regeringen föreskriver, förpackning till tobaksvara som är avsedd att i näringsverksamhet tillhandahållas konsumenter inom landet förses med uppgifter för att säkerställa identifikation av platsen och tiden för tobaksvarans tillverkning. Genom bestämmelsen har artikel 5.9 i märkningsdirektivet³ genomförts i svensk rätt. I artikeln anges att tobaksvaror, för att säkerställa identifikation av produkter och dessas spårbarhet, ska märkas på lämpligt sätt genom produktionsnummer eller liknande på styckförpackningen på sådant sätt att platsen och tiden för tillverkning kan fastställas. Några särskilda föreskrifter om identifikation har inte meddelats.

I enlighet med vad som redovisats ovan ställer tobaksproduktdirektivet krav på att det genom den unika identitetsmärkningen ska gå att fastställa fler kriterier än datum och plats för tillverkningen. Vissa uppgifter ska dessutom vara elektroniskt tillgängliga genom en koppling till identitetsmärkningen. Därutöver ställs krav på särskild säkerhetsmärkning. För att tillgodose direktivets krav i dessa avseenden bör kraven på identitets- och säkerhetsmärkning framgå av lag. Vi föreslår därför att kraven införs i tobakslagen.

Som nämnts ovan har regeringen i dag föreskriftsrätt när det gäller i vilken utsträckning och på vilket sätt en förpackning till en tobaksvara ska förses med uppgifter för att säkerställa identifikation av platsen och tiden för tobaksvarans tillverkning. Regeringen har vidare möjlighet att överlämna åt en myndighet att meddela sådana föreskrifter (se 9 § andra stycket tobakslagen). Motsvarande bör gälla för de nu föreslagna reglerna om identitets- och säkerhetsmärkning. Vi föreslår alltså att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om märkningarnas utformning.

Av artikel 23.2 i tobaksproduktdirektivet följer att medlemsstaterna ska se till att tobaksvaror som inte uppfyller kraven i direk-

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror.

tivet inte släpps ut på marknaden. Med detta avses tillhandahållande av produkter till konsumenter (se artikel 2.40). Tillverkaren eller importören av en tobaksvara ansvarar i dag för att förpackning till tobaksvara förses med varningstexter och innehållsdeklaration (10 § tobakslagen). Detta ansvar bör, för att uppfylla skyldigheten enligt artikel 23.2, utsträckas till att gälla även de föreslagna identitets- och säkerhetsmärkningarna. Vi föreslår alltså att tillverkarnas och importörernas ansvar i detta avseende ska fastslås i tobakslagen. Därutöver bedömer vi att det är ändamålsenligt och konsekvent att utvidga det nuvarande förbudet mot att i näringsverksamhet tillhandahålla konsumenter felaktigt märkta tobaksvaror (se 11 § tobakslagen) till att omfatta tobaksvaror som saknar föreskriven identitets- och säkerhetsmärkning. Vi föreslår alltså att det i tobakslagen införs ett förbud för näringsidkare mot att tillhandahålla konsumenter tobaksvaror som saknar föreskriven identitets- och säkerhetsmärkning.

Av de skäl som vi redovisat i avsnitt 5.6.7 ovan föreslår vi att det även ska införas förbud för partihandlare att tillhandahålla detaljhandlare tobaksvaror som i bl.a. nu aktuellt hänseende är felaktigt märkta. Tillsynsmyndigheterna (se avsnitt 6.3.5 nedan) kan inom ramen för tillsynen meddela administrativa sanktioner i form av förelägganden eller förbud. Möjlighet finns också för kommunerna att varna, eller återkalla försäljningstillståndet från en näringsidkare som bryter mot förbudet (se avsnitt 5.6.9). Vi bedömer att det i dagsläget saknas tillräckliga skäl att införa en möjlighet att straffrättsligt sanktionera sådana överträdelser (jfr 27 § första stycket när det gäller försäljning av tobaksvaror med felaktiga varningstexter m.m.).

Det kan slutligen diskuteras om det i detta sammanhang finns anledning att göra en distinktion mellan olika typer av tobaksvaror. Reglerna om spårbarhet och märkning i tobaksproduktdirektivet är heltäckande för alla tobaksvaror. Den enda skillnad som görs i direktivet gäller när reglerna ska börja tillämpas. I det avseende görs en åtskillnad mellan å ena sidan cigaretter och rulltobak och å andra sidan andra tobaksvaror. Med hänsyn till direktivets bestämmelser bedömer vi att det inte finns förutsättningar att rent materiellt särbehandla olika typer av tobaksprodukter. Även t.ex. snus kommer sålunda att omfattas av de föreslagna spårbarhets- och märkningsbestämmelserna. Med hänsyn till att snus inte får säljas inom EU på någon annan marknad än den svenska, kan det finnas särskild an-

ledning att bevaka hur den standard för spårning och märkning som fastställs på EU-nivå är tillämpbar på snus och om det i förekommande fall kan finnas möjlighet att avvika från den standarden till förmån för nationella föreskrifter.

6.3.2 Registrering av styckförpackningar och registerföring av relevanta transaktioner

Våra förslag: Näringsidkare som deltar i handel med tobaksvaror, med undantag för de som bedriver detaljhandel, ska registrera alla styckförpackningar när de kommer i respektive lämnar deras besittning samt alla mellanliggande led. Registrerade uppgifter får inte ändras eller raderas.

Tillverkare av tobaksvaror ska tillhandahålla de näringsidkare som deltar i handeln med tobaksvaror den utrustning som är nödvändig för att registrera tobaksvaror som köps, säljs, lagras, transporteras eller hanteras på annat sätt.

Näringsidkare som deltar i leveranskedjan för tobaksvaror ska upprätthålla register över samtliga relevanta transaktioner.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela närmare föreskrifter om registerföringen och registreringsskyldigheten.

I tobaksproduktdirektivet föreskrivs att ekonomiska aktörer som deltar i handeln med tobaksvaror ska registrera hanteringen av alla styckförpackningar. Denna skyldighet bör komma till uttryck i tobakslagen.

I direktivet klargörs inte närmare vad som avses med "ekonomisk aktör". Begreppet är dock kopplat till handeln och hanteringen av tobaksvaror och inte till aktörens särskilda status (bestämmelser om status som godkänd ekonomisk aktör finns i artikel bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen. Begreppet omfattar i vart fall alla aktörer som köper, säljer, transporterar eller på annat sätt hanterar tobaksvaror (se artikel 15.7 i tobaksproduktdirektivet), dvs. tillverkare, importörer, partihandlare, transportföretag och lageranläggningar. Det framstår som klart att det är näringsidkare i vid bemärkelse som avses, dvs. fysiska eller

juridiska personer som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk natur (jfr prop. 1983/84:92 s. 15 f.).

Den utrustning som är nödvändig för registreringen ska enligt tobaksproduktdirektivet tillhandahållas av tobakstillverkarna. Denna skyldighet, som innebär ett intrång i ett annars civilrättsligt förhållande, bör regleras i lag.

Tobaksproduktdirektivet ställer vidare krav på att alla fysiska och juridiska personer som deltar i leveranskedjan för tobaksvaror ska föra register över samtliga relevanta transaktioner. Även denna skyldighet bör framgå av lag. Till skillnad från den ovan behandlade registreringsskyldigheten för aktörer engagerande i handeln med tobaksvaror ska skyldigheten att föra register begränsas till fysiska och juridiska personer som deltar i leveranskedjan.

Det kan diskuteras om uttrycket ”fysiska och juridiska personer” har en annan innebörd än begreppet ”ekonomisk aktör”. Transportföretag anges i direktivet som ett exempel på en ekonomisk aktör (se artikel 15.7). Samtidigt kan transportverksamhet bedrivas av såväl fysiska som juridiska personer. Vi bedömer att det inte föreligger någon relevant skillnad mellan innebörden av dessa begrepp, utan att den relevanta distinktion som kan göras är den mellan handel och leveransverksamhet. Liksom i fråga om registeringskravet ovan bedömer vi att skyldigheten att föra register endast träffar näringsidkare.

När det gäller frågan om vilka uppgifter som i sammanhanget är att betrakta som relevanta måste svaret rimligtvis sökas i de kriterier som den unika identitetsmärkningen syftar till att fastställa, men som inte ingår i själva märkningen, t.ex. leveransens destination, avreseplats och mottagare.

Inrättande och driften av spårningssystemet, som kommer att fastställas genom genomförandeakter, inbegriper bl.a. registreringen och behandlingen av uppgifter. Även i detta avseende bör det därför finnas en framtida möjlighet att i förordning närmare reglera registreringsskyldighetens fullgörande och registerföringen. Om så bedöms lämpligt bör utpräglade tillämpningsföreskrifter kunna meddelas genom myndighetsföreskrifter. Det bör därför i lagtexten öppnas upp för en sådan möjlighet.

6.3.3 Datalagring

Våra förslag: Tillverkare och importörer av tobaksvaror ska sluta avtal om datalagring med en oberoende tredje part, som ska vara värd för datalagringsanläggningen för alla relevanta uppgifter. Datalagringsanläggningen ska vara fysiskt belägen på Europeiska unionens territorium. Avtalet och den tredje partens lämplighet ska godkännas av Europeiska kommissionen.

Den tredje partens verksamhet ska övervakas av en extern revisor, som ska föreslås och betalas av tobakstillverkaren och godkännas av Europeiska kommissionen. Den externa revisorn ska lämna in en årsrapport till Folkhälsomyndigheten och Europeiska kommissionen.

Europeiska kommissionen, Folkhälsomyndigheten, behöriga myndigheter i andra medlemsstater och den externa revisorn ska ha full tillgång till datalagringsanläggningarna. Europeiska kommissionen och Folkhälsomyndigheten får, när det är motiverat, bevilja tillverkare och importörer tillgång till de lagrade uppgifterna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela närmare föreskrifter om datalagringsavtalet.

Huvudregeln inom svensk avtalsrätt är att ingen kan tvingas att ingå avtal mot sin vilja utan var och en har rätt att välja om avtal ska ingås eller inte. Den i artikel 15.8 i tobaksproduktdirektivet föreskrivna kontraheringsplikten för tillverkare och importörer av tobaksvaror innebär ett undantag från denna huvudregel. Regler om kontraheringsplikt finns dock även i svensk rätt och motiveras av olika skäl. Kontraheringsplikt kan föreligga t.ex. om en monopolställning på marknaden innehas av den som underkastas kontraheringsplikt. Detta gäller ofta offentliga organ som stat och kommun. Exempelvis kan nämnas att man inom sjukvård och transport måste tillhandahålla tjänster och prestationer till ett förutbestämt pris. Vidare kan kontraheringsplikt motiveras av främjande av den fria konkurrensen. Därför kan vissa producenter som tillhandahåller särskilt attraktiva varor underkastas ett säljtvång. Sociala skyddsaspekter kan också föranleda kontraheringsplikt. Som exempel kan nämnas att en hyresgäst under vissa förutsättningar har rätt att förlänga hyresavtalet samt att arbetstagare i vissa fall har företrädesrätt

vid nyanställningar. Även t.ex. säkerhet och miljö utgör i vissa fall motiv för att begränsa avtalsfriheten.

Trots att lagstiftaren helst inte vill blanda sig i privaträttsliga angelägenheter har man sålunda funnit att det i vissa sammanhang finns intressen som är så viktiga att skydda att man valt att frångå den huvudprincipen om avtalsfrihet. Den i tobaksproduktdirektivet föreskrivna kontraheringsplikten, som syftar till att säkerställa oberoende och öppenhet för systemet med spårning (ingresspunkt 31), är alltså inte unik för svensk rätt och vi ser inte några rättsliga hinder mot att genomföra direktivets bestämmelser om avtalsskyldighet, trots att detta innebär ett ingrepp i rent civilrättsliga förhållanden. Vi bedömer det dock som nödvändigt att tobaksproduktdirektivets bestämmelser om lagring av uppgifter – inbegripet den föreskrivna avtalsskyldigheten, kravet på godkännande, och reglerna om extern övervakning samt tillgång till lagrade uppgifter – ges stöd i tobakslagen och föreslår följaktligen en sådan reglering. Med hänsyn till att Folkhälsomyndigheten är central tillsynsmyndighet på tobaksområdet framstår det som lämpligt att den myndigheten utses till behörig myndighet i detta sistnämnda avseende.

Utformningen av datalagringsavtalen regleras inte närmare i direktivet, utan i stället har kommissionen fått befogenhet att genom delegerade akter definiera centrala aspekter av sådana avtal, t.ex. varaktighet, förnybarhet, nödvändig sakkunskap eller konfidentialitet. För att möjliggöra en nationell anpassning till innehållet i de delegerade akterna på ett rationellt sätt finns det även i detta avseende ett behov av att öppna upp för att i förordning reglera de närmare villkoren och förutsättningarna för dessa avtal. En flexibel lösning kan enligt vår mening åstadkommas genom att i lag införa ett bemyndigande för regeringen att i förordning lämna närmare anvisningar i nämnda avseenden. Den nationella regleringen kan på så sätt anpassas till de delegerade akter som kommissionen kan komma att meddela. Vi föreslår alltså att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela närmare föreskrifter om datalagringsavtalet.

Bestämmelserna om datalagring aktualiserar frågor om hur uppgifter ska och bör hanteras ur ett sekretessperspektiv. Som nämnts ovan har kommissionen fått befogenhet att närmare definiera bl.a. konfidentialitetsaspekterna av datalagringsavtalen. Innan de delegerade akterna finns på plats i detta avseende finns det enligt vår

bedömning inte tillräckliga förutsättningar för att närmare analysera om reglerna får konsekvenser i förhållande till den nationella offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Det kan dock inte uteslutas att en anpassning av den svenska sekretesslagstiftningen kan komma att krävas.

6.3.4 Spårning av tobaksvaror

Vårt förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om tekniska standarder för inrättande och drift av ett system för spårning.

Som nämnts i det föregående kommer ett driftskompatibelt system för spårning och märkning att utvecklas på EU-nivå och kommissionen kommer genom genomförandeakter att fastställa tekniska standarder för inrättande och drift av spårningssystemet, inbegripet bl.a. märkningen med den unika identitetsmärkningen. Även när det gäller säkerhetsmärkningen kommer tekniska standarder att fastställas genom genomförandeakter. Redan nu bör emellertid öppnas för en framtida möjlighet att meddela närmare föreskrifter om spårningssystemets utformning. Eftersom spårningssystemet ännu inte finns på plats och dess närmare utformning i dagsläget är oklar är det viktigt att välja en lagstiftningslösning som är flexibel. Vi bedömer att en anpassningsbar ordning kan åstadkommas genom ett bemyndigande för regeringen att i förordning föreskriva hur spårningssystemet och säkerhetsmärkningen ska utformas. Utpräglade tillämpningsföreskrifter bör också, om så behövs, kunna meddelas genom myndighetsföreskrifter, förslagsvis från Folkhälsomyndigheten som redan i dag har föreskriftsrätt i fråga om t.ex. varningstexter och innehållsdeklaration på förpackningar till tobaksvaror. Det framstår också som ändamålsenligt att föreskriftsrätten sammanfaller med tillsynsansvaret (se följande avsnitt).

6.3.5 Tillsyn

Våra förslag: Kommunen och Polismyndigheten ska på försäljningsställen utöva omedelbar tillsyn över förbudet för näringsidkare att i näringsverksamhet tillhandahålla tobaksvaror som saknar identitets- och säkerhetsmärkning. Folkhälsomyndigheten ska i detta avseende vara central tillsynsmyndighet. Myndigheten ska därutöver ansvara för den omedelbara tillsynen över övriga bestämmelser om spårbarhet och märkning.

Vi har i det föregående föreslagit att tobaksvaror som saknar föreskriven identitets- och säkerhetsmärkning inte ska få tillhandahållas konsumenter i näringsverksamhet. Vi har också föreslagit ett förbud för partihandlare mot att tillhandahålla detaljhandlare tobaksvaror som på grund av bristfällig eller felaktig märkning inte får tillhandahållas konsumenter. I likhet med vad som i dag gäller för tillsynen av varningstexter, föreslår vi att kommunen och – enligt förslaget i avsnitt 12.3 – Polismyndigheten ska ansvara för den omedelbara tillsynen över reglerna om identitets- och säkerhetsmärkning på försäljningsställen och att Folkhälsomyndigheten ska ha ett centralt tillsynsansvar i detta avseende. När det gäller övriga bestämmelser om märkning och spårbarhet framstår det som naturligt att Folkhälsomyndigheten ansvarar för den omedelbara tillsynen. Vi föreslår sålunda att en ansvarsbestämmelse av denna innebörd ska ta in i tobakslagen.

7 WHO:s protokoll för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror

7.1 Inledning

WHO antog år 2003 ramkonventionen om tobakskontroll (nedan ramkonventionen), som syftar till att minska antalet tobaksrelaterade dödsfall och sjukdomar i hela världen. EU ingick ramkonventionen genom rådets beslut 2004/513/EG av den 2 juni 2004 och Sverige ratificerade konventionen 7 juli 2005. I artikel 15 i ramkonventionen erkänns att eliminering av olaglig handel med tobaksvaror, inklusive smuggling, olaglig framställning och förfalskning, utgör fundamentala delar av tobakskontrollen, och parterna åläggs att besluta om och genomföra effektiva åtgärder för att eliminera olaglig handel. Parterkonferensen beslutade därför år 2007 att inrätta ett mellanstatligt förhandlingsorgan för att utarbeta och förhandla fram ett protokoll för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror (nedan smugglingsprotokollet). Smugglingsprotokollet antogs år 2012.

Syftet med smugglingsprotokollet är att eliminera alla former av olaglig handel med tobaksprodukter. Med "olaglig handel" avses i detta sammanhang produktion, leverans, mottagande, besittning, distribution, försäljning eller köp av tobaksvaror som är förbjudet enligt lag. För att motverka den illegala handeln, syftar protokollet till att säkra leveranskedjan av tobaksvaror genom en rad åtgärder från parterna. Protokollet kräver bl.a. upprättande av ett internationellt spårings- och märkningssystem och ett globalt informationsutbyte. Andra regler för att säkerställa kontrollen av leveranskedjan inkluderar bl.a. licensiering, registerföring, och reglering av internetförsäljning. För att kunna hantera den illegala handeln fastställer protokollet vissa otillåtna förfaranden samt behandlar frågor om ansvar, betalningar, beslag och omhändertagande av beslagtagna produkter. Andra skyldigheter syftar till att stärka det internationella

samarbetet genom bl.a. åtgärder för informationsutbyte, brottsbekämpande samarbete, ömsesidig rättslig och administrativ hjälp och utlämning. Protokollet innehåller särskilda skyldigheter när det gäller kontakterna med tobaksindustrin. Parterna måste se till att alla industrikontakter sker med största möjliga insyn. När det gäller spårning får parterna inte delegera någon av sina skyldigheter till tobaksindustrin.

Sverige undertecknade smugglingsprotokollet den 6 januari 2014 och EU den 20 december 2013 med förbehåll för att det skulle ingås vid en senare tidpunkt. Kommissionen presenterade den 4 maj 2015 två förslag, varigenom EU på internationell nivå föreslås förklara sitt samtycke till att till fullo bli bunden av protokollet. Det ena förslaget omfattar de delar av protokollet som rör ömsesidig rättslig hjälp och utlämning, straffrättsligt samarbete samt polis- och tull-samarbete.¹ Det andra förslaget omfattar de delar av protokollet som rör tullsamarbete, skatter, den inre marknaden och handelsfrågor.² Uppdelningen i två förslag beror på att vissa medlemsstater har fördragsfästa undantag från delar av EU-fördragen. Kommissionens två förslag till rådsbeslut innebär att smugglingsprotokollet godkänns på EU:s vägnar. EU blir bunden av smugglingsprotokollet, och ska säkerställa att det finns bestämmelser i EU-rätten som genomför protokollet i de delar som omfattas av EU:s befogenhet.

Smugglingsprotokollet är ett blandat avtal som innehåller såväl bestämmelser som ska genomföras i EU-rätten som bestämmelser som ska genomföras i nationell rätt. Analys av vilka lagstiftningsändringar som behöver göras vad avser EU-rätten pågår inom kommissionen.

Vi har i denna del till uppdrag att analysera om och i så fall vilka författningsändringar som krävs för ett nationellt genomförande av smugglingsprotokollet och lämna nödvändiga förslag, inklusive författningsförslag, till nationellt genomförande av protokollet.

¹ KOM (2015) 193.

² KOM (2015) 194.

7.2 Protokollens struktur och huvudsakliga innehåll

Protokollet återges i dess helhet i bilaga 4. Protokollet består av 47 artiklar som är indelade i 10 delar:

- Del I Inledning
- Del II Allmänna skyldigheter
- Del III Kontroll av leveranskedjan
- Del IV Överträdelser
- Del V Internationellt samarbete
- Del VI Rapportering
- Del VII Institutionella dispositioner och finansiella resurser
- Del VIII Tvistlösning
- Del IX Protokollets vidare utveckling
- Del X Slutbestämmelser.

Inledning

Inledningsdelen innehåller tre artiklar. I artikel 1 finns en definitions katalog. Artikel 2 beskriver hur protokollet förhåller sig till andra avtal och rättsliga instrument. Syftet med protokollet anges i artikel 3 vara att eliminera alla former av olaglig handel med tobaksvaror, i enlighet med villkoren i artikel 15 i ramkonventionen.

Allmänna skyldigheter

I artikel 4 behandlas i sex punkter olika övergripande åtgärder som parterna till protokollet ska vidta för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra olaglig handel med tobaksvaror. Åtgärderna avser att säkra en effektiv kontroll av leveranskedjan för tobaksvaror och att utveckla det internationella samarbetet. Det anges särskilt (i artikel 4.2) att parterna, när de fullgör sina skyldigheter enligt protokollet, ska säkerställa största möjliga öppenhet när det gäller sitt eventuella samröre med tobaksindustrin. Av artikel 5 framgår

att parterna vid tillämpningen av protokollet ska skydda enskildas personuppgifter oberoende av deras nationalitet eller hemvist, i enlighet med nationell lagstiftning och med beaktande av internationella standarder för skydd av personuppgifter.

Kontroll av leveranskedjan

Smugglingsprotokollet kräver att en behörig myndighet beviljar licens eller likvärdigt godkännande, eller tillämpar ett kontrollsystem, för alla fysiska eller juridiska personer som är verksamma inom tillverkning, import eller export av tobaksvaror och tillverkningsutrustning (artikel 6). Det kräver också att alla fysiska och juridiska personer som är verksamma inom leveranskedjan av tobak, tobaksvaror och tillverkningsutrustning vidtar tillbörlig aktsamhet gentemot sina kunder (artikel 7).

Vidare ska varje part inrätta ett system, som kontrolleras av parten, för att följa och spåra alla tobaksvaror som tillverkas på eller importeras till dess territorium med beaktande av sina egna nationella eller regionala särskilda behov och bästa tillgängliga praxis (artikel 8).

Parternas ska också säkerställa att alla fysiska och juridiska personer som ingår i leveranskedjan för tobak, tobaksvaror och tillverkningsutrustning för fullständiga och korrekta register över alla relevanta transaktioner (artikel 9). Om möjligt ska även detaljhandlare och kommersiella tobaksodlare föra register över alla relevanta transaktioner som de är delaktiga i. Parterna ska även inrätta ett system för att med andra parter kunna utbyta den information som finns i registren.

Varje part ska vidare, där så är lämpligt och i överensstämmelse med sin nationella lagstiftning, kräva att alla fysiska och juridiska personer som omfattas av artikel 6 vidtar de åtgärder som krävs för att förebygga att tobaksvaror avleds till olagliga handelskanaler (artikel 10). Dessa åtgärder inbegriper bl.a. att rapportera till de behöriga myndigheterna om vissa gränsöverskridande överföringar av kontanter och att tillhandahålla tobaksvaror eller tillverkningsutrustning endast i sådana mängder som står i proportion till efterfrågan på sådana varor på den avsedda marknaden. Det finns även bestämmelser om krav på betalningssätt och överföringssystem.

Parterna ska kräva att alla fysiska och juridiska personer som genomför transaktioner som avser försäljning av tobaksvaror via internet, telekommunikationer eller annan framväxande teknik iaktta alla relevanta skyldigheter enligt protokollet, samt överväga att förbjuda detaljhandelsförsäljning av tobaksvaror via dessa tekniker (artikel 11).

Parterna ska inom tre år från det att protokollet trätt i kraft genomföra effektiva kontroller av all tillverkning av och alla transaktioner med tobak och tobaksvaror som sker i frizoner (artikel 12). Det ska dessutom vara förbjudet att sammanblanda tobaksvaror med icke-tobaksvaror i en och samma container eller liknande transportenhet vid tidpunkten för bortförandet från frizoner. När det gäller internationell transit innebär bestämmelserna att parterna, i enlighet med nationell lagstiftning, ska anta och tillämpa kontroll- och verifieringsåtgärder på internationell transitering och omlastning inom dess territorium av tobaksvaror och tillverkningsutrustning.

Effektiva åtgärder ska vidtas för att alla relevanta bestämmelser i protokollet ska omfatta all tullfri försäljning (artikel 13).

Ytterligare bestämmelser rör försäljning via internet, telekommunikationer och annan framväxande teknik (artikel 11), skyldighet att genomföra effektiva kontroller av tobak och tobaksvaror i frizoner, inbegripet att inte sammanblanda tobaksvaror med icke-tobaksvaror vid tidpunkten för bortförandet från en frizon (artikel 12) samt tullfri försäljning av tobaksvaror (artikel 13).

Överträdelser

I del IV i protokollet definieras det handlande som ska kvalificeras som rättsstridigt enligt parternas lagstiftning (artikel 14) och parterna åläggs att säkerställa att fysiska och juridiska personer hålls ansvariga för sådant rättsstridigt handlande, inbegripet straffbelagda gärningar (artiklarna 15 och 16). Ytterligare bestämmelser rör ersättning för beslag (artikel 17), hantering av konfiskerad tobak (artikel 18) och särskilda utredningsmetoder (artikel 19).

Internationellt samarbete

Del V i protokollet innehåller bestämmelser om utbyte av relevant information mellan parterna (artiklarna 20–22), samarbete och ömsesidig hjälp (både administrativ och rättslig, i straffrättsliga frågor – artiklarna 23 och 24 samt 27–29), jurisdiktion (artikel 26) och utlämning (artiklarna 30 och 31).

Rapportering

Varje part är skyldig att lämna periodiska rapporter till partsmötet om hur parten har genomfört protokollet (artikel 32).

Institutionella dispositioner och finansiella resurser

Protokollets sjunde del innehåller bestämmelser om formerna för de partsmöten som ska hållas (artikel 33), om sekretariatet för protokollet (artikel 34), om förhållandet mellan partsmötet och mellanstatliga organisationer (artikel 35) och om finansiella resurser (artikel 36).

Tvistlösning

Twister beträffande tolkningen eller tillämpningen av protokollet ska lösas i enlighet med artikel 27 i ramkonventionen (artikel 37).

Protokollets vidare utveckling

Del 9 innehåller bestämmelser om hur beslut om ändringar av protokollet, samt antagande av och ändringar i bilagorna till protokollet, ska fattas (artikel 38–39).

Slutbestämmelser

I slutbestämmelsernas regleras reservationer (artikel 40), frånträde (artikel 41), rösträtt (artikel 42), undertecknande (artikel 43), ratifikation, godtagande, godkännande, formell bekräftelse eller anslutning

(artikel 44), ikraftträdande (artikel 45), depositarie (artikel 46) och autentiska texter (artikel 47).

7.3 Genomförandet av smugglingsprotokollet i nationell rätt

Vår bedömning: Genomförandet av smugglingsprotokollet i svensk rätt kräver inte några andra författningsändringar än de som följer av vårt förslag om spårbarhet och märkning av tobaksvaror.

7.3.1 Inledande överväganden

Smugglingsprotokollet är omfattande och innehåller en komplex uppsättning av åtgärder och regler. Många av dessa åtgärder och regler är emellertid mycket allmänt hållna eller utformade som mer allmänt hållna strävanden. Även flera av de mer konkreta skyldigheter som kommer till uttryck i protokollet är villkorade på olika sätt, t.ex. på så vis att åtgärderna endast behöver vidtas i den mån så bedöms vara "lämpligt" eller åtgärderna är förenliga med nationell lagstiftning eller nationella rättsprinciper. Det sagda innebär att det inte finns någon ovillkorlig skyldighet i nationell rätt skapa ett regelsystem som fullt ut överensstämmer med smugglingsprotokollet. Vår analys begränsar sig också, i enlighet med uppdraget, till att undersöka vilka eventuella författningsändringar som *krävs* för ett nationellt genomförande av protokollet. Flera bestämmelser i protokollet har dessutom en närmast administrativ karaktär eller rör annars tillämpningen av protokollet som sådant, och är inte avsedda att genomföras i den nationella lagstiftningen.

7.3.2 Allmänna skyldigheter

I artikel 4.1 föreskrivs att parterna i olika avseenden ska anta, vidta och genomföra verkningsfulla eller effektiva åtgärder för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra olaglig handel med tobaksvaror. Bestämmelsen utgör närmaste en principiell handlings-

regel som i flera avseenden kompletteras med mer detaljerade handlingsföreskifter i andra artiklar i protokollet. De allmänna skyldigheterna har inte ett sådant innehåll eller en sådan utformning att det enbart utifrån dessa går att fastslå särskilda krav i fråga om den nationella lagstiftningen. Vi bedömer följaktligen att några författningsändringar inte krävs i det avseendet.

Artikel 4.2 innehåller en konkret skyldighet för parterna att vid genomförandet av protokollet säkerställa största möjliga öppenhet när det gäller den eventuella interaktionen med tobaksindustrin. Alla handlingar (pappersdokument eller elektroniska handlingar) som kommer in till eller upprättas av en svensk myndighet, och som förvaras där, är som huvudregel offentliga. Detta innebär att var och en har rätt att få läsa handlingarna och även (mot avgift) få en papperskopia på dem. Offentlighetsprincipen, som kommer till uttryck i 2 kap. TF innebär sålunda att allmänheten, ofta enskilda individer och företrädare för media, har rätt till insyn i och tillgång till information om statens och kommunernas verksamhet. Vi bedömer att Sverige genom offentlighetsprincipen väl tillgodoser protokollets krav på öppenhet. Inte heller i detta avseende ser vi därför behov av någon författningsändring.

Av artikel 5 framgår att parterna vid tillämpningen av protokollet ska skydda enskildas personuppgifter oberoende av deras nationalitet eller hemvist, i enlighet med nationell lagstiftning och med beaktande av internationella standarder för skydd av personuppgifter. Personuppgiftslagen (1998:204) har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks när personuppgifter behandlas. Begreppet ”behandlas” är brett, det omfattar alla åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter, t.ex. insamling, registrering, lagring, bearbetning, spridning och utplåning. Personuppgiftslagen bygger på gemensamma regler som har beslutats inom EU, det s.k. dataskyddsdirektivet.³ Som ett komplement till andra instrument om informationsutbyte inom ramen för polisiärt och straffrättsligt samarbete finns också det s.k. dataskyddsråmsbeslutet⁴ som och innehåller bestämmelser om bl.a. behandling av personuppgifter, behand-

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

⁴ Rådets rambeslut 2008/977/RIF av den 27 november 2008 om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

ling av s.k. känsliga personuppgifter, rättelse och radering samt hur den som registreras ska informeras. Genom den lagstiftning som redan finns i Sverige torde kraven i smuglingsprotokollet i det avseende vara uppfyllda.

7.3.3 Kontroll av leveranskedjan

Licensiering

Artikel 6.1 i protokollet ställer krav på att medlemsstaterna förbjuder vissa verksamheter om de inte bedrivs enligt en licens, ett likvärdigt godkännande eller tillämpligt kontrollsystem. De verksamheter som avses är tillverkning av tobaksvaror och tillverkningsutrustning samt import eller export av tobaksvaror och tillverkningsutrustning.

Tillverkning, import och export av tobaksvaror

Enligt 12 c § tobakslagen (1993:581) får en näringsidkare inte tillhandahålla tobaksvaror för försäljning till konsumenter utan att först ha anmält försäljningen till den kommun där försäljningen ska ske. Någon liknande skyldighet när det gäller framställning/tillverkning av tobaksvaror och import eller export finns inte i tobakslagen.

Den tobakstillverkning som i dag sker i Sverige, i allt väsentligt tillverkning av snus, regleras enligt livsmedelslagstiftningen. Livsmedelsföretagare har en skyldighet att informera behörig kontrollmyndighet om alla livsmedelsanläggningar som företagaren ansvarar för så anläggningarna kan registreras eller godkännas.⁵ Den huvudsakliga skillnaden mellan ett godkännande och en registrering är att vid godkännande granskas anläggningen vid minst ett kontrollbesök på plats innan livsmedel tillåts släppas ut på marknaden från anläggningen. Vid registrering utförs denna granskning vid den första offentliga kontrollen på plats efter det att verksamheten har startat. Anläggningar som bereder, behandlar eller bearbetar snus eller tuggtobak omfattas av krav på registrering.⁶

⁵ Artikel 6.2–3 i förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien.

⁶ Se 3 och 7 §§ i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien.

Annan tobakstillverkning än tillverkning av snus och tuggtobak faller utanför livsmedelslagstiftningen. Tobakslagen innehåller inte något licenssystem eller likvärdigt godkännande för tobakstillverkning. Lagen innehåller dock en rad kontrollmekanismer, t.ex. bestämmelser om gränsvärden för vissa skadliga ämnen och viss rapporteringsskyldighet om bl.a. innehållet i tobaksvaror till Folkhälsomyndigheten. Vi har i delbetänkandet föreslagit ytterligare krav på tillverkare och importörer att lämna uppgifter om ingredienser och deras kvantiteter och hälsoeffekter samt att genomföra analyser av vissa tillsatser. Vi har också föreslagit att Folkhälsomyndigheten ska bemyndigas att meddela föreskrifter om rapporteringsskyldighet. Till detta kommer att Skatteverket ansvarar för beskattning av tobak enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt och handlägger bl.a. godkännande av upplagshavare (näringsidkare som godkänts att i ett godkänt skatteupplag tillverka, bearbeta, lagra, ta emot och förflytta punktskattepliktiga varor utan att skattskyldighet inträder) och registrering av varumottagare (näringsidkare som har getts tillstånd att ta emot obeskattade varor från upplagshavare i andra medlemsländer).

Även med hänsyn till de förändringar som vi föreslår i fråga om regleringen av snus och tuggtobak (se avsnitt 11.6) bedömer vi att regleringen i tobaks- och skattelagstiftningen tillgodoser smugglingsprotokollets krav i fråga om kontrollsystem. Några kompletterande bestämmelser bedöms alltså inte vara nödvändiga i fråga om tillverkning.

När det sedan gäller import och export av tobaksvaror bedömer vi att punktskattedirektivets⁷ bestämmelser om ett datoriserat transport- och kontrollsystem, Excise Movement Control System (EMCS), väl tillgodoser smugglingsprotokollets krav på kontrollsystem i dessa avseenden. Genom EMCS har ett elektroniskt dokumenthanteringssystem för mellanstatliga flyttningar av alkohol- och tobaksvaror samt vissa energiprodukter införts. Direktivet har i svensk rätt genomförts genom ändringar i bl.a. lagen om tobaksskatt. Inte heller i detta avseende bedömer vi därför att några kompletterande nationella bestämmelser är nödvändiga.

⁷ Rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG.

Tillverkning, import och export av tillverkningsutrustning

Med tillverkningsutrustning avses enligt artikel 1.8 a i protokollet maskiner som är utformade eller anpassade för att användas enbart för tillverkning av tobaksvaror ("designed, or adapted, to be used solely for the manufacture of tobacco products") och utgör en väsentlig del av tillverkningsprocessen.

Liksom för andra typer av maskintillverkning omfattas tillverkning av sådan tillverkningsutrustning av de allmänna säkerhetskrav som följer av EU:s maskindirektiv⁸ och som i svensk rätt implementeras genom föreskrifter från Arbetsmiljöverket.⁹ Den regleringen har dock ingen bäring på syftet bakom artikel 6 – att eliminera olaglig handel med tillverkningsutrustning – och inte heller i övrigt finns det i detta avseende några regler om licens, godkännande eller kontrollsystem för tobakstillverkningsutrustning.

I Sverige förekommer inte någon cigarettillverkning. Redan av den anledningen kan med fog ifrågasättas på vilket sätt en formell tillståndsreglering i fråga om utrustning för cigarettillverkning skulle fylla någon praktisk funktion. I Sverige förekommer snusproduktion, men de huvudmoment som ingår i snusproduktionen – malning, beredning och packning – torde inte vara unika för just sådan produktion. Det kan därför ifrågasättas om den tillverkningsutrustning som används faller under smugglingsprotokollets definition av tillverkningsutrustning ("machinery which is designed, or adopted, to be used solely for the manufacture of tobacco products and is integral to the manufacturing process"). Under alla förhållanden bedömer vi att ett svenskt licenssystem för tillverkning, import eller export av tillverkningsutrustning skulle vara mycket svårtillämpat och att det inte på något konkret sätt skulle kunna antas bidra till att uppfylla syftet med en sådan reglering – att eliminera olaglig handel med tillverkningsutrustning. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att några kompletterande svenska författningsbestämmelser inte är motiverade i detta avseende.

⁸ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2006/42/EG av den 17 maj 2006 om maskiner och om ändring av direktiv 95/16/EG.

⁹ AFS 2008:3.

Licenser i fråga om andra verksamheter

I artikel 6.2 behandlas detaljhandel med tobaksvaror, odling av tobak, kommersiell transport av tobaksvaror och tillverkningsutrustning samt grossisthandel, förmedling, lagring eller distribution av tobak, tobaksvaror och tillverkningsutrustning. För dessa verksamheter uppställs inte något ovillkorligt krav på införande av licenssystem. I stället uttrycks att parterna bör sträva efter att bevilja licens för sådana verksamheter i den mån det anses lämpligt och under förutsättning att verksamheterna inte är förbjudna enligt nationell rätt. Av protokollet följer sålunda inte någon skyldighet att införa särskilda regler eller kontrollsystem i dessa avseenden. Som redovisats i kapitel 5 föreslår vi dock att en straffsanktionerad tillståndsplikt ska införas för detaljhandel och partihandel med tobaksvaror.

Tillbörlig aktsamhet

Enligt artikel 7.1 ska parterna kräva att alla fysiska och juridiska personer som är delaktiga i leveranskedjan för tobak, tobaksvaror och tillverkningsutrustning, visar tillbörlig aktsamhet ("due diligence") före inledandet och under loppet av en affärsförbindelse, övervakar sin försäljning till kunder, och rapporterar till de behöriga myndigheterna varje bevis för att kunden bedriver verksamheter i strid med dess skyldigheter enligt protokollet. I punkten 2 ges exempel på vad den tillbörliga aktsamheten ska omfatta och i punkten 3 vad sådan tillbörlig aktsamhet därutöver kan omfatta. Enligt punkten 4 ska varje part vidta alla åtgärder som krävs för att säkerställa att skyldigheterna enligt protokollet iakttas.

Enligt 12 c § andra stycket tobakslagen ska en näringsidkare utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen av tobaksvaror. Någon motsvarande skyldighet finns inte för övriga aktörer i försörjningskedjan. Vi föreslår inte några lättnader när det gäller den nuvarande skyldigheten för detaljhandlare att utöva egenkontroll. Tvärtom föreslår vi att ett lämpligt egenkontrollprogram ska utgöra en ovillkorlig förutsättning för att beviljas tillstånd till försäljning av tobaksvaror till konsumenter. Vårt förslag om tillståndsplikt innebär också att kravet på egenkontroll ska gälla för såväl detaljhandlare som partihandlare. Som vi närmare redogör för i avsnitt 5.6.7 föreslår vi vidare ett förbud för partihandlare att sälja tobaksvaror

till någon som inte har tillstånd till partihandel eller detaljhandel med tobaksvaror. Förslagen är ägnade att stärka den interna och ömsesidiga kontrollen av de aktörer som är engagerade i handeln med tobaksvaror och motverka den illegala tobakshandeln. Därtill kommer att det i föregående kapitel föreslagna systemet för spårbarhet och märkning erbjuder rutiner för relevant information om bl.a. produkternas ursprung och aktörer engagerade i leveranskedjan. Sammantaget bedömer vi att dessa regler erbjuder ett system som svarar mot kraven i artikel 7.1 och att ytterligare författningsändringar inte är nödvändiga.

Följ- och spårbarhet

I artikel 8 finns bestämmelser om följd- och spårbarhet av tobaksvaror. Bestämmelserna innebär att varje part ska inrätta ett system, som kontrolleras av parten, för att följa och spåra alla tobaksvaror som tillverkas på eller importeras till dess territorium med beaktande av sina egna nationella eller regionala särskilda behov och bästa tillgängliga praxis. Artikeln upptar detaljerade beskrivningar av vilka uppgifter om tobaksvaror som ska kunna spåras och på vilket sätt informationen ska finnas tillgänglig.

Bestämmelserna om registerföring i artikel 9 innebär en skyldighet för parterna att ha ett regelverk som kräver att alla fysiska och juridiska personer som ingår i leveranskedjan för tobak, tobaksvaror och tillverkningsutrustning för fullständiga och korrekta register över alla relevanta transaktioner. Om möjligt ska även detaljhandlare och kommersiella tobaksodlare föra register över alla relevanta transaktioner som de är delaktiga i. Parterna ska även inrätta ett system för att med andra parter kunna utbyta den information som finns i alla register som förs enligt artikeln. Det finns vidare detaljerade bestämmelser om att personer som har licens enligt artikel 6 ska lämna viss information på begäran av de behöriga myndigheterna.

Vi har i föregående kapitel lämnat förslag på hur tobaksprodukt-direktivets regler om spårbarhet och märkning – innefattande bl.a. regler om registrering och registerföring – ska genomföras i svensk rätt. Genom dessa bestämmelser bedömer vi att den svenska lagstiftningen uppfyller protokollets krav i detta avseende.

Säkerhetsåtgärder och förebyggande åtgärder

Enligt artikel 10 ska varje part kräva att alla fysiska och juridiska personer som omfattas av artikel 6 (dvs. omfattas av ett licensieringssystem eller liknande) vidtar de åtgärder som krävs för att förebygga att tobaksvaror avleds till olagliga handelskanaler. Dessa åtgärder inbegriper bl.a. att rapportera till de behöriga myndigheterna om vissa gränsöverskridande överföringar av kontanter och att tillhandahålla tobaksvaror eller tillverkningsutrustning endast i sådana mängder som står i proportion till efterfrågan på sådana varor på den avsedda marknaden. Det finns även bestämmelser om krav på betalningssätt och överföringssystem.

Kraven i artikel 10, som kan ses som ett komplement till reglerna om spårbarhet, är inte ovillkorliga utan åtgärder behöver vidtas endast om så bedöms vara lämpligt och i överensstämmelse med nationell lagstiftning. Vi bedömer att det inte är motiverat eller nödvändigt att genomföra några ändringar av svensk rätt i detta avseende. I sammanhanget kan nämnas att nationella regler om säkerhetsåtgärder och förebyggande åtgärder, inbegripet åtgärder rörande penningtvätt, och rapportering av misstänkta transaktioner, finns i bl.a. lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Lagen, som grundar sig på det s.k. tredje penningtvättsdirektivet, bygger på tanken att företag inom den finansiella sektorn och vissa andra näringsidkare ska vara skyldiga att bl.a. göra vissa kontroller av sina kunder för att på så sätt undvika att bli indragna i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Lagen gäller bl.a. för yrkesmässig handel med varor, till den del verksamheten avser försäljning mot kontant betalning som uppgår till minst ett belopp som motsvarar 15 000 euro (1 kap. 2 § punkten 16).

Distansförsäljning

I artikel 11 finns bestämmelser om försäljning via internet, telekommunikationer eller annan framväxande teknik. Enligt bestämmelserna ska parterna kräva att alla fysiska och juridiska personer som genomför transaktioner som avser försäljning av tobaksvaror via internet, telekommunikationer eller annan framväxande teknik iakttar alla relevanta skyldigheter enligt protokollet. Parterna ska

överväga att förbjuda detaljhandelsförsäljning av tobaksvaror via dessa tekniker.

Frågan om distansförsäljning behandlas även i tobaksprodukt-direktivet. Som vi har redovisat i delbetänkandet bedömer vi att direktivets krav på registrering av distansförsäljning får anses uppfylla redan genom anmälnings- och registreringsförfarandet i tobakslagen och i lagen om tobaksskatt. Även den tillståndsplikt som vi föreslår i kapitel 5 innebär att direktivets krav i denna del är uppfylla. Troligen leder ett sådant system dessutom till att tillsynsmyndigheterna får en ännu bättre kontroll över de näringsidkare som bedriver distansförsäljning av tobaksvaror. Ytterligare författningsändringar är inte nödvändiga.

Frizoner, internationell transitering och tullfri försäljning

I artikel 12.1–2 finns bestämmelser som rör frizoner. Det finns i dag inga frizoner i Sverige, men det finns ändå ett regelverk i EU:s och Sveriges tullagstiftning. För det fall Sverige väljer att införa frizoner kan ändringar i lagstiftningen behövas för att genomföra det förbud som anges i punkt 2 mot att i en frizon samlasta tobaksprodukter med andra varor. Det finns dock inte nu någon anledning för oss att utarbeta förslag i denna del.

Enligt artikel 13 ska parterna vidta effektiva åtgärder för att alla relevanta bestämmelser i protokollet ska omfatta all tullfri försäljning. Bestämmelsen föreskriver också att parterna vid ett partsmöte, som ska äga rum senast fem år efter protokollets ikraftträdande, ska se till att det utförs evidensbaserad forskning för att fastställa omfattningen av olaglig handel med tobaksvaror i form av tullfri försäljning av sådana varor och på grundval av denna forskning överväga lämpliga åtgärder.

De bestämmelser i protokollet som är relevanta för tullfri försäljning kan genom de nuvarande och föreslagna reglerna tillämpas på ett effektivt sätt. Några kompletterande bestämmelser är därför inte nödvändiga.

7.3.4 Överträdelser

Otillåtna och brottsliga förfaranden

I artikel 14.1 finns en uppräknning av ett antal handlingar som ska vara rättsstridiga. Det ankommer på varje part att avgöra vilka av de rättsstridiga handlingarna som också ska vara brottsliga, dvs. straffbelagda (punkten 2).

Tobakslagen innehåller främst administrativa sanktioner (förbud och förelägganden som kan förenas med vite) men även straffbestämmelser. I lagen (2000:1225) om straff för smuggling finns bestämmelser om ansvar för olovlig införsel och olovlig utförsel av tobaksvaror. Därtill finns regler i tull- och skattelagstiftningen som sanktionerar förfaranden varigenom aktörer undandrar sig att betala föreskrivna skatter och tullar. Vi bedömer att dessa regler, i förening med de förslag som vi i övrigt lämnar, uppfyller kraven enligt artikel 14. Utöver de ändringar som föreslagits i avsnitt 5.6.10 saknas enligt vår mening skäl att utvidga det straffbara området för de handlingar som redan är eller föreslås vara rättsstridiga. Vi bedömer inte heller att en sådan utvidgning är nödvändig för att tillgosa smuglingsprotokollets krav.

Av artikel 15.3 följer att ett meddelande om vilka handlingar som straffbelagts ska skickas till sekretariatet för protokollet. Enligt artikel 15.4 uppmantras parterna att se över sin nationella lagstiftning om penningtvätt, ömsesidig rättslig hjälp och utlämning för att säkerställa att lagstiftningen medger ett effektivt genomförande av bestämmelserna i smuglingsprotokollet. Inte heller i dessa delar bedömer vi att några författningsändringar är nödvändiga.

Juridiska personer ansvarighet

Enligt artikel 15 ska parterna anta nödvändiga åtgärder för att fastställa juridiska personers ansvar för otillåtna förfaranden, inbegripet gärningar som straffbeläggs i enlighet med artikel 14 i protokollet. Detta ansvar kan vara straffrättsligt, civilrättsligt eller administrativt. Ansvarsskyldigheten för juridiska personer ska inte påverka ansvaret för de fysiska personer som har utfört den otillåtna handlingen.

En tillsynsmyndighet enligt tobakslagen får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att

lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas. I beslut om föreläggande eller förbud får tillsynsmyndigheten sätta ut vite (20 § tobakslagen). Juridiska personer kan alltså träffas av administrativa sanktioner. Därtill kommer att en näringsidkare under vissa förutsättningar kan åläggas företagsbot för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet, om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter (se 36 kap. 7 § brottsbalken). Företagsbot innebär böter för ett företag och kan beskrivas som en ekonomisk sanktion för brott som begåtts i näringsverksamhet. Det har en straffande effekt, men räknas inte som ett straff.

Vi bedömer att det inte är nödvändigt att anta särskilda regler om fastställandet av juridiska personers ansvar i nu aktuellt hänseende.

Lagföring och påföljder m.m.

Enligt artikel 16.1 ska parterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att fysiska och juridiska personer som hålls ansvariga för rättsstridigt handlande är föremål för effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder.

Enligt artikel 17 bör parterna överväga att anta åtgärder för att bemyndiga behöriga myndigheter att ta ut ett belopp som står i proportion till förlorade skatter och tullar från producenten, tillverkaren, distributören, importören eller exportören av tobak, tobaksvaror och/eller tillverkningsutrustning som beslagtogs.

Bestämmelsen i artikel 18 innebär att all tobak och tillverkningsutrustning och alla tobaksvaror som har förverkats i möjligaste mån ska förstöras med miljövänliga metoder.

I artikel 19 finns bestämmelser om särskilda utredningsmetoder. Enligt bestämmelsen ska parterna, inom ramen för sina möjligheter och enligt de villkor som föreskrivs i dess nationella lagstiftning, vidta nödvändiga åtgärder för att tillåta ändamålsenlig användning av kontrollerade leveranser och, när det bedöms som lämpligt, användning av andra särskilda utredningsmetoder som elektronisk övervakning och annan slags av övervakning och operationer under täckmantel av dess behöriga myndigheter inom dess territorium, i syfte att effektivt kunna bekämpa olaglig handel med tobak, tobaksvaror

eller tillverkningsutrustning. Parterna uppmuntras att, om så är nödvändigt, ingå lämpliga bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser om användning av särskilda utredningsmetoder. I avsaknad av sådana överenskommelser ska beslut om att tillämpa sådana särskilda utredningsmetoder på det internationella planet grundas på varje särskilt fall.

När det gäller skyldigheten att säkerställa effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder har vi redovisat vårt resonemang ovan och vi bedömer alltså att det inte är nödvändigt med kompletterande bestämmelser. Vi bedömer inte heller att någon annan av de artiklar som vi redovisat ovan kräver några lagändringar.

7.3.5 Internationellt samarbete

Artikel 20 innehåller bestämmelser om skyldighet för parterna att, med förbehåll för nationell lagstiftning och där så är lämpligt, rapportera viss information till WHO utöver vad som framgår av ramkonventionen. I artikeln finns bestämmelser om att parterna ska samarbeta med varandra och med behöriga internationella organisationer för att bygga upp parternas kapacitet att samla in och utbyta information samt att informationen ska behandlas konfidentiellt.

I artikel 21 finns bestämmelser om informationsutbyte. Enligt bestämmelserna ska parterna utbyta information om exempelvis licensregister, register över utredningar och lagföringar, betalningar för import eller export och information av beslag av tobak m.m.

Enligt artikel 22 ska varje part utse de behöriga myndigheter som ska ta emot uppgifter inom det internationella samarbetet. Vidare anges att informationsutbytet enligt protokollet ska ske med förbehåll för nationell lagstiftning om sekretess och personlig integritet.

Artikel 23 innehåller bestämmelser som innebär att parterna ska samarbeta med varandra enligt ömsesidig överenskommelse och/eller genom behöriga internationella och regionala organisationer med att tillhandahålla utbildning, tekniskt bistånd och samarbete i vetenskapliga, tekniska och administrativa frågor för att uppnå målen för protokollet.

Enligt artikel 24 ska parterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att vid behov stärka samarbetet genom multilaterala, regionala eller

bilaterala överenskommelser för att förebygga, upptäcka, utreda, lagföra och bestraffa fysiska eller juridiska personer som ägnar sig åt olaglig handel med tobak, tobaksvaror eller tillverkningsutrustning. Parterna ska se till att myndigheter som arbetar med att bekämpa olaglig handel med tobak, tobaksvaror eller tillverkningsutrustning, samarbetar och utbyter relevant information på nationell och internationell nivå enligt de villkor som föreskrivs i den nationella lagstiftningen.

I artikel 25 finns bestämmelser om skydd av suveränitet som innebär att parterna åtagit sig att fullgöra sina skyldigheter enligt protokollet på ett sätt som är förenligt med principerna om jämlikhet mellan stater, om staters territoriella integritet samt om icke-inblandning i andra staters interna angelägenheter. Det anges också att ingenting i protokollet ska berättiga en part att på en annan stats territorium utöva jurisdiktion och utföra funktioner som är förbehållna myndigheterna i denna stat enligt dess nationella lagstiftning.

Artikel 26 innehåller bestämmelser om jurisdiktion. Parterna har enligt bestämmelsen bl.a. åtagit sig att vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin domsrätt över brott som straffbeläggs i enlighet med artikel 14 när brottet har förövats inom dess territorium eller brottet har förövats ombord på ett fartyg som för den partens flagg eller ombord på ett luftfartyg som är registrerat enligt den partens lagar när brottet förövades.

Artikel 27 innehåller bestämmelser om samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter. Bestämmelserna innehåller krav på att vidta effektiva åtgärder för att förbättra samarbetet mellan myndigheterna på det nationella planet, men även mellan parterna till protokollet. Parterna ska vidare överväga att ingå lämpliga bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser om direkt samarbete mellan sina brottsbekämpande myndigheter.

I artikel 28 finns bestämmelser om ömsesidig administrativ hjälp. Enligt bestämmelserna ska parterna lämna information till varandra för att säkerställa en korrekt tillämpning av tullagstiftning och annan relevant lagstiftning. Sådan information kan t.ex. omfatta nya tullmetoder och brottsbekämpningsmetoder, nya trender och varor som vanligen förekommer i den olagliga handeln med tobak.

Artikel 29 innehåller mycket omfattande bestämmelser om ömsesidig rättslig hjälp. Ömsesidig rättslig hjälp kan begäras för att ta

upp vittnesmål eller andra utsagor, för delgivning av rättegångshandlingar, för verkställande av husrannsakan, beslag och frysning, för undersökning av föremål och platser, för tillhandahållande av information, bevismaterial och sakkunnigutlåtanden, för tillhandahållande av handlingar och uppteckningar, för identifiering eller spårande av vinning av brott, egendom, hjälpmedel eller andra föremål för bevisändamål, för underlättande av att personer deltar frivilligt i den begärande parten samt varje slag av rättslig hjälp som inte är oförenlig med den anmodade partens nationella lagstiftning. I punkterna 6–24 i artikeln finns detaljerade bestämmelser om vad en framställan om ömsesidig rättslig hjälp ska innehålla, hur en sådan framställan ska handläggas, under vilka förutsättningar en framställan får avslås, m.m.

I artikel 30 finns omfattande bestämmelser om utlämning för brott. För att artikeln ska vara tillämplig krävs bl.a. att brottet är straffbelagt enligt både den begärande och den anmodade partens nationella lagstiftning och att det för brottet är föreskrivet ett maximalt fängelsestraff på minst fyra år.

Enligt artikel 31 får den anmodade parten på framställan från den begärande parten ta en person som har begärts utlämnad och som uppehåller sig inom dess territorium i förvar eller vidta andra lämpliga åtgärder för att säkerställa personens närvaro vid utlämningsförfarandet.

Enligt vår mening saknas det anledning att tolka artiklarna om informationsutbyte och rättslig hjälp på annat sätt än som faller sig naturligt utifrån svenska rättsregler och rättsprinciper. Det innebär att protokollets bestämmelser om informationsutbyte inte kan användas som ett särskilt instrument för rättsligt bistånd.

I svensk rätt finns bestämmelser om internationell rättslig hjälp i brottmål i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål och i lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar. För sådant bistånd måste särskilda internationella överenskommelser träffas. När det gäller gränsöverskridande samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter finns relevanta bestämmelser i t.ex. lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete och lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete. I sammanhanget kan också nämnas att bestämmelser om utlämning finns i lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Mot denna bakgrund – och då protokollet i denna del inte förefaller uppställa några absoluta krav på särskilda åtgärder – bedömer vi att några kompletterande bestämmelser inte är nödvändiga i denna del.

7.3.6 Rapportering

Artikel 32 innehåller en skyldighet för varje part att lämna periodiska rapporter till partsmötet om hur parten har genomfört protokollet. Artikeln innehåller även bestämmelser om hur rapporterna ska se ut och vad de ska innehålla.

Folkhälsomyndigheten har redan i dag till uppdrag att samordna och lämna underlag till regeringen inför återkommande rapportering till WHO om frågor som gäller bl.a. tobak, se 14 § 1 förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten. Några kompletterande bestämmelser i fråga om rapportering i här aktuella fall bedömer vi inte vara nödvändiga.

8 Ett utvidgat rökförbud

8.1 Inledning

Som framgår av direktiven fick Folkhälsomyndigheten (tidigare Statens folkhälsoinstitut) den 1 mars 2012 regeringens uppdrag att utreda och analysera förekomsten av passiv rökning på allmänna platser, i synnerhet där barn vistas, och att lämna förslag på åtgärder för att ytterligare minska den passiva rökningen. Resultatet av utredningen presenterades den 15 oktober 2014.¹ Utredningen kom till slutsatsen att det finns goda skäl att, som en del i ett samlat tobaksförebyggande arbete, med legala medel införa rökfria allmänna platser utomhus. Det bedömdes finnas skäl till det när det gäller entréer till byggnader som allmänheten har tillträde till, platser där allmänheten väntar på kollektivtrafik, uteserveringar samt lekplatser, sportanläggningar och arenor utomhus som allmänheten har tillträde till. Myndigheten bedömde att de positiva effekterna med stor sannolikhet skulle överväga de negativa.

Vårt uppdrag i denna del var ursprungligen begränsat till att utreda behovet av att begränsa rökning av tobaksrelaterade produkter, som t.ex. elektroniska cigaretter (nedan e-cigaretter) och örtprodukter för rökning, på de platser där tobaksrökning i dag är förbjudet. Mot bakgrund av Folkhälsomyndighetens förslag att ytterligare begränsa tobaksrökning på vissa allmänna har emellertid uppdraget utvidgats till att bedöma behovet av reglering eller andra åtgärder för att begränsa rökning på vissa allmänna platser. Enligt direktiven finns det flera skäl som talar för att begränsningar för tobaksrök även ska omfatta andra tobaksrelaterade produkter. Det anges att det kan antas bli svårare att upprätthålla rådande rök-

¹ Utredning om framtida rökfria miljöer på allmänna platser, i synnerhet där barn vistas, Folkhälsomyndigheten, 2014.

förbud för tobaksprodukter om annan rökning tillåts och att det inte heller är klarlagt vilken påverkan t.ex. e-cigarett har på omgivningen.

Vi har därför till uppgift att

- utreda behovet av att begränsa rökning av tobaksrelaterade produkter, som t.ex. e-cigarett och örtprodukter för rökning, i vissa lokaler och utrymmen samt på vissa områden utomhus i likhet med vad som gäller för tobaksrök,
- analysera och bedöma behovet av reglering eller andra åtgärder för att begränsa tobaksrökning och rökning av tobaksrelaterade produkter på vissa allmänna platser, t.ex. vid entréer till byggnader som allmänheten har tillträde till, platser där allmänheten väntar på kollektivtrafik, uteserveringar samt lekplatser, sportanläggningar och arenor utomhus som allmänheten har tillträde till, och
- lämna de förslag, inklusive författningsförslag, som analysen och bedömningen ger anledning till.

8.2 Rökförbudet i ett historiskt sammanhang

Frågan om rökfria miljöer har varit aktuell sedan 1970-talet. År 1978 lämnade den parlamentariska utredningen Tobakskommittén ett delbetänkande (Ds S 1978:7) med förslag till en lag om begränsning av tobaksrökning i offentliga lokaler. Ett liknande lagförslag lades fram av kommittén i dess slutbetänkande (SOU 1981:18). Inget av lagförslagen kom att genomföras.

Under 1980-talet vidtogs ett antal åtgärder för att få till stånd rökfria miljöer. Arbetarskyddsstyrelsen och Socialstyrelsen gav ut allmänna råd om begränsning av rökning i gemensamhetslokaler. Skolöverstyrelsen utfärdade rekommendationer som hade som mål att skapa en rökfri skola. Kommuner och landsting vidtog åtgärder för att skapa rökfria offentliga lokaler. SJ införde rökförbud på tågstationer. Flygplatserna införde flera rökfria utrymmen och flygbolag gjorde sina flygningar inom Norden rökfria. På arbetsplatser begränsades rökningen genom frivilliga överenskommelser.

År 1988 tillsattes en utredning, Tobaksutredningen, som i sitt slutbetänkande (SOU 1990:29) lämnade förslag på bl.a. en lagreg-

lering om att begränsa rökningen i vissa lokaler. Som skäl för lagstiftningen anfördes att passiv rökning medför en risk för hälso-skador, bl.a. risk för lungcancer och hjärt-kärlsjukdom, men även att många icke-rökare kände ett obehag av att vistas i rökiga miljöer och att rökfria miljöer kunde fungera som ett stöd för de som vill sluta röka. Rökfria miljöer ansågs vidare kunna motverka uppfattningen hos t.ex. barn och ungdomar att rökning är ett alltid och överallt accepterat inslag i samhällslivet.²

Den större delen av Tobaksutredningens förslag genomfördes i tobakslagen (1993:581).³ I denna lag infördes bestämmelser om rökförbud i lokaler avsedda för barnomsorg, skolverksamhet eller annan verksamhet för barn eller ungdom, i lokaler avsedda för hälso- och sjukvård, i lokaler avsedda för gemensamt bruk i bostäder och inrättningar med särskild service eller vård, och på färdmedel i inrikes kollektivtrafik samt i lokaler och andra utrymmen avsedda att användas av den som reser med sådana färdmedel. Vidare infördes i tobakslagen en skyldighet för hotell att ha vissa rökfria rum, och för restauranger och andra serveringsställen med mer än femtio sittplatser att ha sittplatser i områden där rökning är förbjuden, den så kallade 50-regeln.

En utvidgning av de rökfria miljöerna gjordes den 1 juli 1994 så att rökförbudet numera även omfattar skolgårdar och motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem, andra lokaler när en allmän sammankomst eller offentlig tillställning anordnas och i lokaler som är avsedda att användas av den som deltar i sammankomsten eller tillställningen och i andra lokaler om allmänheten har tillträde till lokalerna. I samband med dessa ändringar infördes även en skyldighet för arbetsgivare att se till att arbetstagare inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök i arbetslokaler. Som skäl för att även skolgårdar och platser utomhus som används i barnomsorgen skulle omfattas av rökförbudet anfördes att det var fråga om platser som var angelägna att hålla rökfria. Platserna ansågs vara av så speciell karaktär att det fanns skäl att göra avsteg från den annars gällande principen att lagreglerna om rökförbud i princip borde vara begrän-

² SOU 1990:29 s. 101 f.

³ Prop. 1992/93:185.

sade till inomhusutrymmen och att några begränsningar i lag av rökning utomhus i allmänhet inte borde göras.⁴

Från den 1 januari 2003 togs den s.k. 50-regeln bort, vilket innebar att det skulle finnas rökfria områden i serveringslokaler på alla restauranger, kaféer, barer och andra serveringsmiljöer (prop. 2001/02:64).

Regeringen beslutade den 18 december 2003 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att ge förslag till nationellt genomförande av bl.a. WHO:s ramkonvention om tobaks kontroll (nedan ramkonventionen). I fråga om rökförbud utomhus anförde utredningen bl.a. följande.⁵

[Det] kan övervägas om det behövs ett förstärkt skydd mot exponering för tobaksrök på vissa allmänna platser utomhus, t.ex. busshållplatser. Utredningen saknar emellertid underlag för att framlägga några konkreta förslag om ytterligare begränsningar av rökning i nu angivna avseenden. Denna fråga får om så anses motiverat utredas vidare.

När det gäller skydd mot exponering för tobaksrök finns dessutom skäl att framhålla att det knappast är möjligt att lagstiftningsvägen lösa alla de situationer där konflikter kan uppstå mellan dem som önskar röka och dem som blir besvärade av röken. I stor utsträckning blir det därför en fråga om att öka rökarnas medvetenhet om att deras rök kan vara skadlig för andra människor och om att de har ett ansvar för att inte andra skall utsättas för röken. Utredningen föreslår mot denna bakgrund en osanktionerad bestämmelse som påbjuder att den som röker bör se till att andra människor inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök. Bestämmelsen kan, om den införs, bidra till att skapa en allmänt omfattad norm om att den som röker bör ta hänsyn till andra även i de fall inget formellt förbud mot rökning gäller.

Flera remissinstanser motsatte sig införandet av en icke-sanktionerad hänsynsregel. Det riktades kritik mot att hänsynsregeln var så vagt utformad att den inte skulle gå att tillämpa genom tillsyn. Regeringen uttalade i detta avseende följande.⁶

Regeringen anser att exponering av tobaksrök är ett folkhälsoproblem som drabbar även icke-rökare. Frågan om exponeringen för tobaksrök är avgörande för människors hälsa. Regleringen av vilka miljöer som ska vara tillåtna är därmed ständigt under översyn. Det finns därför skäl att söka minska denna exponering så långt möjligt. Förbudet mot rökning på restaurang är ett exempel på en sådan åtgärd. Därtill fordras

⁴ Prop. 1993/94:98 s. 12.

⁵ SOU 2004:88 s. 144 f.

⁶ Prop. 2004/05:118 s. 45 f.

självfallet att rökare visar hänsyn mot människor i sin omgivning för att undvika att de utsätts för tobaksrök. Regeringen delar dock bedömningen från flera remissinstanser att den föreslagna ändringen i tobakslagen inte bör genomföras. Däremot bör det i inledningen till tobakslagen göras tydligt att lagen tar sikte på att begränsa även riskerna med att exponeras för tobaksrök. Regeringen föreslår mot denna bakgrund en utvidgning av tobakslagens inledande paragraf med denna innebörd.

Från och med den 1 juli 2005 tydliggjordes sålunda i tobakslagen att lagen tar sikte på att begränsa även riskerna med att exponeras för tobaksrök. En månad dessförinnan infördes rökförbud i restauranger och på andra serveringsställen, utom när servering sker utomhus. Lagstiftningen gav dock möjlighet för serveringsställena att inrätta särskilda rökrum. Eftersom serveringslokaler hade undantagits från bestämmelsen om arbetsgivares skyldighet att se till att arbetstagare inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök i arbetslokaler, löpte restauranganställda en ökad risk att drabbas av ohälsa som hade samband med rökning. Som ett avgörande argument för lagstiftningen framfördes därför att de anställda har rätt till en arbetsmiljö som inte innebär onödiga hälsorisker.⁷

8.3 Regleringen av rökfria miljöer

8.3.1 Omfattningen av tobakslagens rökförbud

Skollokaler m.m.

Enligt 2 § 1 tobakslagen är rökning förbjuden i lokaler som är avsedda för barnomsorg, skolverksamhet eller annan verksamhet för barn eller ungdom samt på skolgårdar och på motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem. Med skolverksamhet avses verksamhet i grundskolan och gymnasieskolan. Lokaler för högskoleverksamhet och annan vuxenundervisning faller däremot utanför bestämmelsen. Att lokalen ska vara avsedd för skolverksamhet och dylikt innebär att det inte är tillåtet att röka i lokalen även när det inte pågår någon undervisning i lokalen. Bestämmelsen omfattar sådana delar av lokalen som barnen har anledning att besöka, t.ex. expeditioner, korridorer, trappor och toaletter. I delar av skollokaler

⁷ Prop. 2003/04:65 s. 14.

m.m. som enbart är upplåttna för personalen, t.ex. lärarrum och andra personalrum dit barnen inte har tillträde, får det enligt 6 § första stycket tobakslagen inrättas rökrum.⁸

Med skolgårdar avses gårdar i anslutning till grund- eller gymnasieskolor. Med områden utomhus vid förskolor och fritidshem avses motsvarande områden vid daghem, fritidshem och liknande inrättning för barnomsorg. Det krävs alltså att ett område – till följd av inhägnad eller liknande – klart uppfattas som hörande till en skola eller till en inrättning för barnomsorg. Endast förskolor och fritidshem omfattas. Uteplatser i anslutning till familjedaghem omfattas inte.⁹

Hälso- och sjukvårdslokaler

Rökning är, enligt 2 § 2 tobakslagen, förbjuden i lokaler som är avsedda för hälso- och sjukvård. Med hälso- och sjukvård avses enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Även tandvård omfattas. Förbudet gäller såväl offentligt som privat driven vård. Under förbudet faller alla utrymmen som patienter och andra har anledning att besöka eller vistas mer regelbundet i, t.ex. mottagnings- och behandlingsrum, vårdssalar, väntrum, dagrum, toaletter, korridorer och hissar. Det är liksom i fråga om skollokaler m.m. tillräckligt att en lokal är avsedd att användas för angiven verksamhet för att den ska omfattas av rökförbudet i bestämmelsen.¹⁰

Lokaler för gemensamt bruk i vissa speciella former av boende

Rökförbud råder även, enligt 2 § 3 tobakslagen, i lokaler som är avsedda för gemensamt bruk i bostäder och inrättningar med särskild service eller vård. Bestämmelsen omfattar t.ex. lokaler i servicehus, gruppboende för äldre och handikappade m.fl. liknande lokaler samt behandlingshem och dylikt. Exempel på sådana lokaler för gemensamt bruk som omfattas av bestämmelsen är sällskaps-

⁸ Prop. 1992/93:185 s. 50.

⁹ Prop. 1993/94:98 s. 26.

¹⁰ Prop. 1992/93:185 s. 51.

rum, motionslokaler och andra typer av samlingsrum. Egna rum för äldre i olika former av sådant boende omfattas inte av regleringen i paragrafen. De utgör sådana privata miljöer som faller utanför bestämmelserna om rökfria miljöer, se 5 § tobakslagen.¹¹

Rökrum får inrättas i de aktuella typerna av lokaler (6 § första stycket tobakslagen) och det får också göras avvikelser från rökförbudet om det finns särskilda skäl till det på grund av utrymmets eller områdets beskaffenhet eller användningssätt eller av omständigheterna i övrigt (6 § tredje stycket tobakslagen).

Färdmedel och lokaler inom kollektivtrafiken

Rökning är förbjuden på färdmedel i inrikes kollektivtrafik eller i lokaler och andra utrymmen som är avsedda att användas av den som reser med sådana färdmedel (2 § 4 tobakslagen). Med kollektivtrafik avses trafik för personbefordran som tillhandahålls allmänheten mot ersättning. Som exempel på färdmedel i sådan trafik kan nämnas bussar, tåg, spårvagnar, flygplan och fartyg i linjetrafik, s.k. turistbussar och turistbåtar, bilar och bussar i färdtjänst samt taxi i allmänhet. Till lokaler och andra utrymmen som är avsedda att användas av den som reser med sådana färdmedel som behandlas i denna bestämmelse hör väntsalar, biljetthallar, korridorer och hissar m.m. Även exempelvis tunnelbaneperronger insprängda i ett berg- rum hör dit. Några utemiljöer omfattas däremot inte, vilket innebär att t.ex. tåg-perronger som inte är inbyggda faller utanför lagens bestämmelser.¹²

Det får inrättas rökrum i de aktuella färdmedlen och lokalerna (6 § första stycket tobakslagen).

Restauranger och andra serveringsställen

Enligt 2 § 5 tobakslagen är rökning förbjuden i restauranger och på andra serveringsställen, utom när servering sker utomhus. Med serveringsställen avses ställen där det förekommer servering av mat eller dryck och där förhållandena medger förtäring på stället. Detta

¹¹ Prop. 1992/93:185 s. 51.

¹² Prop. 1992/93:185 s. 52.

gäller även lokaler av mer tillfälligt slag, exempelvis tält och liknande utrymmen med väggar och tak. Det saknar således betydelse om installationen är fast eller provisorisk. Till restauranger och andra serveringsställen räknas barer, pubar, diskotek, kaféer, konditorier, kantiner m.m. Det krävs med andra ord inte att ett serveringsställe ska ha beviljats ett serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) för att bestämmelsen ska bli tillämplig. Förbudet träffar även sådana restauranger och serveringsställen som abonneras eller som på annat sätt används eller hyrs ut till slutna sällskap.¹³

Det krävs inte att serveringsställena ska ha servering vid borden, utan också ställen med självservering omfattas. Även de ställen som inte har servering som huvudverksamhet omfattas av bestämmelsen. Om ett bageri främst säljer varor som inte ska konsumeras i bageriet, men har några bord vid vilka förtäring kan ske, omfattas bageriet av rökförbudet i bestämmelsen. Sådana näringsställen som endast tillhandahåller färdiglagad mat för avhämtning omfattas inte av bestämmelsen; för dessa gäller i stället rökförbudet i 2 § 7 tobakslagen.¹⁴

Till restauranger och serveringsställen hör inte endast det eller de rum i vilka själva serveringen av mat eller dryck sker. Även biutrymmen hör till serveringsstället, såsom vestibuler, foajéer, separata rum med dansgolv, korridorer, trappor, hissar, toaletter och liknande. Förbudet gäller på hela serveringsstället även om servering endast förekommer i en avskild del av verksamheten.¹⁵

För en inrättning med dels restaurangverksamhet, dels annan verksamhet, t.ex. hotellverksamhet, får en bedömning göras i det enskilda fallet utifrån den huvudsakliga användningen. Astmatiker och andra personer som är känsliga för tobaksrök måste dock ges en reell möjlighet att besöka restaurangen.¹⁶

Någon närmare definition av servering utomhus finns inte i förarbetena till tobakslagen. En uteservering kan vara försedd med olika avbalkningar och vind- eller regnskydd. I gränsfall mellan vad som ska anses som inomhus respektive utomhus får tillsynsmynd-

¹³ Prop. 2003/04:65 s. 28 f.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

digheten göra en bedömning i det enskilda fallet.¹⁷ Sådana bedömningar bör göras utifrån rökförbudets huvudsyfte, nämligen att skydda personalen mot passiv rökning. Om sådana anordningar har en utformning som gör att området i fråga inte får en luftgenomströmning som motsvarar utomhusmiljöer, är detta ett argument för att det rör sig om servering inomhus i lagens mening.

Flera kommuners miljönämnder förefaller tillämpa en så kallad 50 procentregel. Enligt denna regel anses det råda rökförbud om 50 procent eller mer av den totala vägg- och takytan är tillsluten på uteserveringen. Som vägg och tak räknas alla ytor som inte vetter mot den permanenta serveringslokalen. Förvaltningsrätten i Göteborg har i en dom från 2013¹⁸ i ett enskilt fall godtagit att Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun tillämpat regeln.

Lokaler som allmänheten har tillträde till, m.m.

Rökning är förbjuden i andra lokaler än sådana som avses i 2 § 1–5 tobakslagen när en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning som avses i 2 kap. 1–3 §§ ordningslagen (1993:1617) anordnas och i lokaler som är avsedda att användas av den som deltar i sammankomsten eller tillställningen (2 § 6 tobakslagen), samt i andra lokaler än sådana som avses i 1–6 om allmänheten har tillträde till lokalerna (2 § 7 tobakslagen).

Som allmänna sammankomster räknas bl.a. demonstrationer, föreläsningar, föredrag, sammankomster för religionsutövning, teaterföreställningar, biografföreställningar och konserter som anordnas för allmänheten eller som allmänheten har tillträde till (2 kap. 1 § ordningslagen). Med offentlig tillställning avses bl.a. tävlingar och uppvisningar i sport, idrott och flygning, danstillställningar, tivolinöjen, festtåg, marknader och mässor som anordnas för allmänheten eller som allmänheten har tillträde till (2 kap. 3 § ordningslagen).

Endast tillställningar och sammankomster som anordnas i en lokal, alltså inomhus, omfattas av rökförbudet i bestämmelserna. Om en offentlig tillställning eller en allmän sammankomst anord-

¹⁷ Se t.ex. beslut om förbud för rökning på en uteservering vid restaurang Lotsen, Länsstyrelsen i Södermanlands län, dnr 505-7051-2005.

¹⁸ Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 24 januari 2013 i mål nr 12433-12 E.

nas i en byggnad som samtidigt används för annat ändamål, gäller bestämmelsen endast de delar av byggnaden som tas i anspråk för tillställningen eller sammankomsten. Även lokaler som är avsedda att användas av den som deltar i tillställningen eller sammankomsten, t.ex. vestibuler, foajéer, korridorer, trappor, hissar, toaletter och liknande, omfattas emellertid av rökförbudet.¹⁹

Med lokaler dit allmänheten har tillträde avses lokaler som är öppna för allmänheten. Med allmänheten förstås envar medborgare till skillnad från en särskild krets av personer. Exempel på sådana lokaler som avses är bl.a. expeditioner och mottagningsrum hos statliga och kommunala myndigheter, butiker, postkontor, banklokaler och serviceinrättningar som frisersalonger m.m. och inomhustorg. Det saknar betydelse om det är ett offentligt organ eller en privat person (fysisk eller juridisk) som disponerar lokalen. Lokaler som enbart är tillgängliga för en sluten krets av personer, såsom t.ex. de anställda på en arbetsplats, medlemmarna i en förening eller särskilt inbjudna m.fl. avses inte. Utrymmen för personal, lagring av varor, underhåll och kontor m.m. omfattas inte av regleringen. Inte heller gemenskapsutrymmen i bostadshus m.m. omfattas av bestämmelsen.²⁰

För tillställningar som äger rum i utrymmen som omfattas av 2 § 1–5 tobakslagen gäller i stället de bestämmelserna.

Hotellrum m.m.

I hotell och andra inrättningar där tillfällig bostad yrkesmässigt upplåts ska, enligt 4 § tobakslagen, i ett visst antal av de rum eller liknande som upplåts rökning vara förbjuden. I fråga om sovkupeér och andra utrymmen som upplåts för tillfällig bostad på färdmedel i inrikes kollektivtrafik gäller i stället 2 § 4 tobakslagen. Med andra inrättningar där tillfällig bostad upplåts yrkesmässigt avses t.ex. motell och pensionat. Bestämmelsen avser endast de rum och liknande som upplåts men inte vestibuler, trappor och hissar m.m. För sådana utrymmen gäller normal 2 § 7 tobakslagen.²¹

¹⁹ Prop. 1992/93:185 s. 52 f.

²⁰ Ibid.

²¹ Prop. 1992/93:185 s. 54.

Även sviter och liknande som upplåts yrkesmässigt omfattas. När det gäller lägenhetshotell samt gränsdragningen mellan sådana lägenheter som upplåts mer tillfälligt och sådana som upplåts för mer stadigvarande boende bör i vart fall upplåtelser för kortare tid än en månad normalt anses såsom tillfälliga.²²

Undantag från rökförbuden

Enligt 5 § tobakslagen gäller bestämmelserna om rökförbud i 2 § tobakslagen inte i fråga om bostäder och andra lokaler för boende som inte är tillfälligt. Detta innebär t.ex. att barnomsorg i privata bostäder faller utanför lagens regler om rökfria miljöer.

Det är trots bestämmelserna om rökförbud tillåtet att röka i delar av lokaler eller utrymmen som särskilt avsatts för rökning. För skollokaler m.m. gäller detta endast lokaler som enbart är upplåtna för personal (6 § första stycket tobakslagen).

I restauranger och på serveringsställen gäller att rökning endast får tillåtas i separata rum som särskilt avsatts för rökning. Dessa rum får endast utgöra en mindre del av serveringsställets yta. Rummen ska vara belägna så att besökare inte måste passera genom dessa. Arbetstagare ska endast tillfälligtvis behöva vistas i rummen, när rökning pågår. Servering eller annan liknande verksamhet får inte bedrivas i rummen när rökning pågår. Detta gäller dock inte sådan verksamhet som har direkt samband med rummens funktion. Mat eller dryck får inte föras med in i dessa rum (6 § andra stycket tobakslagen).

Det finns även möjlighet att göra avvikelse från rökförbuden, förutom såvitt avser restauranger och andra serveringsställen, om det finns särskilda skäl till det på grund av utrymmets eller områdets beskaffenhet eller användningssätt eller av omständigheterna i övrigt (6 § tredje stycket tobakslagen). Enligt förarbetena till bestämmelsen kan särskilda skäl som anknyter till lokalens beskaffenhet kan finnas när det gäller stora, öppna utrymmen med god ventilation. Sådana skäl får också anses föreligga när det på grund av t.ex. bristande utrymme eller lokalens planlösning inte kan vara rimligt att kräva att område avsätts för rökning i en lokal där en

²² Ibid.

offentlig tillställning eller allmän sammankomst anordnas. Avvikelse från reglerna om rökfria miljöer med hänsyn till lokalens användningssätt kan vara motiverad t.ex. när det gäller lokaler för samtalsterapi inom psykiatrisk vård.²³

Arbetslokaler och liknande utrymmen

Enligt 8 § tobakslagen svarar, i andra fall än som avses i 2 och 4 §§ tobakslagen, arbetsgivaren för att en arbetstagare inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök i den arbetslokal eller det liknande utrymme där arbetstagaren är verksam. Hänvisningen till 2 och 4 §§ innebär att rökförbuden i de bestämmelserna gäller framför den aktuella bestämmelsen. Med att en arbetstagare är verksam i en arbetslokal etc. avses att han mer regelmässigt arbetar där eller att han i vart fall arbetar där under viss tid, t.ex. i en sammanträdeslokal. Bestämmelsen är inte tillämplig om han tillfälligt passerar eller uppehåller sig i en sådan lokal även om det sker som ett led i arbetet.²⁴

I förarbetena anges följande. Bestämmelsen innebär att arbetsgivaren har en skyldighet att svara för att en arbetstagare inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök i den arbetslokal eller det liknande utrymme där han är verksam. Syftet med bestämmelsen är att skydda den som inte röker mot det obehag och de vådor den passiva rökningen kan medföra. Vill någon arbeta i en rökfri arbetsmiljö ankommer det på arbetsgivaren att sörja för att detta kan förverkligas. Vanligen torde det i en sådan situation finnas möjlighet att hänvisa rökare till rökrum eller något annat lämpligt utrymme. Lagen uppställer dock inte något generellt förbud mot rökning på en arbetsplats. Är de som är verksamma i en arbetslokal eniga om att rökning bör få ske föreligger inget hinder häremot.²⁵

²³ Prop. 1992/93:185 s. 55.

²⁴ Prop. 1993/94:98 s. 28.

²⁵ Ibid.

8.3.2 Tillsynen över nuvarande rökförbud

Enligt 7 § första stycket tobakslagen är det den som i egenskap av ägare eller på annan grund disponerar över en lokal, ett annat utrymme eller ett område utomhus som omfattas av någon av bestämmelserna i 2 och 4 §§ tobakslagen svarar för att bestämmelserna följs.

Central tillsyn över att bestämmelserna om rökförbud följs utövas av Folkhälsomyndigheten och, beträffande rökfri arbetsmiljö och lokaler som är upplåtna enbart för personal, Arbetsmiljöverket (19 § tobakslagen). Arbetsmiljöverket utövar även omedelbar tillsyn över rökförbudet i de lokaler för vilka verket har den centrala tillsynen. I övrigt utövas den omedelbara tillsynen av kommunerna. Länsstyrelserna utövar tillsynen inom länen (19 a § tobakslagen).

Kommunerna får, enligt 19 a § tobakslagen, i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen ska följas. I beslut om föreläggande eller förbud får kommunerna sätta ut vite.

8.3.3 Möjligheterna att ingripa mot och sanktionera överträdelser av rökförbud

I allmänhet torde det vara tillräckligt med information och tillsägelser för att bestämmelserna om rökfria miljöer ska respekteras men tobakslagen ger möjlighet att avvisa en person som trots tillsägelse röker där rökning inte är tillåten (7 § andra stycket). Det är den som är ansvarig för lokalen m.m., eller dennes representant, som avgör om avvisning ska ske. Det ligger i sakens natur att våld från den som ansvarar för lokalen inte bör användas för att avlägsna den som olovligen röker. En vägran att avlägsna sig i ett sådant fall kan dock vara straffbar som olaga intrång (4 kap. 6 § brottsbalken). Lagen ger inte någon annan befogenhet att använda våld än den som kan följa av brottsbalkens regler om nödvärn och nöd.

8.3.4 Rökförbudet i ordningslagen

En bestämmelse om rökförbud finns även i 4 kap. 6 § 2 ordningslagen. Enligt bestämmelsen är det förbjudet att röka inom ett trafikföretags område som är beläget inomhus eller under jord och på andra färdmedel än som ingår i taxitrafik. Det är alltså fråga om ett rökförbud i kollektivtrafiken, på färdmedel och på platser inomhus eller under jord.

Den som överträder rökförbudet får avvisas och avlägnas (4 kap. 8 och 9 §§ ordningslagen). Att överträda förbudet är också straffbart – den som överträder förbudet kan dömas till penningböter (4 kap. 10 § ordningslagen). Då föreläggande om ordningsbot utfärdas för överträdelse av rökförbudet i kollektivtrafiken uppgår penningbotens storlek till 1 000 kr.²⁶ Enligt Brottsförebyggande rådet skedde 310 lagföringar för brott mot ordningslagen år 2013. Denna siffra inkluderar alltså alla typer av brott enligt ordningslagen. Särskild statistik över hur många som lagförts för brott mot rökförbudet enligt ordningslagen finns inte.²⁷

Innan ordningslagen infördes år 1994 fanns straffsanktionerade förbud mot rökning i de lokala trafikreglementena. Den bakomliggande utredningen föreslog i sitt slutbetänkande²⁸ att det inte skulle finnas något straffsanktionerat rökförbud, utan att föreskrifter om rökning i stället skulle kunna ställas upp som ett avtalsrättsligt villkor för transporter. Flera remissinstanser kritiserade utredningens förslag. Ett straffsanktionerat rökförbud kom därför att införas i ordningslagen. Det föredragande statsrådet angav att detta var motiverat, inte minst från säkerhetssynpunkt.²⁹

²⁶ Bilaga 16 till Riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott.

²⁷ Brottsförebyggande rådet, tabell 405 – antal lagförda brott, efter lagföringstyp och ålder, år 2013.

²⁸ Ordningsstadgutredningens slutbetänkande Ordningsslag, SOU 1985:24.

²⁹ Prop. 1992/93:210, s. 207 f.

8.3.5 Något om efterlevnaden av det nuvarande rökförbudet i utomhusmiljöer

Som redogjorts för ovan är den enda utomhusmiljö som det för närvarande råder rökförbud på skolgårdar och motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem. Flera länsstyrelser har undersökt hur detta förbud efterlevs på olika skolor runt om i landet.

Länsstyrelsen i Stockholms län genomförde under våren 2011 en observation på plats av åtta gymnasieskolgårdar i länet. Vid observationen röktes det på samtliga skolgårdar om än i olika utsträckning. På några skolor vistades även skolpersonal på skolgården utan att uppmärksamma tobaksrökningen. Begreppet skolgård tolkades olika av rektorerna på skolorna. På sex av åtta skolgårdar fanns formella rökrutor och askkoppar ditsatta av skolan. Samtidigt fanns det skyltar på skolgårdarna som upplyste om förbudet att röka. Ingen kommun hade gjort tillsyn av rökning på de berörda skolgårdarna.³⁰

Även Länsstyrelsen i Västra Götalands län har gjort en kartläggning av rökning på skolgårdar i länet. Kartläggningen omfattade 119 skolor, varav 68 högstadieskolor och 51 gymnasieskolor. Resultatet visade att rökning förekom på 18 procent av högstadieskolorna och på 71 procent av gymnasieskolorna. Dessutom förekom det tecken på rökning såsom fimpar på flera skolgårdar både vid gymnasie- och högstadieskolor. Av gymnasieskolorna var det endast vid en skola där det inte fanns några fimpar. Vid 78 procent av högstadieskolorna fanns det fimpar. Ingen av skolorna hade rökrutor, men 36 av gymnasieskolorna och 7 av högstadieskolorna hade askkoppar på skolgårdarna.³¹

Länsstyrelsen i Skåne län gjorde en motsvarande undersökning år 2012. I undersökningen besöktes tio gymnasieskolor i sex kommuner. Resultatet visade att det vid samtliga skolor observerades rökande elever, om än i olika utsträckning. Som mest sågs 23 elever röka inom en tidsperiod av 20 minuter. Vid två skolor observerades även vuxna röka, i vissa fall tillsammans med eleverna. Hälften av

³⁰ Rökning på skolgårdar – en granskning av några gymnasier, Rapport 2011:33, Länsstyrelsen i Stockholms län.

³¹ Rökfria skolgårdar – finns det? Kartläggning av rökning på skolgårdar i Västra Götaland, rapport nr 2014:04, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

skolorna hade askkoppar, och rökrutor hittades på två av skolorna. Endast en skola hade inga som helst förbudsskyltar uppsatta.³²

8.4 Frivilliga initiativ till rökfria miljöer

I Sverige finns i dag flera frivilliga initiativ till rökfria miljöer utomhus till exempel entréer, nöjesparker, sportanläggningar och hållplatser för busstrafik.

Stockholms läns landsting har från och med den 1 januari 2015 beslutat om rökförbud på perrongerna till tunnelbanan i Stockholm. Rökförbudet omfattar inte pendeltågsperrongerna eftersom landstinget inte äger pendeltågsstationerna. Jurister på Storstockholms Lokaltrafik (SL) har vid kontakter med utredningen uppgett att SL gjort den juridiska bedömningen att det inte finns någon möjlighet att upprätthålla rökförbudet med någon form av sanktion. Enligt juristerna är det endast fråga om en moralisk regel och det är utslutet att trafikvärdar, väktare eller ordningsvakter ingriper om någon överträder förbudet.

Flera sjukhus har infört rökfria sjukhusområden. Exempelvis införde Sahlgrenska Universitetssjukhuset ett sådant rökförbud den 1 mars 2014. Endast sjukhusets anställda kan drabbas av sanktioner, t.ex. en varning, om de röker på sjukhusområdet. Enligt sjukhuset har följsamheten inte försämrats sedan sjukhusområdet gjordes rökfritt. De största märkbara skillnaderna är att personal inte längre röker i arbetskläder och att den mesta rökningen äger rum vid ingångarna i sjukhusets ytterområden. Sjukhuset har lagt stora resurser på informationsinsatser. Detta har varit nödvändigt eftersom bestämmelserna om rökförbud på sjukhusområden ser olika ut på olika sjukhus i landet.

Det kan i sammanhanget nämnas att Ystads lasarett år 2012 införde rökförbud på hela sjukhusområdet. År 2014 hävdes förbudet och rökrutor återinfördes. Anledningen var, enligt en artikel i Kvällsposten³³, att bristen på anvisade rökplatser ledde till en negativ arbetsmiljö och att människor under förbudstiden stått och

³² Rökfria skolgårdar – en studie av rökning på tio gymnasieskolors skolgårdar, Länsstyrelsen i Skåne län.

³³ <http://www.expressen.se/kvallsposten/sjukhusets-vandning-haver-sitt-rokforbud/>

rökt utanför entrén till sjukhuset vilket lett till att röklufsen dragits in i ventilationssystemet.

Avslutningsvis kan nämnas att Astma- och Allergiförbundet under åren 2012–2014 drev projektet ”Vi gillar rökfritt”. Det övergripande målet med projektet, som finansierades av Statens Folkhälsoinstitut, var att skapa fler rökfria uteserveringar på frivillig väg och på sikt också utöka rökförbudet enligt tobakslagen. Intresset för projektet var förhållandevis svagt. Astma- och Allergiförbundet driver emellertid arbetet vidare även efter att projektet tagit slut³⁴.

8.5 Rökning och annat bruk av vissa tobaksfria produkter

Enligt 1 § tobakslagen omfattar den lagen bruk av tobak och exponering för tobaksrök. Enligt tobakslagens ordalydelse faller därför tobaksfria produkter, såsom örtprodukter för rökning och e-cigaretter, inte under lagens bestämmelser.

Som vi redovisat i delbetänkandet är i forskningen belagt att röken från örtprodukter för rökning innehåller kolmonoxid som ökar risken för hjärt- och kärlsjukdomar (se SOU 2015:6, s. 155). I jämförelse med tobakscigaretter har endast ett fåtal studier gjorts för att undersöka de ämnen som ingår i örtcigaretter. I en studie mättes metaboliter i urin hos örtcigarett-rökare (n=135) och vanliga rökare (n=143). Samtliga fyra metaboliter (kotinin, trans-3-hydroxykotinin, total-NNAL samt total-PAH) fanns i lika stor utsträckning hos båda grupperna och författarna drog slutsatsen att örtcigaretter inte innehåller lägre mängd cancerframkallande ämnen än tobakscigaretter.³⁵ I en annan studie testades rökens genotoxicitet på en endotelcellinje in vitro. Rök från tobaks- och nikotinfria cigaretter var minst lika toxisk som rök från tobakscigaretter.³⁶ Man har också konstaterat att örtcigaretter innehåller tjära och kolmonoxid i nästan lika stor utsträckning som tobakscigaretter.³⁷

Forskningen om e-cigaretter är fortfarande i inledningsskedet och det finns endast ett fåtal studier på vilka hälsorisker som rök-

³⁴ Se projektsidan <http://rokfriuteservering.se/>

³⁵ Gan et al. *Cancer Epidemiol Biomarkers Prev* 2009.

³⁶ Jorgensen et al. *Cell Cycle* 2010.

³⁷ Calafat et al. *Tobacco Control* 2004.

ning av e-cigarett kan medföra. Forskarna förefaller vara överens om att det är mindre farligt att röka e-cigarett än det är att röka tobak.

Enligt en vetenskaplig genomgång från 2014³⁸ står det klart att utsläpp från e-cigarett inte bara innehåller ofarlig vattenånga, som ofta påstås, och att utsläppen kan förorena inomhusluften. Ett antal studier som undersökt utsläppen från e-cigarett har kunnat konstatera att utsläppen innehåller molekyler som innehåller karbonylgrupper, bl.a. formaldehyd och acetaldehyd. Av genomgången framgår att den hittillsvarande forskningen är begränsad men att forskningen tyder på höga nivåer av dubbel användning av både e-cigarett och traditionella cigaretter, ingen bevisad rökavvänjningseffekt och en stor ökning av antalet ungdomar som börjar röka e-cigarett.

Internationella cancerforskningsinstitutet (IARC) har klassificerat både formaldehyd och acetaldehyd som cancerframkallande. Spänningen (volt) hos e-cigaretten har en signifikant inverkan på koncentrationen formaldehyd och acetaldehyd i den utsläppta ångan. Ju högre spänning, desto högre koncentration av dessa ämnen.³⁹

WHO har på de partskonferenser som hålls för ramkonventionens parter haft uppe frågor om e-cigarett. E-cigarett räknas till en kategori produkter som benämns elektroniska system för nikotintillförsel (Electronic Nicotine Delivery Systems, "ENDS"). Som ett underlag för partskonferensen i Moskva den 13–18 oktober 2014 tog WHO fram en särskild rapport⁴⁰ om ENDS. I rapporten framhålls att bestämmelser om rökfria miljöer inte enbart syftar till att skydda icke-rökare från passiv rökning, utan också till att underlätta för rökare att sluta röka och till att avnormalisera rökning eftersom ungdomar är särskilt känsliga för visuella signaler och sociala normer. Användningen av ENDS på platser där rökning är förbjuden ökar exponeringen för giftiga luftburna ämnen i utandningsluften som potentiellt kan skada personer i omgivningen,

³⁸ Grana R, Benowitz N, Glantz SA. *E-cigarettes: a scientific review*. *Circulation* 2014;129:1972–86.

³⁹ Se t.ex. Kosmider et al., Carbonyl Compounds in Electronic Cigarette Vapors—Effects of Nicotine Solvent and Battery Output Voltage, *Nicotine Tob Res* (2014) doi: 10.1093/ntr/ntu078 och Jensen et al., *Hidden Formaldehyde in E-Cigarette Aerosols*, *N Engl J Med* 2015; 372:392–394.

⁴⁰ WHO:s rapport Electronic nicotine delivery systems (FCTC/COP/6/10 Rev 1), daterad den 1 september 2014, punkten 28.

minskar incitamenten att sluta röka och kan störa rökförbudets avnormaliserande effekt. Många ENDS ser vidare ut som rökprodukter och även om de inte liknar dem så ser den utandade ångan ut som tobaksrök. ENDS marknadsförs för att användas där rökning är förbjuden. Till följd av likheten med tobaksvaror är det sannolikt att användningen av ENDS på platser där rökning är förbjuden kan göra det svårare att upprätthålla rökförbuden. Det faktum att den ånga som en ENDS-brukare andas ut överlag innehåller lägre halter av giftiga ämnen än utsläppen från förbränd tobak innebär inte att dessa halter är acceptabla för personer som ofrivilligt exponeras för ångan. Utsläppen från e-cigarett innebär sannolikt en förhöjd risk för sjukdom för personer i omgivningen, vilket särskilt gäller för sådana e-cigarett som producerar giftiga ämnen i nivåer som motsvarar utsläppen från vissa cigarett.

8.6 Internationell utblick

8.6.1 Danmark

I Danmark finns bestämmelser om rökfria miljöer i *loven om røgfri miljøer*⁴¹, vardagligen benämnd *rygeloven*. Ändamålet med lagen är att skapa rökfria miljöer i syfte att förebygga hälsoskadliga effekter av passiv rökning och förebygga att någon ofrivilligt utsätts för passiv rökning. Med passiv rökning förstås inandning av den blandningsluft som uppstår när röken från cigarett, pipor, cigarrer, vattenpipor, cigariller, örtcigarett och liknande produkter blandas med och förorenar den omgivande luften.

Lagens rökförbud omfattar arbetsplatser, institutioner och skolor för barn och unga, övriga utbildningsinstitutioner, lokaler som allmänheten har tillträde till, kollektiva transportmedel och taxibilar samt serveringsställen. Rökförbudet omfattar endast inomhusmiljöer, förutom utomhusområden i anslutning till barnomsorg och skolor. Lagen innehåller flera undantag från huvudreglerna om rökförbud på de olika platserna.

⁴¹ Lov nr 512 af 06/06/2007, bl.a. ändrad genom lov nr 607 af 18/06/2012.

Rygeloven omfattar inte e-cigaretrökning. I december 2015 lades emellertid fram ett förslag till en ny lag om e-cigaretter⁴². Enligt förslaget ska användning av e-cigaretter, med eller utan nikotin, förbjudas på bl.a. ungdomsboenden, skolor, lokaler för förskoleverksamhet, på kollektiva transportmedel och i taxibilar. Vidare föreslås att det på andra utbildningsinrättningar och andra arbetsplatser som inte omfattas av det föreslagna förbudet tas fram skriftliga riktlinjer för användningen av e-cigaretter.

8.6.2 Finland

Enligt den finländska tobakslagen⁴³ är tobaksrökning förbjuden:

1. i lokaler för familjedagvård medan familjedagvården pågår, i daghemslokaler och på deras utomhusområden samt i sådana lokaler och på sådana utomhusområden vid anstalter där viss vård meddelats för personer som inte fyllt 18 år,
2. i lokalerna vid läroanstalter som ger grundläggande utbildning, yrkesutbildning och gymnasieutbildning och deras elevhem samt på utomhusområden som används av dessa,
3. i lokaler som är reserverade för allmänheten och kunderna vid ämbetsverk, myndigheter och liknande offentliga inrättningar,
4. vid offentliga tillställningar som arrangeras i lokaler,
5. i gemensamma samt för allmänheten och kunder avsedda lokaler på en arbetsplats,
6. i lokaler på allmänna kommunikationsmedel,
7. i gemensamma och för allmänheten avsedda lokaler i bostadsaktiebolags eller andra bostadssammanslutningars bostadsfastigheter,

⁴² Udkast til Forslag til Lov om elektroniske cigaretter m.v. (Produktspecifik regulering af markedsføring, fremstilling, mærkning m.v. af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere) den 22 december 2015.

⁴³ Tobakslag (13.8.1976/693), med därefter gjorda ändringar.

8. under skyddstak och på läktare vid offentliga tillställningar som anordnas på utomhusområde och på andra platser som direkt är avsedda för publiken som ska följa tillställningen och där deltagarna vistas stillastående eller stillasittande.

Tobaksrökning i restaurangers eller andra förplägnadsrörelsers (serveringars) lokaler kan tillåtas endast i separata rökrum som godkänts för tobaksrökning. Tobaksrök får i så fall inte sprida sig till det område där tobaksrökning är förbjuden. Det är förbjudet att servera och inta mat och dryck i rökrum.

Ett bostadsaktiebolag eller en annan bostadssammanslutning kan förbjuda tobaksrökning på gemensamma utomhusområden i närheten av byggnadens friskluftsintag, på lekområden för barn och på gemensamma balkonger som innehas av bolaget eller sammanslutningen.

Om någon röker i ett allmänt kommunikationsmedel, en lokal eller på ett utomhusområde där rökning är förbjuden och trots uppmaning inte slutar röka, får innehavaren av kommunikationsmedlet eller trafikpersonalen, arrangören av en offentlig tillställning eller innehavaren av lokalen eller utomhusområdet eller deras representant avlägsna honom från kommunikationsmedlet, lokalen eller utomhusområdet, om det inte kan anses oskäligt att han avlägsnas. Den som trots påminnelse fortsätter att röka i en lokal eller utomhus på ställen där tobaksrökning är förbjuden (förutom på serveringar) döms för rökningsförseelse till böter.

Den som innehar en lokal, ett utomhusområde eller ett allmänt kommunikationsmedel eller dennes representant eller den som arrangerar offentliga tillställningar och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet tillåter tobaksrökning i lokaler eller på ett utomhusområde där det är förbjudet, underlåter att vidta de åtgärder för förhindrande av att tobaksrök sprider sig till lokaler där tobaksrökning är förbjuden, eller tillåter att rökrum används för annat än angivet ändamål döms, om försummelsen inte kan anses ringa och om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för brott mot skyddsåtgärder enligt tobakslagen till böter.

Tobaksrökning är definierat som ”rökning eller annan användning av tobaksprodukt såsom njutningsämne”. Denna definition förefaller omfatta användning av snus, som inte får säljas i Finland, men inte e-cigaretrökning.

Den finländska tobakslagen innehåller även en definition av tobakssurrogat, som definieras som ”njutningsmedel, som till användningssättet motsvarar tobak, men som inte innehåller tobak”. Lagen tillämpas dock inte på tobakssurrogat som betraktas som läkemedel eller gift. Lagen innehåller även en definition av tobaksimitation, som definieras som ”en produkt som till formen har en nära likhet med en tobaksprodukt eller ett rökdon, men som inte innehåller tobak eller dess surrogat”. Den bakomliggande tanken är att begreppet tobakssurrogat ska fånga upp produkter som örtcigaretter och örtsnus, medan begreppet tobaksimitation ska fånga upp produkter som e-cigaretter och sötsaker som har formen av tobaksprodukter.⁴⁴ Tobakssurrogat och tobaksimitationer omfattas av lagens bestämmelser om förbud mot marknadsföring och exponeringsförbud vid detaljhandelsförsäljning. Rökförbudet förefaller dock inte omfatta användning av tobaksimitationer och tobakssurrogat.

Kommunerna och arbetarskyddsmyndigheterna utövar tillsyn över bestämmelserna. Även Polismyndigheten utövar tillsyn över rökförbudet vid offentliga tillställningar som arrangeras i lokaler och utomhus samt i gemensamma samt för allmänheten och kunder avsedda lokaler på en arbetsplats.

I förarbetena uttalas i fråga om svårigheten att övervaka rökförbudet följande.⁴⁵

I den paragraf som är i kraft och de ändringar som föreslås ingår sådana rökförbud som det kan bli svårt att övervaka och genomföra i praktiken. Rökförbud på t.ex. ett daghems gårdsområde eller i gemensamma utrymmen i ett flervåningshus innebär i praktiken att den som innehar utrymmet eller dennes representant är skyldig att ingripa i rökning som kommit till deras kännedom med de medel som de har till förfogande. Det finns inte uttryckliga bestämmelser om fördelning av det straffrättsliga ansvaret till exempel i samband med juridiska personers verksamhet. Fördelningen av ansvaret beror på enskilda fall och anknyter i detta fall i synnerhet till om man beslutat att sätta upp anslag som informerar om rökförbudet och hurudana anvisningar man utfärdat för eventuella anställda. Det ska beaktas att en privatperson inte kan ta till kraftåtgärder för att förhindra rökning eller avlägsna en person från utrymmet.

⁴⁴ RP 105/2011 s. 1 f.

⁴⁵ RP 180/2009 rd, s. 33.

I Finland bereder Social- och hälsovårdsministeriet ett utkast till ny tobakslag.⁴⁶ Enligt utkastet föreslås användningen av e-cigarett förbjudas i lokaler där man inte får röka.

8.6.3 Norge

I den norske *loven om vern mot tobaksskader*, vardagligen benämnd *tobaksskadeloven*, finns det bestämmelser om särskilda förbud mot tobaksbruk.

De norska bestämmelserna innebär att luften ska vara rökfri i lokaler och transportmedel som allmänheten har tillträde till. Det gäller även i mötesrum, arbetslokaler och serveringslokaler. Utomhusentréer till hälsoinstitutioner och offentliga verksamheter ska också vara rökfria. På förskolor och skolor är inte bara rökning, utan allt tobaksbruk förbjudet både inomhus och på förskolornas och skolornas utomhusområden. Det finns även en bestämmelse om att barn har rätt till en rökfri miljö och att den som är ansvarig för barn ska medverka till att denna rätt blir uppfylld; denna bestämmelse är emellertid inte sanktionsbelagd.

Det är ägaren, den som driver verksamheten, den som disponerar eller den som annars är ansvarig för lokalerna, området eller transportmedlet som ansvarar för att bestämmelserna följs. Det ska markeras med tydliga skyltar att rökning är förbjudet på ställen där det kan råda tvivel om detta och vid ingången till alla serveringsställen. För att säkra förbudet mot rökning på serveringsställen och förbuden mot tobaksbruk på förskolor och skolor ska sådana platser föra internkontroll och etablera ett internkontrollsystem. Internkontrollen ska kunna dokumenteras för tillsynsmyndigheterna. Om någon trots varning från den som ansvarar för lokalen, området eller transportmedlet överträder bestämmelsen kan han avlägsnas från platsen.

Det är framför allt kommunerna som bedriver tillsyn över förbudet. Arbejdstilsynet bedriver emellertid tillsyn när det rör sig om arbetslokaler. Viss tillsyn bedrivs även av Petroleumtilsynet, Forsvarsstaben och Sysselmannen för Svalbard.

⁴⁶ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till tobakslag och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den, Utkast 11.8.2015.

8.6.4 Island

I Island finns bestämmelser om rökfria miljöer i tobakskontrollagen⁴⁷ och förordning om restriktioner för rökning⁴⁸.

Syftet med bestämmelserna är att se till att icke-rökare inte kommer till skada eller utsätts för obehag av tobaksrök. All *tobaksanvändning* är förbjuden i förskolor, grundskolor och på vissa andra platser avsedda för barn och ungdomar. Förbudet gäller inte bara i byggnader utan på hela området. *Tobaksrökning* är också förbjudet i gymnasieskolor och vissa specialskolor. Rökförbudet omfattar hela skolområdet och rökning får inte tillåts på något område i sådana skolor.

Tobaksrökning är helt förbjudet inom primärsjukvården, på sjukhus och på ålderdomshem m.m. Förbudet gäller hela sjukvårdsområdet, även på balkonger och vid entréer. Undantag från rökförbudet får göras bl.a. för patienter på sjukhus och i bostäderna på ålderdomshem.

Tobaksrökning är vidare förbjudet i fängelser, i statliga och lokala myndigheters lokaler, i kollektivtrafiken och i affärslokaler. Tobaksrökning är också förbjudet på vissa platser som allmänheten har tillträde till. Det gäller platser under tak som tillhör myndigheter, företag och organisationer, såsom restauranger, åskådarplatser, väntrum, mottagningsrum, foajéer, korridorer, toaletter, etc.

Tillsyn bedrivs av ett flertal myndigheter, bl.a. den lokala hälso- och skyddsnämnden. Den som, efter att ha blivit tillsagd att sluta röka, fortsätter att röka där det råder rökförbud döms till böter. Den som bryter mot rökförbudet får också avlägsnas från platsen av den som är ansvarig för området.

8.6.5 USA⁴⁹

I USA har vissa delstater infört helt rökfria restauranger och barer utomhus (Hawaii, Maine, Michigan och Washington), rökfria hållplatser, perronger och andra utomhusytor i anslutning till allmänna transportmedel (Iowa, New York och Wisconsin), rökfria stränder

⁴⁷ Lög um tóbaksvarnir (6/2002).

⁴⁸ Reglugerð um takmarkanir á tóbaksreykingum (326/2007).

⁴⁹ Avsnittet är baserat på motsvarande avsnitt i bilaga 5 till Folkhälsomyndighetens Utredning om framtida rökfria miljöer på allmänna platser.

(Maine) och rökfria parker och djurparker (Oklahoma). Huvuddelen av regleringen av rökfria utomhusmiljöer sker dock på lokal nivå och beslutas av kommunfullmäktige. År 2011 förbjöds rökning i New York Citys parker, på trottoarer, vid badbassänger och stränder. 967 kommuner har förbjudit rökning i allmänna parker och i 209 kommuner finns rökfria stränder. Flera kommuner har även rökfria idrottsanläggningar, rekreationsområden och lekplatser, samt rökfria säkerhetszoner vid entréer till offentliga byggnader.

8.6.6 Kanada⁵⁰

I Kanada finns lagstiftning om rökfria utomhusmiljöer i såväl provinser som i enskilda kommuner. År 2003 infördes rökfria uteserveringar i städerna Kingston (Ontario) och Edmonton (Alberta). Nunavut var en av de första provinserna som införde rökfria utomhusmiljöer då de 2004 gjorde alla allmänna entréer rökfria (med en säkerhetszon om 3 meter), något som även Northwest Territories införde 2006 i tillägg till rökfria busshållplatser. Nova Scotia införde rökfria uteserveringar, skolgårdar och entréer till arbetsplatser 2006. I dagsläget har de flesta provinser någon lagstadgad rökfri utomhusmiljö. En av de senaste regleringarna som införts på lokal nivå gäller Ottawa City som i juli 2012 införde ett omfattande rökförbud på uteserveringar, allmänna stränder, parker, lekplatser, sportanläggningar och festivaler som hålls på allmän plats. Totalt sett är det 39 kommuner som har infört rökfria uteserveringar, 105 kommuner har rökfria allmänna entréer, 36 kommuner har rökfria hållplatser vid allmänna transportmedel, 98 kommuner har rökfria idrottsanläggningar och rekreationsområden, 72 kommuner har infört rökförbud i parker, 37 kommuner har infört restriktioner gällande rökning på stränder, 107 kommuner har rökfria lekplatser, och 12 kommuner har infört rökfria sjukhusområden. Ett fåtal kommuner har även infört rökförbud på vissa gator.

⁵⁰ Se föregående not.

8.7 Folkhälsomyndighetens utredning om framtida rökfria miljöer på allmänna platser – i synnerhet där barn vistas

Som inledningsvis nämnts har Folkhälsomyndigheten i sin utredning föreslagit att rökförbud ska gälla vid entréer till byggnader som allmänheten har tillträde till, platser där allmänheten väntar på kollektivtrafik, uteserveringar samt lekplatser, sportanläggningar och arenor utomhus som allmänheten har tillträde till. Som grund för utredningens ställningstagande låg en analys av allmänhetens exponering för tobaksrök och inställning till rökfria miljöer, rökningens spridning utomhus samt effekter av regleringar på hälsoutfall, prevalens och stöd för rökfria miljöer.

Analysen av allmänhetens exponering för tobaksrök och inställning till rökfria miljöer gjordes genom en intervjustudie och studier av forskningsresultat om förekomst av tobaksrök utomhus och på allmänna platser.

Många av deltagarna i den enkätundersökning som Folkhälsomyndigheten låtit SKOP göra upplevde sig utsatta för tobaksrök på allmänna platser. Vanligast var offentliga entréer där 57 procent blev exponerade minst en gång i månaden och drygt 10 procent dagligen. På platser där man väntar på kollektivtrafiken utsattes 35 procent minst en gång i månaden och 8 procent dagligen. I undersökningen togs inte hänsyn till hur ofta de tillfrågade vistades på de aktuella platserna. En fjärdedel av dem med hemmavarande barn upplevde att det var svårt att skydda barnen från tobaksrök utomhus. Den upplevda exponeringen var något lägre i anslutning till kollektivtrafiken och lägst i parker, badplatser, lekparkar, sportanläggningar, arenor och festivalområden utomhus. En majoritet av deltagarna i intervjustudien var positiva till att införa rökfritt på samtliga ovan angivna platser, förutom på trottoarer och gågator. Drygt åtta av tio som deltog i undersökningen svarade ja på frågan om de ansåg att offentliga entréer ska göras rökfria. Sju av tio svarade ja på samma fråga om platser där man väntar på kollektivtrafik och sex av tio ansåg att uteserveringar borde vara rökfria.

En sammanställning av forskningsresultat visade att det också faktiskt förekommer förhöjda nivåer av tobaksrök på allmänna platser utomhus där rökning är tillåten. Tobaksröknivåerna var kraftigt förhöjda inom en radie av 0,3–1 meter från rökkällan men förhöjda

värden uppmättes på så långt avstånd som 9 meter från källan, vilket också var längsta mätningssvståndet.

Flera studier visade att ett införande av rökfria allmänna platser inomhus minskade prevalensen av rökning. Det konstateras också att det finns stöd för att rökfria miljöer minskar risken för viss typ av ohälsa hos både barn och vuxna. För barn minskade risken för förtidig födsel, att födas med mycket låg födelsevikt i relation till graviditetstiden och att behöva sjukhusvård vid astma. För vuxna sjönk risken för kranskärlssjukdom, stroke och annan hjärtsjukdom. Det fanns också vetenskapligt stöd för slutsatsen att ju fler miljöer som är rökfria desto mer tycks risken för sjukdom minska. Beträffande effekten av att införa rökfria allmänna platser utomhus fanns endast ett par enskilda studier. Dessa ger stöd för att rökning även på utomhusplatser minskar efter införande av rökförbud, men att befolkningens följsamhet kan variera mellan olika platser. Fler rökfria platser kan göra att en del av dem som röker blir mer benägna att sluta eller att minska sin konsumtion.

Utredningen angav sammanfattningsvis följande (s. 34 f.).

Det finns i dag inte tillräckligt vetenskapligt stöd för att säga att en reglering av rökfria utomhusmiljöer leder till minskad ohälsa. Folkhälsomyndigheten bedömer dock att det sammantaget finns skäl att gå vidare med en analys av formerna för vilka lagstiftningsåtgärder som kan vara lämpliga för att begränsa rökning i utomhusmiljöer. Exponering för passiv rökning har negativa hälsoeffekter och personer utsätts för passiv rökning i de undersökta miljöerna. Detta i kombination med att det finns ett stöd i befolkningen för att reglera fler rökfria utomhusmiljöer, samt att den sociala exponeringen för rökning minskar med en reglering, gör att myndigheten bedömer att en utökning av rökfria miljöer utomhus bör vara en del i ett tobaksförebyggande arbete.

De skäl som angavs för att föreslå att just de ovanstående platserna ska vara rökfria var att det är platser där det är svårt att undvika röken och att stödet för att göra platserna rökfria är stort. Vad gäller entréer till offentliga byggnader så anfördes särskilt att det är en plats som alla behöver passera för att nå viktiga samhällsfunktioner. Beträffande uteserveringar så anfördes att ett införande av rökförbud skulle innebära att serveringspersonal ges samma rättighet till en rökfri arbetsmiljö som andra arbetstagare. När det gäller lekplatser så angavs att det var en viktig plats att göra rökfri eftersom sådana platser är avsedda för barn.

Myndigheten angav i sin bedömning att de positiva effekterna av att med legala medel införa rökfria allmänna platser utomhus med stor sannolikhet skulle överväga de negativa, men att en sådan ordning kräver ytterligare juridisk analys och måste åtföljas av omfattande informationsinsatser, generella och riktade, samt av riktad tillsyn och utvärdering.

8.8 Internationella riktlinjer och rekommendationer om skydd mot tobaksrök

I WHO:s policyrekommendationer om skydd mot tobaksrök från 2007⁵¹ anges att det i utomhusmiljöer där rökning äger rum uppmätts nikotinkoncentrationer som är jämförbara med de nikotinkoncentrationer som uppmätts i rökares bostäder. Personer som tillbringar en längre tid i utomhusmiljöer där det finns tobaksrök, som t.ex. serveringspersonal i täckta eller halvtäckta uteserveringar där rökning är tillåten, kan utsättas för en betydande exponering för tobaksrök. Vidare kan det uppstå problem när rökning är tillåten i ett område utomhus som ligger direkt intill ett luftintag eller en lokal som har dörrar eller fönster öppna. I vissa länder har även definitionen av en uteservering skapat problem, där näringsidkare byggt uteserveringar med tak, halvstängda tält eller liknande för att kringgå rökingsrestriktionerna. I riktlinjerna anges att ett effektivt skydd mot passiv rökning kan kräva att vissa utomhusområden görs rökfria, där hänsyn framför allt får tas till bl.a. de anställdas hälsa.

I avsikt att hjälpa parterna till ramkonventionen att uppfylla sina åtaganden enligt artikel 8 i konventionen har det inom WHO också antagits riktlinjer⁵² för skydd mot tobaksrök. Riktlinjerna innehåller ett antal principer, bl.a. följande.

Princip 1

Effektiva åtgärder för att skydda mot exponering för tobaksrök i enlighet med artikel 8 i WHO:s ramkonvention innebär att rökning och tobaksrök helt måste elimineras från en specifik plats, så att en fullständig rökfri miljö skapas. Det finns ingen säker exponeringsnivå för

⁵¹ World Health Organization. Protection from exposure to second-hand tobacco smoke. Policy recommendations Geneva: 2007.

⁵² Guidelines on protection from exposure to tobacco smoke, decision FCTC/COP2(7).

tobaksrök, och idéer som exempelvis tröskelvärden för giftnivåerna i miljötobaksröken måste avvisas eftersom de går stick i stäv mot vetenskapliga belägg. Lösningar som bygger på andra principer än en fullständigt rökfri miljö, t.ex. ventilation, filtrering och markerade rök-områden (med eller utan separata ventilationssystem) har gång på gång visat sig vara ineffektiva, och såväl avgörande vetenskapliga belägg som andra erfarenheter visar att byggnadstekniska lösningar inte skyddar mot tobaksrök.

[...]

Princip 3

Det krävs lagstiftning för att skydda människor mot exponering för tobaksrök. Frivilliga regler för rökfrihet har upprepade gånger visat sig vara ineffektivt och ge otillräckligt skydd. Lagstiftningen bör vara enkel, klar och utformad så att efterlevnaden kan kontrolleras.

Beträffande skyddsåtgärder på ”andra” offentliga platser än ”offentliga platser inomhus” anges att när parterna fastställer de offentliga platser utomhus eller delvis utomhus där lagstiftning är lämplig bör de överväga beläggen för möjliga hälsorisker i olika miljöer och inrätta det mest effektiva skyddet mot exponering i samtliga fall där det finns belägg för hälsorisker.

I riktlinjerna anges vidare att myndigheterna bör genomföra löpande informationskampanjer för att öka allmänhetens och opinionsbildarnas medvetenhet om riskerna med exponering för miljö-tobaksrök. Man bör framförallt betona att exponering för miljö-tobaksrök är skadlig, att det enda vetenskapligt underbyggda sättet att säkerställa fullständigt skydd mot exponering är att eliminera all rök inomhus, att alla arbetstagare har samma rätt till lagligt skydd och att det inte är fråga om att väga hälsomässiga faktorer mot ekonomiska eftersom erfarenheterna från ett växande antal länder visar att rökfria miljöer är gynnsamma ur båda dessa aspekter.

Riktlinjerna anger att en effektiv lagstiftning bör medföra att både berörda företag och enskilda rökare har ett juridiskt ansvar att följa reglerna. Lagstiftningen bör innefatta bestämmelser om påföljder vid överträdelser för företag och eventuellt också för rökare. Kontrollen av efterlevnaden bör i normalfallet huvudsakligen riktas mot företagen. I lagstiftningen bör ansvaret för efterlevnaden läggas på ägaren, chefen eller den person som på annat sätt ansvarar för lokalerna. Det bör tydligt anges vilka åtgärder han eller hon måste vidta. Åtgärderna bör innefatta skyldighet att genom skyltar infor-

mera om rökförbudet, att ta bort alla askfat från lokalerna, att övervaka att reglerna följs och att vidta rimliga åtgärder för att hindra människor från att röka i lokalerna.

Beträffande sanktioner så framgår av riktlinjerna att det i lagstiftningen bör specificeras vilka böter eller andra ekonomiska påföljder överträdelse leder till. Först och främst bör påföljderna vara tillräckliga för att avskräcka från överträdelse, eftersom de annars riskerar att ignoreras av lagöverträdaren eller ses som vanliga omkostnader i affärsverksamheten. Större bötessummor krävs för att avskräcka företag som begår överträdelse än för att avskräcka enskilda rökare, som i allmänhet inte har samma resurser. Bötessummorna bör öka vid upprepade överträdelse och ligga i linje med hur andra lika allvarliga överträdelse behandlas i det aktuella landet.

Utöver ekonomiska påföljder kan lagstiftningen också ge utrymme för administrativa sanktioner, t.ex. indragna verksamhetstillstånd, i överensstämmelse med praxis och rättssystem i landet. Även om sådana sanktioner kan ses som en sista utväg som sällan används är det mycket viktigt att de finns, så att företag som väljer att upprepade gånger bryta mot lagen kan tvingas till efterlevnad.

Lagstiftningen bör innefatta bestämmelser om vilken eller vilka myndigheter som ansvarar för att kontrollera efterlevnaden samt ett system för att övervaka efterlevnaden och åtala lagöverträdare. Övervakningen bör innefatta en procedur för inspektion av företagen för att kontrollera om de följer lagen. Det är sällan man behöver inrätta nya inspektionssystem för att kontrollera efterlevnaden av rökfrihetslagstiftningen.

8.9 Överväganden och förslag

8.9.1 Inledande överväganden

Det är folkhälsopolitiskt motiverat att utvidga det nuvarande rökförbudet till fler allmänna platser

Som tidigare nämnts framgår det sedan den 1 juli 2005 direkt av tobakslagen att lagen tar sikte på att begränsa riskerna med att exponeras för tobaksrök. Att ingen ofrivilligt ska behöva utsättas för tobaksrök ingår i de mål för folkhälsan som antogs av riksdagen

redan år 2003. Målet anges dessutom tydligt i ramkonventionen som Sverige ratificerat.

Ett rökförbud innebär samtidigt rent principiellt ett ingrepp i den personliga integriteten, eftersom det utgör ett angrepp på den enskildes eget beslutsfattande och begränsar möjligheterna att ägna sig åt något som i grunden är tillåtet. En given utgångspunkt är alltså att rökning ska vara tillåten på sådana platser där något rökförbud inte föreslås gälla.

Av Folkhälsomyndighetens utredning framgår att det i dag inte finns tillräckligt vetenskapligt stöd för att säga att en reglering av rökfria utomhusmiljöer leder till minskad ohälsa. Det finns emellertid ett starkt vetenskapligt stöd för att införandet av rökfria inomhusmiljöer har minskat rökningen och risken för tobaksröksrelaterade sjukdomar. Det får antas att ett rökförbud på allmänna platser utomhus skulle få en motsvarande effekt, även om det vetenskapliga stödet för detta inte är lika starkt som för inomhusmiljöer. Därtill kommer att en minskning av den sociala exponeringen för rökning är en viktig åtgärd för att avnormalisera rökning. Enligt WHO:s undersökningar är ungdomar särskilt känsliga för visuella signaler och sociala normer. Att införa rökförbud på fler allmänna platser kan bidra till att uppnå folkhälsopropositionens tobaksförebyggande delmål under målområde 11 – att ingen ofrivilligt ska utsättas för rök i sin omgivning⁵³ – samt vissa av de tobaksrelaterade målen i ANDT-strategin och ligger i linje med vad som förordas av WHO i ramkonventionen och i EU:s rådsrekommendationer från 2009⁵⁴. Vi bedömer att ett utvidgat rökförbud till fler allmänna platser än i dag är en folkhälsopolitiskt motiverad åtgärd.

Rökfria platser utomhus bör regleras i lag

Som redovisats i föregående avsnitt anges i WHO:s policyrekommendationer för skydd mot tobaksrök att det krävs lagstiftning för att skydda människor mot exponering av tobaksrök då frivilliga regleringar anses vara ineffektiva och ge otillräckligt skydd. Samtidigt kan konstateras att det finns flera exempel på positiva effekter

⁵³ Prop. 2002/03:35. Mål för folkhälsan.

⁵⁴ Rådets rekommendation av den 30 november 2009 om rökfria miljöer (2009/C 296/02).

ter av frivilliga rökförbud, som dessutom har den fördelen att de enklare kan anpassas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Problemen med att upprätthålla det nuvarande rökförbudet på skolgårdar (se avsnitt 8.3.5 ovan) visar också att även effektiviteten av lagreglerade rökförbud på vissa platser kan ifrågasättas.

Oavsett effektiviteten av frivilliga och lagreglerade rökförbud i enskilda fall bedömer vi att en lagreglering är ägnad att skapa större enhetlighet och förutsebarhet än frivilliga lösningar. En sådan enhetlighet kan antas öka medvetenheten om gällande rökförbud i vissa miljöer, minska behovet av lokala informationsinsatser och i förlängningen skapa bättre förutsättningar för följsamhet. Vi anser därför att ett utvidgat rökförbud bör regleras i lag.

Avslutningsvis kan nämnas att det förekommer förslag på kommunal nivå om att i de lokala ordningsföreskrifterna införa lokala rökförbud på vissa allmänna platser. Vi bedömer det dock som mycket tveksamt om detta är juridiskt möjligt. Motsvarande kommunala förbud mot alkoholförtäring grundar sig på bemyndiganden enligt 3 kap. 8 § och 1 § förordning (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen. När det gäller alkoholförtäring kan sålunda lokala förbud grundas på risken för ordningsstörningar, inte alkoholförtäringen i sig. Motsvarande ordningsstörningar, i den mening som avses i ordningslagen, aktualiseras inte till följd av rökning. Därtill kan på goda grunder argumenteras för att reglerna om rökförbud i tobakslagen och ordningslagen (se avsnitt 8.3.1 och 8.3.4) är uttömmande, varför kommunerna enligt 3 kap. 12 § ordningslagen saknar rätt att införa mer ingripande bestämmelser i de lokala ordningsföreskrifterna.

Ett lagreglerat rökförbud måste uppfylla vissa krav på precision

Ett rökförbud på allmän plats måste, för att tillgodose behovet av förutsebarhet och tydlighet, uppfylla vissa krav på precision. Till skillnad från de inomhusmiljöer som i dag omfattas av rökförbud är flera av de nu aktuella utomhusmiljöerna inte nödvändigtvis inhägnade eller annars särskilt markerade. Ett sätt att förekomma eventuella oklarheter beträffande rökförbudets geografiska gränser på sådana platser skulle kunna vara att införa särskilda säkerhets-

eller buffertzoner. Så har gjorts i vissa andra länder. Inom ramen för Folkhälsomyndighetens utredning om framtida rökfria miljöer på allmänna platser genomfördes en studieresa till Ontario, Kanada, i februari 2014. I de fyra städer som besöktes fanns det olika syn på behovet av att införa fastställda säkerhetsavstånd från de rökfria utomhusområdena. I Hamilton och Ottawa har endast det berörda området gjorts rökfritt. I Toronto tillämpas avståndet nio meter som en säkerhetszon för rökfria entréer, idrottsområden, färjeterminaler, parkinrättningar och stränder. Motivet till en säkerhetszon på 9 meter i Toronto var att det ansågs som ett rimligt och praktiskt genomförbart avstånd. I Woodstock gäller olika avstånd vid olika platser: 30 meter kring lekplatser, 15 meter kring idrottsområden, 9 meter kring entréer till byggnader och 4 meter kring busshållplatser. Motivet till att införa längre säkerhetsavstånd än 9 meter i Woodstock baserades på kunskaper om social exponering av rökning och vilka konsekvenser det kan få då för till exempel barns och ungas uppfattningar om rökning.

Det framstår enligt vår mening som vanskligt att fastställa enhetliga och ändamålsenliga avstånd. De aktuella rökfria miljöerna kan skilja sig åt avsevärt, både beträffande storlek och i fråga om utformning. Ett säkerhetsavstånd skulle dessutom i vissa fall riskera att inkräkta på t.ex. angränsande privatfastigheter. Mot denna bakgrund bedömer vi att både lämpligheten och genomförbarheten av enhetligt fastställda säkerhetszoner kan ifrågasättas.

Med hänsyn till det anförda ser vi inte någon lämpligare lösning än att knyta rökförbudet till särskilda, i möjligaste mån avgränsade geografiska platser eller miljöer. Det innebär att det får accepteras att rökförbudets yttre gränser i vissa fall kommer att vara något oskarpa. Under förutsättning att rökförbudet kommuniceras på ett tydligt sätt bör emellertid detta förhållande inte få några egentliga konsekvenser i fråga om förutsättningarna för att följa förbudet.

8.9.2 Vilka utomhusmiljöer ska göras rökfria?

Vårt förslag: Det nuvarande rökförbudet i tobakslagen ska omfatta även:

- uteserveringar,
- entréer till lokaler och andra utrymmen som allmänheten har tillträde till,
- områden utomhus som är avsedda att användas av den som reser med färdmedel i inrikes kollektivtrafik,
- inhägnade platser utomhus huvudsakligen avsedda för idrottsutövning, och
- lekplatser som allmänheten har tillträde till.

Vår bedömning: Avvikelse från rökförbudet bör inte vara tillåtet för nämnda utomhusområden.

Inledning

I enlighet med direktiven är uppdraget i denna del begränsat till att utreda om rökförbud, och förbud mot användningen av vissa andra tobaksrelaterade produkter, bör införas på vissa allmänna platser. Frågan om rökförbud bör införas på andra platser, t.ex. på balkonger eller i fordon, faller sålunda utanför uppdragets ram. Även med begränsningen till allmänna platser bedömer vi att det inte är möjligt att inom ramen för detta uppdrag utreda behovet av, och analysera de juridiska möjligheterna till, en begränsning av rökning på alla tänkbara allmänna platser.

Som vi beskrivit i avsnitt 8.2 har frågan om förstärkt skydd mot exponering för tobaksrök på vissa allmänna platser utomhus varit föremål för diskussion i tidigare utredningssammanhang, men i brist på underlag inte föranlett några konkreta förslag. Genom Folkhälsomyndighetens utredning om rökfria miljöer bedömer vi att det nu finns ett underlag för att lämna sådana förslag. Myndighetens utredning visar att de utomhusmiljöer som föreslås göras rökfria är platser på vilka många upplever sig exponerade för tobaksrök och där det finns ett starkt allmänt stöd för att införa rök-

förbud. De slutsatser som Folkhälsomyndigheten har presenterat är enligt vår mening väl underbyggda och övertygande. Vi ansluter oss sålunda till Folkhälsomyndighetens bedömning att de positiva effekterna av att med legala medel införa rökförbud på de föreslagna allmänna platserna utomhus med stor sannolikhet skulle överväga de negativa. Vi bedömer också att Folkhälsomyndighetens förslag utgör en naturlig utgångspunkt och lämplig ram för en närmare rättslig analys av förutsättningarna för – och utformningen av – ett utvidgat rökförbud. Vi föreslår sålunda, med de begränsningar och förtydliganden som redovisas nedan, att rökförbud ska införas på de allmänna platser som myndigheten har föreslagit.

I sammanhanget bör påpekas att det i dag finns möjlighet att avvika från bestämmelserna om rökförbud om det finns särskilda skäl på grund av utrymmets eller områdets beskaffenhet eller användningssätt, eller av omständigheterna i övrigt. Avvikelse från rökförbudet tillåts dock inte för restauranger och andra serveringsställen (se 6 § tredje stycket tobakslagen). Av motiven till tobakslagen framgår att särskilda skäl kan vara relaterade till utrymmets beskaffenhet, såsom att det gäller en lokal med en öppen planlösning med mycket god ventilation eller då krav ställs på avsättning av rökfria områden och det med hänsyn till lokalens ringa storlek m.m. inte framstår som rimligt att kräva sådan avsättning (se prop. 1992/93:185 s. 27).

De skäl som ligger bakom den nuvarande möjligheten till att i vissa fall avvika från bestämmelserna om rökförbud kan av naturliga skäl inte anföras tills stöd för att utsträcka möjligheten till de nu föreslagna utomhusmiljöerna. Vi bedömer att det även i övrigt saknas vägande skäl för en sådan undantagsmöjlighet. Vi bedömer alltså att de nu föreslagna rökfria utomhusmiljöerna bör undantas från möjligheten att göra avvikelser från rökförbudet.

Uteserveringar

Folkhälsomyndigheten har föreslagit att rökförbud ska införas på *uteserveringar*. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 8.2 är det sedan år 2005 förbjudet att röka i restauranger och på andra serveringsställen. Undantag gäller dock när servering sker utomhus.

Vi föreslår att undantaget tas bort och att samtliga serveringsmiljöer görs rökfria.

Enligt det nuvarande regelverket är det möjligt att avsätta särskilda delar av en serveringsmiljö för rökning. För sådana rökrum i restauranglokaler uppställs särskilda krav på utformning och ventilation, se 5 § tobaksförordningen (2001:312). Vi föreslår inte några ändringar vad gäller möjligheten att inrätta särskilda rökrum i restauranglokaler. Det kan dock diskuteras om det på motsvarande sätt bör vara möjligt att tillåta rökning på särskilda delar av en utservering. Som argument för en sådan lösning kan anföras risken för ordningsstörningar när gäster – i synnerhet berusade sådana – samlas utanför en restaurang för att röka. Motsvarande argument framfördes under det lagstiftningsarbete som mynnade ut i den nuvarande regleringen och risken för ordningsstörningar framhölls som ett skäl för att tillåta rökning i särskilt avgränsade utrymmen. Under lagstiftningsärendet påtalade regeringen att för de restauranger och andra serveringsställen som av utrymmesskäl inte hade möjlighet att avsätta separata rökrum kunde möjligheten att röka utanför lokalen utnyttjas. Så kunde enligt regeringen bli aktuellt för serveringsställen med begränsad yta och ett förhållandevis begränsat antal gäster. Risken för ordningsstörningar utanför dessa ställen förväntades därför bli begränsad (prop. 2003/04:65 s. 22).

Erfarenheterna av rökfria serveringar är i princip genomgående positiva. I en Temo-undersökning som dåvarande Statens Folkhälsoinstitut lät genomföra några månader efter införandet av rökfria restauranger ställde sig 90 procent av de tillfrågade – och 80 procent av de tillfrågade rökarna – positiva till rökförbudet. Undersökningen visade också att förbudet respekterades i stor utsträckning och att besöksfrekvensen inte hade påverkats negativt av rökförbudet, snarare tvärt om.⁵⁵ Flera senare undersökningar visar på positiva erfarenheter av rökfritt på serveringar inomhus, både när det gäller restaurangernas lönsamhet, arbetsmiljön för personalen och miljön för gästerna. Såvitt vi har kunnat erfara saknas det i dag belägg för att rökförbudet på restauranger har medfört några nämnvärda ordningsstörningar. Det saknas enligt vår mening anledning att anta att en utvidgning av det redan gällande rökförbudet på

⁵⁵ Temoundersökning genomförd genom 1 000 telefonintervjuer under perioden den 28 november till och med den 8 december 2005.

restauranger kommer att få några nämnvärda konsekvenser i detta avseende. Möjligheten för restauranger att inrätta rökrum kvarstår, liksom möjligheten för gäster att röka utanför serveringsområdet. Det finns därför inte skäl att också tillåta inrättandet av särskilda rökrområden på uteserveringar. Eftersom det i en utomhusmiljö dessutom rimligen är mycket svårt att genom utformning eller ventilation säkerställa att tobaksrök inte sprider sig till serveringsstället, skulle ett sådant undantag också riskera att undergräva ett av huvudsyftena med rökförbudet – att skydda gäster och personal från exponering för tobaksrök.

Det är inte möjligt att lösa alla de situationer där konflikter kan uppstå mellan de som önskar röka och de som blir besvärade av röken lagstiftningsvägen genom inrättandet av rökfria miljöer. Även om ambitionen är att åstadkomma helt rökfria serveringsställen är det i praktiken endast möjligt att genom rökförbud reducera röken på sådana platser. Ett rökförbud på uteserveringar kan av naturliga skäl inte garantera att gäster och personal inte exponeras för rök hänförlig till rökning utanför serveringsstället. Allmänhetens förväntningar på rökfria serveringsmiljöer kan dock – mot bakgrund av det starka stöd som finns för ett sådant förbud – komma att ställa krav på utformningen och placeringen av utomhusserveringar. Vi ser dock, som vi utvecklat ovan, inte några skäl att närmare reglera sådana krav genom till exempelvis buffertzoner.

Entréer till lokaler och andra utrymmen som allmänheten har tillträde till

Folkhälsomyndigheten har vidare föreslagit att rökförbud ska införas vid *entréer till byggnader som allmänheten har tillträde till*.

För närvarande råder rökförbud i ett antal uppräknade lokaler och andra utrymmen (se avsnitt 8.3.1). Begreppet ”utrymme” är vidsträckt. Det används i tobakslagen som samlingsbeteckning och inkluderar såväl lokaler som andra inomhusutrymmen. Samtliga i 2 § 1–6 punkten tobakslagen uppräknade lokaler och utrymmen är sådana som allmänheten normalt sett har tillträde till, dvs. lokaler och utrymmen som är öppna för allmänheten. Därutöver finns i 2 § 7 punkten en bestämmelse som innebär att även andra lokaler än sådana som avses i 1–6 ska vara rökfria under förutsättning att allmänheten har tillträde till lokalerna. För tillämpningen av bestäm-

melsen saknar det betydelse om det är ett offentligt organ eller en person, fysisk eller juridisk, som disponerar eller äger lokalen. Det föreslagna rökförbudet avseende entréer ligger sålunda väl i linje med tobakslagen i övrigt som har rökfritt som grundregel för lokaler dit allmänheten har tillträde.

Det får anses vara en lämplig avgränsning att knyta ett rökförbud utanför entréer till sådana lokaler där det redan i dag råder rökförbud inne i lokalerna. Det är också – utifrån syftet med ett utvidgat förbud – naturligt att begränsa utvidgningen av rökförbudet till att gälla endast sådana entréer dit allmänheten har tillträde.

Områden utomhus som är avsedda att användas av den som reser med färdmedel i inrikes kollektivtrafik

Enligt Folkhälsomyndighetens förslag ska rökförbud också införas på *platser där allmänheten väntar på kollektivtrafik*.

Som redogjorts för i avsnitt 8.3.1 råder enligt tobakslagen i dag rökförbud i lokaler och andra utrymmen som är avsedda att användas av den som reser med på färdmedel i inrikes kollektivtrafik. Vi föreslår att förbudet utvidgas till att omfatta motsvarande områden utomhus. På så sätt utsträcks förbudet till att omfatta bl.a. perronger och hållplatser utomhus samt taxizoner. En sådan lösning innebär förvisso att rökförbudet ges en något vidare omfattning än vad Folkhälsomyndigheten har föreslagit, men vi ser inga praktiska eller principiella skäl att avgränsa förbudet till väntplatser. Eftersom rökning kan antas begränsa tillgängligheten för personer som inte vill utsättas för tobaksrök framstår det som angeläget att rökförbudet gäller såväl utomhusområden i anslutning till av- och påstigning som andra utomhusområden som är avsedda för resenärer, t.ex. biljettområden och gångbanor i anslutning till spårområden.

I förhållande till vad Folkhälsomyndigheten förordat i sin rapport är vårt förslag något mer omfattande, eftersom Folkhälsomyndigheten förordade rökförbud på sådana platser där allmänheten väntar på kollektivtrafik. För att uppfylla det syfte med förbudet som vi redovisat ovan är det dock mer ändamålsenligt att låta det omfatta även av- och påstigningsområden och biljettområden. En sådan lösning möter inte heller några principiella hinder och är inte svårare att avgränsa praktiskt än att avgränsa förbudet till väntplatser.

Inhägnade platser huvudsakligen avsedda för idrottsutövning

Folkhälsomyndigheten har i sin rapport förordat att rökförbudet utvidgas till att även avse *sportanläggningar och arenor utombus*.

En första fråga att överväga är vad som i sammanhanget avses, eller bör avses, med "sportanläggning" respektive "arena" samt om det är någon skillnad mellan begreppen. Någon legaldefinition av begreppen finns inte och – såvitt vi känner till – förekommer begreppen inte heller i annan lagstiftning. Däremot förekommer begreppet "idrottsanläggning" i t.ex. ordningslagen och lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. I dessa lagar definieras en idrottsanläggning som "en inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning" (se 1 § tillträdesförbudslagen och 5 kap. 2 § ordningslagen). Definitionen förefaller överensstämma väl med vad som i vardagligt tal ofta benämns som arena eller stadion, dvs. utomhusanläggningar huvudsakligen avsedda för olika idrotts- och nöjesarrangemang. Som Folkhälsomyndigheten också framhåller i sin utredning är det fråga om platser där många människor ofta vistas nära varandra, kan vara hänvisade till en specifik sittplats och därför har begränsade möjligheter att undvika exponering för tobaksrök. Det framstår därför som ändamålsenligt att knyta ett rökförbud till idrottsanläggningar.

Den närmare preciseringen av begreppet idrottsanläggning bör enligt vår mening ske utifrån den definition av begreppet som görs i nämnda lagar. Samtidigt är den definitionen mycket vid och det är tveksamt om ett förbud är ändamålsenligt eller behövligt för alla anläggningar som faller inom räckvidden. Genom att uppställa ett krav på att idrottsplatsen ska vara inhägnad knyts förbudet till tydligt avgränsade geografiska platser. Samtidigt kan konstateras att lösningen innebär en viss begränsning av rökförbudets räckvidd, eftersom förbudet inte kommer att träffa friluftsområden eller motions- och idrottsanläggningar som inte är inhägnade. Många sådana platser torde dock ofta vara större till ytan och möjligheten att förflytta sig inom området är inte lika begränsad som på t.ex. en läkare. Rent generellt gör sig alltså de nyss nämnda motiven bakom ett rökförbud på idrottsanläggningar inte gällande med samma styrka på sådana platser. Man kan dock på ett mer principiellt plan argumentera för att utomhusmiljöer avsedda för aktiviteter som främjar hälsa och välmående – och som ofta besöks av barn och ungdomar

– bör vara rökfria i sin helhet. Med ett sådant resonemang skulle rökförbudet emellertid bli mycket vidsträckt och till exempel omfatta friluftsområden, löpar- och vandringsspår och golfbanor. Avgränsningen blir otydligare och kan skapa gränsdragningsproblem. Vi anser också att ett alltför vidträckt definition av de rökfria miljöerna i detta avseende skulle medföra svårigheter att förena rökförbudet med nödvändiga ansvars- och tillsynsbestämmelser. En sådan lösning skulle riskera att underminera de positiva effekter som ett rökförbud kan antas få.

Idrottsanläggningar kan skilja sig åt, både i fråga om storlek och när det gäller utformning. Därmed kan också möjligheterna att undvika exponering för tobaksrök variera från plats till plats. Utöver den begränsning som vårt förslag innebär i förhållande till Folkhälsomyndighetens förslag ser vi dock inte några bärande skäl att ytterligare begränsa förbudets räckvidd eller tillämpningsområde, t.ex. genom att inskränka förbudet till särskilda platser (t.ex. läktare eller skyddstak) eller knyta det till det faktiska anordnandet av en offentlig tillställning, t.ex. en idrottstävling. Tvärtom talar de principiella skäl som framhållits ovan för att idrottsanläggningar bör vara helt rökfria.

Lekplatser som allmänheten har tillträde till

Slutligen har Folkhälsomyndigheten föreslagit att rökförbud ska införas på *lekplatser*.

Det finns ingen legaldefinition av begreppet lekplats, men begreppet förekommer på olika ställen i lagstiftningen, i t.ex. i 8 kap. 15 § plan- och bygglagen (2010:900) där det föreskrivs vissa krav på utformning och underhåll av lekplatser och fasta anordningar på lekplatser. Fastighetsägare, t.ex. kommunen, ansvarar för att lekplatsens egenskaper upprätthålls. Motsvarande bör enligt vår mening gälla när det gäller upprätthållandet av rökförbudet. Utifrån de krav som uppställs i plan- och bygglagen förefaller begreppet lekplats närmast syfta på ett för lek avsett och iordninggjort område med lekredskap, t.ex. gungor och rutschkanor. En sådan definition torde under alla förhållanden överensstämma väl med den gängse uppfattningen av vad en lekplats är och erbjuder därför en ändamålsenlig beskrivning av rökförbudets tilltänkta räckvidd i detta

avseende. Eftersom de flesta lekplatser är inhägnade eller annars naturligt avgränsade torde några gränsdragningsproblem i allmänhet inte uppstå. Rökförbudet bör begränsa sig till sådana lekplatser som allmänheten har tillträde till.

8.9.3 Vem ska ansvara för att rökförbudet upprätthålls?

Våra förslag: Den som i egenskap av ägare eller på annan grund disponerar över ett område utomhus som omfattas av rökförbud ska ansvara för att rökförbudet upprätthålls. När det gäller entréer till lokaler och andra utrymmen som allmänheten har tillträde till ska dock den som i egenskap av ägare eller på annan grund disponerar över lokalen eller utrymmet ansvara för att rökförbudet vid sådana entréer upprätthålls.

Enligt den nuvarande regleringen i tobakslagen är det den som i egenskap av ägare eller på annan grund disponerar över en lokal, ett annat utrymme eller ett område utomhus som omfattas av ett föreskrivet rökförbud som svarar för att bestämmelserna följs (7 §). Samma princip bör gälla i fråga om de nu aktuella utomhusmiljöerna. Det torde därför som regel inte råda några tvivel om vem som ansvarar för att rökförbudet upprätthålls på uteserveringar och idrottsanläggningar. Busshållplatser och de flesta lekplatser som allmänheten har tillträde till torde i stor utsträckning vara belägna på kommunal mark och det förefaller i de fallen vara svårt att hålla någon annan än kommunen ansvarig för att rökförbudet upprätthålls på dessa platser.

När det gäller entréer till lokaler som allmänheten har tillträde till kan emellertid nuvarande regler ge upphov till gränsdragningsproblem i fråga om ansvaret, eftersom området utanför entrén kan ägas av någon annan än den som äger eller disponerar över lokalen innanför entrén. I 3 § lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållnings- och snöröjningsåtgärder i fråga om gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken kan kommunen ålägga en fastighetsinnehavare att utföra bl.a. renhållnings- och snöröjningsåtgärder på t.ex. gångbanor utanför fastigheten. För att skapa en ändamålsenlig ansvarsfördelning – och förekomma eventuella gränsdragningsproblem i

fråga om ansvaret – föreslår vi att en liknande ansvarsbestämmelse införs för entréer. Vi föreslår följaktligen att den som ansvarar för att rökförbudet upprätthålls i en viss lokal, också ska ansvara för att reglerna om rökförbud upprätthålls utanför entrén till lokalen oavsett om denne äger eller disponerar över området.

8.9.4 Vilka krav kan och bör ställas på den ansvarige?

Vårt förslag: Den som ansvarar för att rökförbudet upprätthålls ska genom skyltning tydligt informera om rökförbudet och vid behov ingripa med information och tillsägelser.

Som vi redogjort för ovan anges i tobakslagen vem som är ansvarig för att reglerna om rökförbud upprätthålls, men av lagen går inte att utläsa innebörden av detta ansvar. I förarbetena till bestämmelsen i 7 § tobakslagen uttalas att det åligger den ansvarige att tydligt markera var rökning är respektive inte är tillåten och att detta kan ske genom skyltning. Vidare anges att den ansvarige, eller företrädare för denne, också måste övervaka att reglerna inte överträds och vid behov ingripa med information och tillsägelser (prop. 1992/93:185 s. 56). Samma krav bör i princip kunna uppställas för rökfria utomhusmiljöer. Samtidigt måste beaktas att sådana miljöer, till skillnad från lokaler, inte alltid är lika tydligt avgränsade och i vissa fall torde det inte ens vara möjligt att på objektiva grunder göra en sådan avgränsning, i vart fall inte med någon precision. Det framstår mot den bakgrunden inte som rimligt att kräva att den ansvarige tydligt ska markera var rökning inte är tillåten. Däremot bör det åligger den ansvarige att på ett tydligt sätt informera om rökförbudet genom skyltning. I kravet på tydlighet får anses ligga att befintliga askkoppar – eller markerade områden där rökning tidigare varit tillåten – inom det rökfria området måste tas bort.

Vi bedömer också att det vore allt för långtgående att kräva att den ansvarige på ett mer systematiskt sätt övervakar att rökförbudet upprätthålls i en utomhusmiljö där den ansvarige normalt sett saknar regelbunden närvaro, t.ex. en busshållplats eller lekplats. Likväl framstår det som befogat att den ansvarige vid behov, t.ex. efter påpekanden om regelmässiga överträdelser av rökförbudet,

ingriper med information och tillsägelser. Någon allmän skyldighet för den ansvarige att informera om var rökning kan ske bör inte finnas. Inget hindrar dock att den ansvarige, när så bedöms vara lämpligt och möjligt, anvisar en plats för rökning.

I syfte att tydliggöra ansvarets innebörd föreslår vi att detta ska klargöras i lag (jfr t.ex. 12 § tredje stycket tobakslagen angående kravet på information om åldersgränser). Vi föreslår alltså att det i tobakslagen ska införas en bestämmelse som ålägger den ansvarige, eller företrädare för denne, att genom skyltning tydligt informera om rökförbudet och vid behov ingripa med information och tillsägelser. Bestämmelsen, som bör vara tillämplig oavsett om ansvaret avser en inomhus- eller utomhusmiljö, är inte avsedd att vare sig inskränka eller utvidga det ansvar som gäller för de i dag rökfria miljöerna.

8.9.5 Tillsyn, ingripandemöjligheter och sanktioner

Våra förslag: Den centrala tillsynen över de föreslagna rökfria utomhusmiljöerna ska utövas av Folkhälsomyndigheten och den omedelbara tillsynen av kommunen.

Möjligheten att enligt tobakslagen avvisa någon som trots tillsägelse röker där rökning inte är tillåten ska gälla även de nu föreslagna rökfria utomhusmiljöerna.

Det i ordningslagen intagna förbudet mot rökning på ett trafikföretags område som är beläget inomhus eller under jord och på andra färdmedel än som ingår i taxitrafik ska upphävas.

Skäl saknas att i fråga om tillsyn avvika från vad som i dag gäller enligt 19 § och 19 a § i tobakslagen (se avsnitt 8.3.2). Den omedelbara tillsynen över de föreslagna rökfria utomhusmiljöerna ska följaktligen utövas av kommunerna, vilka i sin tillsynsverksamhet ska kunna meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att bestämmelserna om rökförbud ska följas.

Överträdelse av det i dag föreskrivna rökförbudet i tobakslagen är inte straffsanktionerad. Vi bedömer att det rent principiellt saknas skäl att i detta avseende särbehandla överträdelse av rökförbudet i de nu föreslagna utomhusmiljöerna. Med hänsyn till de ovan påtalade svårigheter som kan föreligga att fastställa de exakta

gränserna av vissa rökfria utomhusmiljöer, framstår en kriminalisering för övrigt som mycket tveksam i ett rättsäkerhetsperspektiv.

Tobakslagen ger den ansvarige rätt att avvisa en person som trots tillsägelse röker där rökning inte är tillåten (7 § andra stycket). Samma rätt bör enligt vår mening föreligga när rökning sker i någon av de utomhusmiljöer som föreslås omfattas av ett rökförbud. Om man vill ge den ansvarige än bättre möjligheter att upprätthålla ett rökförbud, skulle man kunna ge denne befogenhet att även avlägsna personer som efter tillsägelse bryter mot förbudet. För närvarande är emellertid rätten att avlägsna någon från allmänna utomhusplatser förbehållen poliser och ordningsvakter som fått ett förordnande av Polismyndigheten. Det finns enligt vår mening betänkligheter mot att ge någon annan än dessa kategorier av personer en rätt att ingripa på allmän plats utomhus, särskilt eftersom det handlar om att den som bryter mot rökförbudet endast behöver flytta sig några meter bort från platsen.

Som vi redovisats i avsnitt 8.3.4 finns i 4 kap. 6 § 2 ordningslagen en bestämmelse om förbud mot att röka tobak inom ett trafikföretags område som är beläget inomhus eller under jord och på andra färdmedel än som ingår i taxitrafik. Bestämmelsens tillämpningsområde överlappar i stor utsträckning bestämmelserna om rökfria miljöer i tobakslagen. Enligt 2 § 4 tobakslagen råder rökförbud på vissa färdmedel i inrikes kollektivtrafik och i lokaler och andra utrymmen som är avsedda att användas av den som reser med sådana färdmedel. Som redovisats i avsnitt 8.3.1 innebär detta att förbud mot rökning råder i t.ex. väntsalar, biljetthallar, korridorer och hissar m.m. Även exempelvis tunnelbaneperronger insprängda i ett bergrum hör dit. Detta innebär att de delar av ett trafikföretags område som är belägna inomhus eller under jord omfattas av rökförbudet i 2 § 4 tobakslagen i den mån dessa områden är avsedda för resande. Många andra delar, t.ex. lokstallar och bussgarage, torde i stället omfattas av tobakslagens regler om rökfri arbetsmiljö (se 8 §). I den mån ett trafikföretag disponerar över ett inomhusområde eller underjordiskt område som inte är avsett för resande och inte heller utgör en arbetslokal eller ett liknande utrymme bör rökförbud, i den mån det är motiverat utifrån säkerhets- eller ordnings-skäl, kunna säkerställas genom interna föreskrifter och företagsrutiner. Mot denna bakgrund framstår rökförbudet i ordningslagen som överflödigt.

Samtidigt måste beaktas att syftena bakom rökförbuden i ordningslagen respektive tobakslagen skiljer sig åt. Reglerna om rökfria miljöer i tobakslagen syftar till att motverka de hälsorisker och olägenheter som är förbundna med bruk av tobak och exponering för tobaksrök. Rökförbudet i 4 kap. 6 § 2 ordningslagen syftar i stället till att upprätthålla ordning och säkerhet inom kollektivtrafiken. Mot den bakgrunden skiljer sig även ingripandemöjligheterna åt mellan de olika lagarna. Mot denna bakgrund kan diskuteras om det, trots de till stora delar överlappande regelverken, finns anledning att utifrån ordnings- och säkerhetskäl behålla rökförbudet i ordningslagen.

Enligt ordningslagen kan en trafiktjänsteman uppmana en person som bryter mot det föreskrivna rökförbudet att lämna trafikföretagets område eller färdmedel under förutsättning att överträdelserna har väsentlig betydelse för ordningen eller säkerheten i trafiken. En person som inte följer en sådan uppmaning får vidare, enligt 4 kap. 9 § ordningslagen, avvisas eller avlägsnas av en polisman eller ordningsvakt. Som redogjorts för ovan ger tobakslagen den som ansvarar för upprätthållandet av ett rökförbud eller dennes representant rätt att avvisa en person som trots tillsägelse röker där rökning inte är tillåten. Lagen innehåller inte någon uttrycklig möjlighet att avlägsna en person som bryter mot ett rökförbud. En vägran att avlägsna sig kan dock vara straffbar som olaga intrång och som nämnts i avsnitt 8.3.3 torde i vissa fall en möjlighet till avlägsnande kunna stödjas på brottsbalkens regler om nödvärn och nöd. Även tobakslagen erbjuder sålunda ingripandemöjligheter som i praktiken får bedömas som likvärdiga med ordningslagens möjligheter i detta avseende. Därtill kommer att ordningslagen innehåller en generell möjlighet att vidta nämnda typer av ingripanden mot personer som stör ordningen eller äventyrar säkerheten i trafiken. I den mån rökning inom ett trafikföretags område innebär risker i fråga om ordning eller säkerhet finns sålunda möjlighet att ingripa utan hänvisning till det föreskrivna rökförbudet.

Det i ordningslagen intagna rökförbudet är, till skillnad från rökförbudet i tobakslagen, straffsanktionerat. Utifrån den statistik som vi har tagit del av när det gäller lagföringar avseende brott mot ordningslagen (se avsnitt 8.3.4) kan inte någon annan slutsats dras än att rökförbudet i ordningslagen regelmässigt respekteras. Det kan

mot den bakgrunden med fog ifrågasättas om den drygt 20 år gamla straffsanktionen fyller någon egentlig funktion i dag.

Med hänsyn till det anförda bedömer vi att det varken utifrån ordnings- och säkerhetsskäl, eller av andra skäl, är motiverat att behålla rökförbudet i ordningslagen. Vi föreslår därför att förbudet upphävs. Det innebär att samtliga rökfria miljöer fortsättningsvis kommer att regleras i tobakslagen och i fråga om ansvar, tillsyn och sanktioner behandlas på ett enhetligt sätt.

8.9.6 Bör rökförbudet utvidgas till att omfatta användningen av andra produkter än tobaksvaror?

Vårt förslag: Med rökning ska, vid tillämpningen av bestämmelserna om rökförbud, jämföras rökning av örtprodukter för rökning samt inhalering efter förångning eller annan upphettning av tobak, e-cigarettor och njutningsmedel som till användnings sättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak.

Som redovisats inledningsvis har vi i denna del till uppdrag att utreda behovet av att begränsa rökning även av tobaksrelaterade produkter. Som exempel nämns i direktiven e-cigarettor och örtprodukter för rökning. Enligt direktiven finns det flera skäl som talar för att tobakslagens rökförbud ska omfatta även sådana produkter, inte minst svårigheten att annars upprätthålla rådande rökförbud för tobaksprodukter. I fråga om e-cigarettor konstateras vidare att det inte är klarlagt vilken påverkan sådana produkter har på omgivningen.

Örtprodukter för rökning

Örtprodukter för rökning innehåller med nödvändighet organiskt material, eftersom produkterna enligt tobaksproduktdirektivets definition utgörs av växter, örter eller frukter. Rök från förbränning av organiskt material innehåller hälsofarliga ämnen, t.ex. kolmonoxid som ökar risken för hjärt- och kärlsjukdomar. Det kan också bildas cancerframkallande ämnen vid förbränning av organiskt material. Från de få studier som finns gällande örtcigarettor och liknande

produkter framgår att de ämnen som frigörs vid förbränning är jämförbara med tobakscigaretter. Förbränningen av dessa produkter innebär alltså hälsorisker som liknar dem för traditionella fabriks-tillverkade cigaretter, även om de inte har samma beroendeframkallande egenskaper och inte innehåller tobak. Det finns inte något epidemiologiskt stöd för att örtprodukter som röks skulle vara mindre hälsoskadliga. Exponering för röken är alltså förknippad med hälsorisker och olägenheter. Mot denna bakgrund bedömer vi att ett förbud mot rökning av örtprodukter i vissa miljöer kan motiveras av hälsomässiga skäl.

E-cigaretter

Det är i stor utsträckning oklart exakt vad e-cigaretter innehåller. Forskningen om e-cigaretter är fortfarande i inledningskedet och det finns endast ett fåtal studier på vilka hälsorisker som rökning av e-cigaretter kan medföra. E-cigaretter marknadsförs bl.a. som en metod för att sluta röka eller minska konsumtionen samt för användning på platser där rökning är förbjuden.

E-cigaretten avger en form av ånga som kan irritera luftvägarna hos andra människor, men man vet ännu inte hur farlig den är. Folkhälsomyndigheten rekommenderar att rökfria miljöer hålls fria även från e-cigarettrök. Myndigheten framhåller bland annat på att det är svårt att avgöra om en e-cigarette innehåller tobak eller inte och att det finns en risk för att de rökfria miljöerna luckras upp om exempelvis e-cigaretter tillåts där. En allmän acceptans av rökning på offentliga platser kommer också troligen att medföra en ökning av antalet användare av denna typ av produkter. Även WHO:s rekommendation om e-cigarettrökning (se avsnitt 8.5 ovan) är att låta e-cigaretter omfattas av rådande tobaksrökningsförbud. Skälen för detta är att omgivande personer rimligen bör kunna förvänta sig inte bara en minskad risk i jämförelse med exponering för tobaksrök; de bör rimligen kunna förvänta sig att de inte utsätts för någon förhöjd risk alls till följd av utsläpp från någon produkt i den luft som de inandas.

Som påtalats inledningsvis råder oklarheter beträffande skadligheten av den ånga som e-cigaretter avger. Utifrån denna osäkerhet kan man argumentera för att det saknas tillräckliga stöd för att

utifrån ett hälsoperspektiv förbjuda användningen av dessa produkter på vissa platser. Det går å andra sidan att argumentera för att en försiktighetsprincip bör tillämpas och användningen av e-cigarett på vissa platser bör begränsas så länge det saknas klara belegg för att ångan från sådana produkter inte medför några hälsomässiga risker för personer i omgivningen som utsätts för sådan ånga.

Oavsett vilken ståndpunkt som man intar i det avseendet syftar rökförbudet inte bara till att minimera risker för att utsättas för passiv rökning. Ett annat syfte är att undanta vissa platser från det rökande beteendet, för att på så sätt inte locka eller fresta till rökning. E-cigarett är en produkt som efterliknar det rökande beteendet både genom anordningens utformning och på grund av ångutsläppen, som kan liknas vid rök. Det finns även tydliga tecken på att e-cigarett som företeelse också attraherar unga personer i stor utsträckning; enligt CAN:s undersökning hade år 2014 25,2 procent av pojkarna och 20,1 procent av flickorna i årskurs 9 prövat e-cigarett. År 2015 hade den siffran stigit till 29,5 procent för pojkar och 22,5 procent för flickor. Motsvarande jämförelse för elever i gymnasiet, årskurs två, var för pojkar 26,7 procent år 2014 med en ökning till 36,2 procent år 2015 och för flickor 21,2 procent år 2014 med en ökning till 25,6 procent år 2015.⁵⁶ Det är därför sammantaget angeläget att de platser som omfattas av ett förbud mot företeelser som tydligt efterliknar rökning. Ytterligare ett skäl är att tobakslagens nuvarande och föreslagna bestämmelser om rökförbud skulle riskera att undermineras om användning av e-cigarett tillåts i rökfria miljöer. Detta eftersom det skulle bli svårare att upprätthålla rådande och föreslagna rökförbud för tobaksprodukter som gäller annan rökning. Av denna anledning föreslår vi därför att tobakslagens begränsningar för tobaksrökning ska omfatta även bruk av e-cigarett. Som vi redogjort för i avsnitt 8.6 har liknande förslag lagts fram i Danmark, Finland och Norge. Förbudet bör gälla samtliga e-cigarett oavsett om de innehåller nikotin eller inte (jfr artikel 2.16 i tobaksproduktdirektivet).

⁵⁶ Skolelevers drogvanor 2015, rapport publicerad den 11 december 2015.

Andra produkter

Det kommer hela tiden ut nya produkter på marknaden vars användningsändamål motsvarar tobaksprodukternas, särskilt produkter som inte innehåller egentlig tobak men som till användningssättet motsvarar tobak. I sammanhanget kan t.ex. nämnas vattenpiprökning av en mineralmassa bestående av mikroskopiska stenar, smaksatta på olika sätt. När stenarna hettas upp med hjälp av glödande kol, precis som vid annan vattenpiprökning, avger de vad som ser ut som rök men som, enligt producenterna, i huvudsak är vattenånga. Oavsett vad ”röken” faktiskt innehåller kan konstateras att det i vart fall inte är fråga om rök i egentlig mening, eftersom det inte sker någon förbränning av organsikt material.

Det finns också e-cigarettliknande anordningar som innehåller tobak, men som vid användningen aldrig når förbränningspunkten utan endast värmer tobaken på elektronisk väg och på så sätt avger inhalerbara partiklar. Dessa s.k. ”heat-not-burn”-produkter marknadsförs av flera stora tobaksbolag under olika produktnamn. Användning av sådana produkter i rökfria miljöer skulle, på motsvarande sätt som e-cigarett, medföra svårigheter att upprätthålla rådande och föreslagna rökförbud. Vi föreslår därför att bestämmelserna om förbud mot tobaksrökning utsträcks till att omfatta även bruk av sådana produkter.

När det gäller frågan vilka lokaler, utrymmen eller platser utomhus som bör omfattas av ett sådant förbud finner vi inte anledning att frånga vad som i dag gäller – och nu föreslås gälla – beträffande rökning av tobaksprodukter. Omfattningen av rökförbudet bör alltså vara det samma för tobaksprodukter som för de andra produkterna.

8.9.7 EU-rättsliga överväganden

Vår bedömning: Förslagen är förenliga med EU-rätten. Anmälan bör ske enligt tjänstedirektivet (2006/123/EG) och anmälningsdirektivet (EU) 2015/1535.

Ett utvidgat rökförbud omfattar både produkter som ger upphov till tobaksrök samt andra produkter som till användningssättet motsvarar rökning men som inte ger upphov till tobaksrök, t.ex. e-ciga-

retter. Rökförbudet innebär att vidgade användningsbegränsningar införs för dessa produkter. Ur ett EU-rättsligt perspektiv har brukanderegler prövats i kontexten av artikel 34 EUF-fördraget (se avsnitt 3.3.2) och om åtgärderna kan anses störa marknadstillträdet för utländska produkter på ett för ingripande sätt (se *Kommissionen mot Italien och Mickelsson*⁵⁷). Även om de föreslagna åtgärderna är icke-diskriminerande har EU-domstolen rest frågan om en nationell åtgärd kan leda till en sneddriven konkurrens inom EU:s inre marknad och därmed bör föranleda en tillämpning av artikel 34. EU-domstolen har här gett vägledning för när en brukanderegler kan anses störa marknadstillträdet. Hänsyn ska tas till "begränsningens räckvidd", dess "inverkan på konsumenternas beteende" och om den "kraftigt begränsar" varans användning (*Mickelsson*). I detta sammanhang går det att konstatera att rökförbudet till sin utformning inte gör skillnad på inhemska och utländska produkter. Det går också att konstatera att begränsningens räckvidd och omfång inte kan anses vara så långtgående att varans användning kraftigt begränsas. Rökförbudet omfattar endast ett antal platser vilka måste sättas i förhållande till alla de andra platser där det är tillåtet att röka. Däremot förefaller det mer troligt att rökförbudet påverkar konsumenternas beteende. Mot bakgrund av de svenska tobakspolitiska målen är dock åtgärden motiverad. Tobaksrök är hälsovådligt och bör därför begränsas. Rökförbudet kan därför motiveras utifrån intresset att skydda människors hälsa och liv enligt artikel 36 EUF-fördraget.

De krav som nu uppställs i fråga om ansvar för upprätthållandet av det föreslagna rökförbudet kan i vissa fall komma att innebära krav på hur en tillfällig tjänsteutövning bedrivs. Förslagen kan därför komma att falla under artikel 16.3 i tjänstedirektivet (se avsnitt 3.3.3). Vi bedömer att den föreslagna utvidgningen av rökförbudet är icke-diskriminerande, uppfyller principerna om nödvändighet och proportionalitet. Förslagen är också motiverade av folkhälsoskäl och sålunda väl förenliga med tjänstedirektivets bestämmelser.

Vi bedömer mot bakgrund av det sagda att rökförbudet är i linje med EU-rätten.

Alla förslag till nya lagar, förordningar eller andra föreskrifter som innehåller krav som är tillämpliga på tjänsteleverantörer, med

⁵⁷ EU-domstolens mål C-142/05.

avsikt att etablera sig i Sverige, ska anmälas enligt artikel 15.7 i tjänstedirektivet, förutsatt att dessa krav faller inom någon av de kategorier som anges i artikel 15.2. Kraven i fråga om ansvar för upprätthållandet av det föreslagna rökförbudet faller inte under någon av dessa kategorier. Någon anmälningsskyldighet enligt artikel 15.7 föreligger därför inte. Eftersom ansvarsregleringen i vissa fall kan komma att innebära krav på hur en tillfällig tjänsteutövning bedrivs kan förslagen, som redovisats ovan, komma att falla under artikel 16.3. Anmälan bör därför ske enligt artikel 39.5.

Regler om rökförbud kan ses som ett "annat krav" enligt artikel 1.1 d anmälningsskyldighetsdirektivet. Anmälningsskyldighet kan därför uppkomma även enligt det direktivet. Med ett sådant "annat krav" avses ett krav som inte är en teknisk specifikation och som ställs på en produkt framför allt av skyddshänsyn och i synnerhet för att skydda konsumenterna eller miljön. Det kan t.ex. röra sig om villkor för användning av en produkt. En förutsättning för att anmälningsskyldighet ska uppkomma är emellertid att föreskrifterna på ett väsentligt sätt kan påverka produktens sammansättning, natur eller saluföringen av den. EU-domstolen har inte slagit fast den närmare innebörden av begreppet väsentlig påverkan. Även om det utvidgade rökförbudet primärt syftar till att förhindra att personer ofrivilligt utsätts för tobaksrök kan förbudet på sikt komma att förändra konsumtionsmönstren genom avnormalisering av rökning till följd av en minskad social exponering. Det utvidgade rökförbudet kan sålunda påverka saluföringen av de tobaksvaror och de andra produkter som omfattas av rökförbudet. Det saknas i dagsläget underlag för att med någon grad av säkerhet fastslå att denna påverkan ska bedömas som väsentlig i direktivets mening. Av transparenskäl och med hänsyn till den osäkerhet som råder i detta avseende gör vi bedömningen att de föreslagna reglerna om rökförbud bör anmälas enligt anmälningsskyldighetsdirektivet.

9 Exponeringsförbud

9.1 Uppdraget

Exponeringsförbud innebär enligt våra tilläggsdirektiv att tobak måste förvaras utom synhåll för konsumenten, exempelvis i ett stängt skåp under försäljningsdisken. I direktiven anges att studier och erfarenheter från länder som infört exponeringsförbud visar att förbudet både förändrar befolkningens attityder till tobak och minskar konsumtionen och andelen impulsköp. Särskilt påverkas ungdomars attityder, vanor och vilja att experimentera med tobak. Vidare anges i direktiven att exponeringsförbud gör människor mer negativt inställda till tobak och minskar den sociala acceptansen, framför allt bland ungdomar. Personer som röker menar i allmänhet att ett förbud mot att exponera tobaksprodukter skulle underlätta för dem att sluta röka. I länder med ett exponeringsförbud har lagen i regel stöd av befolkningen och den efterlevs i hög grad.

Enligt direktiven ska vi:

1. analysera och bedöma om det finns skäl att införa exponeringsförbud för tobaksprodukter i Sverige,
2. särskilt analysera och bedöma hur ett exponeringsförbud för tobaksprodukter förhåller sig till grundlagarna, varumärkesrätten och egendomsskyddet och
3. lämna de författningsförslag som analysen och bedömningen ger anledning till.

9.2 Tobakslagens nuvarande reglering av marknadsföring av tobaksvaror

Tobakslagens (1993:581) bestämmelser om marknadsföring återfinns i 9 a § och 14–15 §§. Konsumentverket har utfärdat allmänna råd för marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter (KOVFS 2009:7) som ansluter till bestämmelserna om marknadsföring i tobakslagen och till marknadsföringslagen.

9 a § tobakslagen innehåller vissa begränsningar när det gäller utformningen av tobaksförpackningar. Bestämmelsen anger sålunda att texter, namn, varumärken och figurativa eller andra märken som ger intryck av att en viss tobaksvara är mindre skadlig än andra inte får användas på förpackningar till tobaksvaror. Förbudet innebär att beteckningar som t.ex. ”låg tjärhalt”, ”light”, ”ultra light”, ”svag”, ”lätt”, och ”mild” inte är tillåtna att trycka på tobaksförpackningar. Det gäller oavsett om uttrycket är en del av ett varumärke.¹

Den centrala regleringen av marknadsföring på försäljningsställen finns i 14 § tobakslagen. Paragrafens första stycke innehåller ett förbud mot kommersiella annonser i bl.a. periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka TF är tillämplig. En periodisk skrift är enligt 1 kap. 7 § TF en tidning, tidskrift eller någon annan sådan tryckt skrift som enligt utgivningsplanen är avsedd att under en bestämd titel utges med minst fyra nummer eller häften årligen, vilka ska utkomma vid skilda tillfällen, samt löpsedlar och bilagor som hör till skriften. Uttrycket *andra jämförbara skrifter* tar enligt förarbetena till tobakslagen sikte på ordningen för skriftens utgivning, vilket medför att annonsförbudet även är tillämpligt på tidningar och tidskrifter som utkommer periodiskt utan att utgivningen uppgår till fyra nummer per år. Förbudet mot kommersiella annonser i den aktuella bestämmelsen omfattar däremot inte affischer, reklam-broschyrer, folders, etiketter, förpacknings- och emballagestryck, prislistor och liknande tryckalster.²

Enligt huvudregeln i 14 § andra stycket tobakslagen råder ett generellt förbud mot marknadsföring. Förbudet gäller dock inte:

¹ Se prop. 2001/02:162 s. 21 f.

² Prop. 1993/94:98 s. 29 f.

1. i tryckta skrifter på vilka TF är tillämplig eller i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka YGL är tillämplig,
2. marknadsföring som endast består i att tillhandahålla tobaksvaror för försäljning, eller
3. kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak.

Genom undantaget i punkten 1 tillåts marknadsföring som består i positiva framställningar av tobak i s.k. redaktionell text samt utgivning av skrifter som förespråkar en livsstil som inbegriper rökning. Andra exempel som omfattas av undantaget är s.k. produktplacering på film och omnämnande av ett visst cigarettmärke i en roman.³

Undantaget i punkten 2 är föranlett av att begreppet marknadsföring i tobakslagen har samma innebörd som i marknadsföringslagen (2008:486). Det innebär att även själva saluhållandet av en vara omfattas av begreppet. Ett undantag från marknadsföringsförbudet har därför gjorts i denna punkt för marknadsföring som endast består i att tillhandahålla tobaksvaror för försäljning.⁴

Bakgrunden till undantaget i punkten 3 är enligt förarbetena att en återhållen exponering av varumärken som gör det möjligt för kunden att skilja mellan olika varumärken, innebär att förbudet är förenligt med konsumenternas rätt till god prisinformation enligt prisinformationslagen (2004:347). Undantaget innebär att det också är tillåtet att sätta upp varulistor och prislistor. Vidare är reklamskyltar av måttfull karaktär och diskreta logotyper på exempelvis kyldiskar för snusförpackningar tillåtna. Kommersiella meddelanden enligt denna punkt ska, enligt 14 § tredje stycket tobakslagen, i den omfattning det är möjligt placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället.⁵

Tobakslagen innehåller vidare ett förbud mot indirekt reklam. En näringsidkare som marknadsför en annan vara än en tobaksvara eller en tjänst till konsumenter får alltså inte, med vissa smärre undantag, använda ett varukännetecken som helt eller delvis används för en tobaksvara eller enligt gällande bestämmelser om varumärken är

³ Prop. 2004/05:118 s. 59.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

registrerat eller inarbetat för en sådan vara, om marknadsföringen sker i kommersiella annonser i periodiska skrifter eller ljudradio- eller tv-program (14 a § första stycket). Om näringsidkaren använder varukännetecknet vid marknadsföring till konsumenter på något annat sätt ska han iaktta den måttfullhet som är betingad av att kännetecknet också kan förknippas med tobaksvaran (14 a § andra stycket). Bestämmelserna gäller dock inte i fråga om ett varukännetecken som i endast begränsad omfattning förekommer vid marknadsföring av tobaksvaror eller som framträder i en form som tydligt skiljer sig från utseendet på tobaksvarans kännetecken. Inte heller i andra fall gäller bestämmelserna om det är oskäligt (14 a § tredje stycket).

Bestämmelsen i 15 § tobakslagen innehåller sanktioner mot marknadsföringsåtgärder som strider mot bestämmelserna. KO utövar den centrala tillsynen över marknadsföringsbestämmelserna i tobakslagen (19 § första stycket 3 tobakslagen), medan den omedelbara tillsynen utövas av kommunerna (19 a § första stycket 2 tobakslagen). Därutöver utövar länsstyrelsen tillsyn i länet (19 a § andra stycket).

Av 12 c § tobakslagen framgår att en näringsidkare inte får tillhandahålla tobaksvaror för försäljning till konsumenter utan att först ha anmält försäljningen till den kommun där försäljningen ska ske. En sådan anmälan ska innehålla ett egenkontrollprogram som näringsidkaren har upprättat. Egenkontrollprogrammet ska innehålla uppgifter om verksamheten, bl.a. om rutiner för kontroller av köparens ålder och varningstexten på tobaksförpackningar. Bestämmelserna om marknadsföring ligger emellertid utanför det område som omfattas av krav på egenkontrollprogram. Näringsidkarens rutiner för egenkontroll av marknadsföringen på försäljningsstället behöver alltså inte anges i egenkontrollprogrammet.⁶

⁶ Prop. 2004/05:118 s. 118. Se även Statens Folkhälsoinstituts riktlinjer för egentillsyn vid tobaksförsäljning, dnr 05-0740, 2005-11-24.

9.3 WHO:s rekommendationer om marknadsföring på försäljningsställen

Sverige undertecknade WHO:s ramkonvention om tobakskontroll år 2003 (nedan ramkonventionen). Enligt artikel 13.1 i ramkonventionen erkänner konventionsländerna att ett totalförbud mot reklam, marknadsföring, och sponsring skulle minska bruket av tobaksvaror. Varje part ska, i enlighet med sin författning eller sina konstitutionella principer, bl.a. införa ett totalförbud mot all reklam för, marknadsföring och sponsring av tobaksvaror (artikel 13.2). En part som på grund av sin författning eller sina konstitutionella principer inte kan införa ett totalförbud ska införa restriktioner för all reklam för, marknadsföring och sponsring av tobak (enligt artikel 13.3), varvid vissa minimiåtgärder måste vidtas (artikel 13.4).

WHO har antagit riktlinjer⁷ för genomförandet av artikel 13. I dessa riktlinjer anges följande beträffande exponering av tobaksvaror i detaljhandeln:

Retail sale and display

12. Display of tobacco products at points of sale in itself constitutes advertising and promotion. Display of products is a key means of promoting tobacco products and tobacco use, including by stimulating impulse purchases of tobacco products, giving the impression that tobacco use is socially acceptable and making it harder for tobacco users to quit. Young people are particularly vulnerable to the promotional effects of product display.

13. To ensure that points of sale of tobacco products do not have any promotional elements, Parties should introduce a total ban on any display and on the visibility of tobacco products at points of sale, including fixed retail outlets and street vendors. Only the textual listing of products and their prices, without any promotional elements, would be allowed. As for all aspects of Article 13 of the Convention, the ban should also apply in ferries, airplanes, ports and airports.

14. Vending machines should be banned because they constitute by their very presence a means of advertising or promotion under the terms of the Convention.

⁷ Guidelines for implementation of Article 13 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control (Tobacco advertising, promotion and sponsorship)

Recommendation

Display and visibility of tobacco products at points of sale constitutes advertising and promotion and should therefore be banned. Vending machines should be banned because they constitute, by their very presence, a means of advertising and promotion.

Riktlinjerna slår alltså fast att synlighållande (exponering) av tobaksvaror på försäljningsställen i sig utgör reklam och marknadsföring. Vidare anges att synlighållandet av tobaksvaror är ett viktigt sätt att marknadsföra tobaksvaror och tobaksbruk på. Det uppmuntrar till impulsköp av tobaksvaror, ger intrycket av att tobaksvaror är socialt accepterade och gör det svårare för de som använder tobak att sluta. Ungdomar är särskilt känsliga för den marknadsföringseffekt som exponeringen av produkten innebär. Riktlinjerna rekommenderar därför att konventionsparterna inför ett totalförbud mot att synlighålla tobaksvaror på försäljningsställen – endast en textbaserad uppräkningslista av tobaksvaror och deras priser utan några andra marknadsförande inslag bör vara tillåtet. Vidare rekommenderas i riktlinjerna att försäljning av tobaksvaror i varuautomater förbjuds eftersom automaterna i sig fungerar som reklam och marknadsföring av varorna.

9.4 Ett urval av studier om effekterna av exponeringsförbud

I riktlinjerna till artikel 13 i ramkonventionen, som närmare redogjorts för i föregående avsnitt, rekommenderas de länder som anslutit sig till konventionen att införa ett förbud mot att förvara tobaksvaror synliga för konsumenterna på försäljningsställen. Rekommendationen grundar sig på att synlighållandet av tobaksvaror på försäljningsställen anses vara en form av marknadsföring av varorna. I det följande redovisas ett urval av studier om effekterna av exponeringsförbud. Det bör framhållas att det inte inom ramen för den här utredningen är möjligt att lämna en fullständig redogörelse för alla relevanta studier i detta avseende. Några av de argument som anförts mot införande av exponeringsförbud kommer att behandlas i avsnitt 9.6.1.

I Statens folkhälsoinstituts faktablad *Exponering av tobaksprodukter* från år 2012 framgår bl.a. följande.

Sverige har enligt tobakslagen förbud mot reklam, marknadsföring och sponsring som gäller tobaksprodukter, men inte ett exponeringsförbud. I och med det har själva tobakspaketen på olika försäljningsställen blivit den viktigaste marknadsföringen.

[...]

En studie som omfattade 102 länder visar att tobakskonsumtionen har sjunkit betydligt mer i de länder som har infört ett heltäckande marknadsföringsförbud än i länder där marknadsföringen bara är delvis reglerad. Det tyder på att en heltäckande reglering behövs för att påverka impulsköpen och minska tobaksbruket i någon högre grad. Det finns också länder som förbjuder exponering av tobaksprodukter på försäljningsställena, till exempel Norge, Storbritannien, Irland, Island och Kanada (förutom en provins).

[...]

Påverkan av exponeringsförbud på barn och ungdomar

Marknadsföring och exponering av tobaksprodukter skapar en positiv inställning till tobaksprodukter och tobaksmärken, och det ökar lusten att experimentera med eller röka cigaretter.

Island var först med att införa ett exponeringsförbud 2001. Enligt en skolundersökning har rökningen bland isländska 16-åringar minskat sedan dess till senaste studien 2011. I Kanada kan man se att rökningen minskat mest i de provinser där förbudet har funnits längst, till exempel i provinsen Saskatchewan där rökningen har gått ner från 19 procent till 12 procent. Samtidigt höjs debutåldern för dem som börjar röka. I Norge och på Irland har man inte kunnat mäta några snabba, signifikanta skillnader i rökvanorna, men förbudet har ändå påverkat människors attityder i rätt riktning. Före det irländska förbudet kom 81 procent av ungdomarna i en undersökning ihåg att de hade sett tobaksprodukter exponeras i butiker, och ett år efter införandet hade andelen minskat till 22 procent. Nästan 40 procent av ungdomarna trodde att förbudet skulle leda till att fler ungdomar fortsatte vara rökfria, och efter ett år var det färre som trodde att många andra ungdomar i deras egen ålder röker.

Forskningen har kunnat visa att ett marknadsförings- och exponeringsförbud på försäljningsställena kan minska ungdomars exponering för tobaksprodukter och påverka deras uppfattning av tobaksmärken. Ungdomar som ofta besöker försäljningsställen med en utbredd marknadsföring har upp till dubbelt så stor risk att börja röka jämfört med andra. Det finns en undersökning från Kalifornien av barn i åldern 11–14 år, och den visade att risken för att bli rökare hänger ihop med graden av exponering på säljställena de besökte: mer exponering innebär en

högre risk och vice versa. Enligt forskningen finns det också ett liknande samband med antalet besök i butiker som exponerar tobaksprodukter: sannolikheten för att ungdomar ska vara rökare eller experimentera med tobak ökar ju oftare de besöker sådana butiker. Slutligen finns det forskning som visar att graden av exponering för tobaksprodukter och tobaksreklam har samband med ungdomars uppfattningar. Ungdomar som exponeras i hög grad tror att det är lätt att köpa tobak och de överskattar andelen rökande ungdomar och vuxna i befolkningen.

Påverkan på dem som redan röker

Flera studier visar att rökarna själva anser att ett exponeringsförbud skulle underlätta för dem att sluta. Det finns en australisk studie som undersökte rökares attityder till exponeringsförbud, och i den uppgav närmare 40 procent av dem som försökte sluta röka att exponeringen av tobak på försäljningsstället gjorde det svårare. Samma sak svarade en tredjedel av dem som nyligen hade slutat. För dem räckte det med att se cigarettpaket för att känna ett "sug" efter att köpa cigaretter. 20 procent av dem som försökte sluta undvek affärer där de vanligtvis brukade handla cigaretter för att slippa bli frestade, liksom 13 procent av dem som nyligen hade slutat. 25 procent svarade att de ibland impulsköper cigaretter när de handlar andra varor, på grund av exponeringen. Nästan en tredjedel trodde att ett exponeringsförbud skulle underlätta för dem att sluta röka.

Efterlevnad och inställning till förbudet

Irland införde sitt exponeringsförbud 2009, och en studie visar att 97 procent av butikerna följde lagen omedelbart efter införandet. Försäljningen till minderåriga minskade även från närmare 50 procent 2007 till en tredje del 2009⁸, och lagen bidrog till att påverka normerna i positiv riktning. Även i Norge var det en majoritet av befolkningen, 61 procent, som stödde exponeringsförbudet när lagen hade införts 2010.

Av Statens folkhälsoinstituts (numera Folkhälsomyndigheten) rapport Kunskapsunderlag för folkhälsopolitisk rapport 2010 (s. 48) framgår vidare att studier och erfarenheter från Norge, Kanada, Storbritannien och Island visar att ett totalförbud mot marknadsföring av tobaksvaror både förändrar befolkningens attityder till tobak och minskar konsumtionen och andelen impulsköp. Särskilt

⁸ Statistiken över försäljning till minderåriga baseras på provköpsundersökningar, se McNeill, A., Lewis, S., Quinn, C., Mulcahy, M., Clancy, L., Hastings, G., & Edwards, R. (2011). Evaluation of the removal of point-of-sale tobacco displays in Ireland. *Tobacco Control*, 20(2), 137-143. doi: 10.1136/tc.2010.038141.

påverkas ungdomars attityder, vanor och vilja att experimentera med tobak.⁹

Enligt officiell statistik från Island låg andelen dagligrökare i befolkningen på 23,6 procent när exponeringsförbudet infördes år 2001. Direkt efter införandet sjönk andelen dagligrökare något, men prevalensen låg på över 20 procent fram till år 2005. Därefter har minskningen av andelen dagligrökare accelererat. Rökningsprevalensen låg vid den senaste mätningen år 2013 på 11,6 procent. Även bland ungdomar har andelen dagligrökare minskat. År 2001 var andelen dagligrökande 15–19 åringar 17,5 procent; år 2013 var motsvarande siffra 3,5 procent. Andelen ungdomar som aldrig rökt har ökat från 70 procent år 2001 till 86 procent år 2013.¹⁰ Rökningen har alltså minskat avsevärt sedan exponeringsförbudet infördes år 2001.

Två nyligen publicerade systematiska litteraturöversikter¹¹ drar slutsatserna att:

- det vetenskapliga underlaget rörande exponeringsförbud ger stöd för att sådana förbud bör behållas där de redan är införda, samt stärker underlaget för att genomföra liknande förbud där de ännu inte genomförts, och
- det är troligt att exponeringsförbud kan bidra till en minskad rökning, men storleken på en sådan effekt går inte att fastställa i dagsläget.

Av översiktsstudierna framgår vidare sammanfattningsvis följande. Exponeringsförbud kan bidra till förändrade attityder och uppfattningar om rökning samt minskade impulsköp av tobak. Fynden pekar på samma resultat oavsett studiedesign, land och utfallsmått. Det finns i dagsläget emellertid en brist på välgjorda studier om huru-

⁹ Statens folkhälsoinstituts rapport Kunskapsunderlag för folkhälsopolitisk rapport 2010, s. 48, som hänvisar till Lund & Rise, 2008; Paynter & Edwards, 2009; The Centre for Tobacco Control Research, 2008.

¹⁰ Statistik hämtad från www.statice.is

¹¹ Monshouwer K, Verdurmen J, Ketelaars T, van Laar MW; *Points of sale tobacco products. Synthesis of scientific and practice-based knowledge on the impact of reducing the number of points of sale and restrictions on tobacco product displays*; Utrecht: Trimbos Institute, Netherlands Institute for Mental Health and Addiction, Netherlands Expertise centre for Tobacco control (NET) 2014; och Robertson L, McGee R., Marsh L., & Hoek J. *A Systematic Review on the Impact of Point-of-Sale Tobacco Promotion on Smoking, Nicotine & Tobacco Research*, 2015; 2–16.

vida exponeringsförbud kan leda till en minskning i förekomsten av rökning, och då särskilt på längre sikt. Endast ett fåtal studier eller forskningsrapporter har i detta avseende kunnat identifieras och dessa har i sin tur olika brister, däribland att de enbart rör korttidseffekter. I merparten av studierna kunde man inte se några minskningar. Enligt en av de systematiska litteraturoversikterna¹² är resultaten inte förvånande. Författarna menar att eftersom exponeringsförbud skulle kunna påverka rökbeteenden genom att avnormalisera tobaksbruk och utgöra en stödjande miljö för rökare att sluta, kan det ta tid innan eventuella effekter på andelen rökare blir synliga. Även andra rapporter¹³ tar upp att det finns stöd för att effekten av folkhälso-politiska åtgärder, som exponeringsförbud, blir synliga först på sikt.

Det finns mer omfattande forskning kring hur exponering för tobaksvaror påverkar rökning.¹⁴ ”Point-of-sale promotion”, alltså marknadsföring på försäljningsställen, har ett positivt samband med rökning och ökar risken för att unga ska börja röka. Exponering för tobaksvaror hos återförsäljare har bl.a. befunnits vara relaterat till en ökad sannolikhet att vara rökare, att röka fler cigaretter, ett ökat röksug och mottaglighet för rökning samt svårigheter att sluta röka i de undersökta populationerna.

En rapport från Norge visar på att det är färre som röker och att det säljs mindre mängder cigaretter och röktobak efter införandet av exponeringsförbudet, jämfört med före införandet.¹⁵ Privat införsel av tobak har också gått ned. Det har däremot skett en ökning av snus-användningen. Rapporten tar även upp att andelen som röker har minskat avsevärt i Kanada (data från provinsen Saskatchewan) och på Island efter införandet av exponeringsförbud, då mätt över längre tidsperioder. Det bör emellertid framhållas att det inte går att säkerställa vad en uppmätt förändring beror på.

Studier tyder på att kostnaden för återförsäljare för anpassningar av butiken har varit överkomlig, att följsamheten har varit god, samt att stödet hos allmänheten för ett förbud i de flesta fall är

¹² Manshouwer et al.

¹³ Lavik R, Scheffels J. *Evaluering av forbud mot synlig oppstilling av tobaksvarer*. Oslo: Sifo og Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) 2011.

¹⁴ Lovato C, Watts A, Stead LF; *Impact of Tobacco advertising and promotion on increasing adolescent smoking behaviours*; Cochrane database of Systematic Reviews 2011, Issue 10; Art. No.: CD003439; DOI: 10.1002/14651858.CD003439.pub2; Monshouwer et al och Robertson et al.

¹⁵ Lavik & Scheffels.

högt.¹⁶ I en svensk opinionsstudie på ett riksrepresentativt urval som genomfördes år 2013 på uppdrag av Tobaksfakta ansåg 83 procent att det vore positivt med en lag om att tobaksvaror ska förvaras utom synhåll för kunderna på försäljningsställen.¹⁷

Det finns ytterst få studier rörande utsatthet för brott. På Nya Zeeland har återförsäljare av tobak intervjuats efter att de på eget initiativ placerat tobaksprodukter utom synhåll för kunder. Resultaten indikerar att säkerheten i butikerna snarare har ökat än minskat.¹⁸

9.5 Internationell utblick

9.5.1 Norge

I Norge är enligt 22 § lov om vern mot tobakksskader (tobaksskadeloven) alla former av reklam för tobaksvaror förbjuden. Det samma gäller rökningstillbehör¹⁹, tobakssurrogat²⁰ och tobaksimitationer²¹. Före den 1 januari 2010 fanns det ett undantag från bestämmelsen om förbud mot tobaksreklam som innebar att tobaksvaror på försäljningsställen i viss utsträckning fick förvaras inom synhåll för konsumenter. Den 1 januari 2010 trädde en lagändring i kraft (nuvarande 24 § tobaksskadeloven) om förbud mot synlig förvaring (på norska *synlig oppstilling*) av tobaksvaror och rökningstillbehör.

Förbudet mot synlig förvaring av tobaksvaror innebär att tobaksvaror och rökningstillbehör i butiker ska förvaras utom synhåll från konsumenter. Samma sak gäller för tobaksimitationer, tobakssurrogat och automatkort som ger kunden tillgång till att hämta ut tobaksvaror eller rökningstillbehör i en automat. Förbudet gäller inte specialbutiker för tobaksvaror, dvs. butiker som huvudsakligen säljer tobaks-

¹⁶ Manshouwer et al.

¹⁷ <http://tobaksfakta.se/nyheter/kraftigt-okat-stod-for-exponeringsforbud/>

¹⁸ Hoek J, Vaudrey R, Gendall P, Edwards R, Thomson G. *Tobacco retail displays: a comparison of industry arguments and retailers' experiences*. Tobacco Control, 2011;21(5):497-501.

¹⁹ Rökningstillbehör benämns røykeutstyr på norska och utgörs enligt definitionen av produkter som har till syfte att huvudsakligen användas i samband med tobaksvaror.

²⁰ Tobakssurrogat är enligt definitionen produkter som till sitt användningssätt motsvarar tobaksvaror men som inte innehåller tobak.

²¹ Tobaksimitationer är enligt definitionen produkter som till sin utformning har en nära likhet med tobaksvaror eller rökningstillbehör men som inte innehåller tobak eller tobakssurrogat.

varor. På försäljningsställen får det ges neutrala upplysningar om pris och om vilka tobaksvaror och rökningstillbehör som säljs i affären. Det norska Helse- og omsorgsdepartementet har fått bemyndigande att meddela föreskrifter om genomförande och utfyllande av bestämmelserna och göra undantag från dem.

Syftet med införandet av exponeringsförbud i Norge var enligt förarbetena²² att begränsa reklameffekten av exponering av tobaksvaror för att bidra till reducerad tobaksanvändning och reducerade hälsoskador. Syftet angavs närmare vara att reducera andelen rökare och snusare i befolkningen i allmänhet, och bland barn och unga i synnerhet. Förbudet avsågs vidare bidra till att beskydda barn och unga mot tobaksbrukets hälsoskadliga verkningar. En reduktion av antalet barn och unga som börjar röka och/eller snusa leder på sikt till en reduktion av andelen vuxna rökare och snusare. Dessutom bidrar ett exponeringsförbud till att underlätta för personer som försöker att sluta, eller har slutat med tobak att bli eller förbli rökfria.

Den 1 juli 2014 trädde ytterligare lagstiftning i kraft i Norge som innebär att självbetjäning av tobaksvaror är förbjuden (18 § tobaksskadeloven). Förbudet gäller inte i specialbutiker för tobaksvaror och i vissa flygplatsbutiker. I förarbetena anges att ett förbud först och främst förväntades få praktisk betydelse för placering av snuskylskåp. Sådana skåp placerades ofta vid ingången eller framför kassan och kan i sig fungera som en uppmaning till köp. Ett förbud mot självbetjäning av tobaksvaror ansågs också reducera tillgängligheten till tobaksvaror för barn och unga.²³

9.5.2 Finland

I Finland är reklam och indirekt reklam för tobaksvaror förbjuden (8 § Finlands tobakslag). Detsamma gäller för tobak, tobakssurrogat²⁴, tobaksimitationer²⁵ och rökdon²⁶. Den 1 januari 2012

²² Norsk proposition, Ot.prp. nr. 18 (2008–2009) s. 5–7.

²³ Norsk proposition, Prop. 55 L (2012–2013) s. 46–48.

²⁴ Tobakssurrogat definieras som njutningsmedel, som till användningssättet motsvarar tobak, men som inte innehåller tobak.

²⁵ Tobaksimitation definieras som en produkt som till formen har en nära likhet med en tobaksprodukt eller ett rökdon, men som inte innehåller tobak eller dess surrogat.

²⁶ Rökdon definieras som vid tobaksrökning eller huvudsakligen för förberedelse därav avsett tillbehör eller redskap, såsom cigarettpapper eller annat hölje, cigaretttrullare, munstycke, filter, pipa och pipensare i enlighet med vad social- och hälsovårdsministeriet närmare bestämmer.

infördes bestämmelser om exponeringsförbud i 8 a och 8 b §§ tobakslagen. Bestämmelserna innebär att tobaksvaror och deras varumärken inte får hållas synliga vid detaljhandelsförsäljning av tobak, tobaksvaror, tobakssurrogat, tobaksimitationer eller rökdon. Med att hållas synliga avses att avsiktligt ha tobaksförpackningar eller deras varumärken och produktnamn framme så att kunderna kan se dem.

En detaljhandelsförsäljare får emellertid på kundens begäran uppvisa en tryckt varukatalog med bilder på förpackningarna till de tobaksprodukter som finns till försäljning. Försäljaren får också på kundens begäran ge honom eller henne en tryckt förteckning över tobaksprodukterna och deras priser. Social- och hälsovårdsministeriet får utfärda närmare bestämmelser om varukatalogens och förteckningens innehåll och utformning. Finlands regelverk innebär att självbetjäning är förbjuden, eftersom köp av tobak alltid förutsätter att kunden ber om tobaksvaran av försäljaren.²⁷

Ett undantag från bestämmelserna om exponeringsförbud finns för sådana försäljningsställen med egen ingång som huvudsakligen säljer tobaksprodukter eller rökdon och där varken de tobaksvaror som säljs eller deras varumärken kan ses utanför försäljningsstället. I sådana butiker får tobaksprodukter och deras varumärken alltså även fortsättningsvis hållas synliga. I förarbetena anges att denna undantagsbestämmelse gäller sådana försäljningsställen där det "huvudsakligen endast" säljs tobaksvaror och dit tillträde är förbjudet för personer under 18 år. I praktiken ska det för det första vara fråga om tobakshandlare, som kan befrias från förbudet mot att ha tobaksprodukter synliga utan att förslagets syfte äventyras. Med stöd av undantagsbestämmelsen ska särskilt stora detaljhandelsaffärer även kunna bygga ett särskilt försäljningsställe för tobak, som är stängt för andra än dem som köper tobak.²⁸

9.5.3 Danmark

I Danmark finns bestämmelser om förbud mot tobaksreklam i den danska lagen om förbud mot tobaksreklam m.m.²⁹ Enligt 3 § i lagen

²⁷ Finlands regerings proposition RP 180/2009 rd s. 18 f.

²⁸ Ibid.

²⁹ Bekendtgørelse af lov om forbud mod tobaksreklame m.v. (LBK nr 1021 af 21/10/2008).

är alla former av reklam för tobaksvaror förbjuden. Ett undantag från förbudet finns i fråga om bl.a. en neutral placering av tobaksvaror i förbindelse med betalningskassor, barer och liknande. Tobaksvaror får därvid endast placeras:

1. på hyllor och i skåp bakom eller under kassan, disken, baren eller liknande plats,
2. i lådor som hänger ovanför kassan, ovanför baren eller på liknande plats, eller
3. i speciella automater, för vilka kort som endast finns och betalas vid kassan används.

Hyllorna, skåpen och lådorna får inte ha en storlek eller utformning som ger en reklameffekt.

De danska reglerna förbjuder följaktligen inte exponering av tobaksvaror inne i detaljhandelsbutiker. Men förutom exponeringen av förpackningarna, är det i övrigt endast tillåtet att ha prislistor och skyltar med texten ”tobak” på försäljningsställen. Ett undantag är om det är fråga om ett försäljningsställe som specialiserat sig på försäljning av pipor, piptobak och cigarrer. I sådana specialbutiker får reklam riktad till köparen finnas på försäljningsstället och butiksfasaden.

9.5.4 Island

Island var först i världen med att införa ett exponeringsförbud år 2001. I Island regleras försäljning och marknadsföring av tobaksvaror i den isländska tobakslagen³⁰. Tobak och tobaksvarumärken ska enligt lagen placeras på ett sätt som gör att de inte är synliga för kunderna på försäljningsställen (artikel 7 sjätte stycket). Specialbutiker för tobak, dvs. butiker som huvudsakligen erbjuder tobak och rökningstillbehör, får emellertid placera tobak och tobaksvarumärken så att det är synliga för kunder som befinner sig inne i butikens. Undantaget för specialbutiker infördes som ett resultat av ett avgörande av Islands Högsta domstol år 2006³¹, där domstolen ut-

³⁰ Lög um tóbaksvarnir (nr. 6/2002).

³¹ Avgörande den 6 april 2006, Islands Högsta domstol, mål nr 220/2005, H 2006 1689.

talade att exponeringsförbudet för tobaksvaror kränkte näringsfriheten och åsiktsfriheten enligt den isländska grundlagen.

Överträdelse av bestämmelsen är enligt artikel 19 straffbelagt med böter eller, om överträdelsen är grov eller upprepad, fängelse i upp till två år.

9.5.5 England, Wales och Nordirland

Genom Health Act 2009 infördes nya bestämmelser i Tobacco Advertising and Promotion Act 2002. Genom bestämmelserna infördes ett förbud mot att i näringsverksamhet visa tobaksvaror, eller orsaka att tobaksvaror är synliga, på platser i England och Wales eller Nordirland (7 a §). Den som överträder förbudet kan dömas till böter eller fängelse. Det finns undantag från förbudet, bl.a. om en person som är 18 år eller äldre begär att få se varan. Den ansvariga ministern har vidare fått bemyndigande att meddela föreskrifter om hur priser för tobaksvaror får visas i butiken och om hur tobaksvaror och deras priser får visas på webbsidor som säljer tobaksvaror.

Exponeringsförbudet trädde i kraft för större butiker, med en golvyta som överstiger 280 kvm, i april 2012. Från och med april 2015 gäller bestämmelserna för samtliga butiker.

9.5.6 Irland

I Irland är huvudregeln att reklam för tobaksvaror endast får ske i de fall som lagen uttryckligen tillåter det (artikel 8.1 i Irlands tobakslag³²). Tidigare fanns ett undantag från denna huvudregel som innebar att tobaksvaror fick marknadsföras i försäljningsställens lokaler förutsatt att marknadsföringen inte presenterades på bildskärmar ("visual electronic media") eller med ljud (artikel 8.2.b). Detta undantag togs bort genom en lagändring³³ som trädde i kraft den 1 juli 2009. Genom lagstiftning³⁴ som samtidigt trädde i kraft gavs återförsäljaren rätt att, för en person som avser att köpa en tobaksvara,

³² Tobacco Products (Control of Advertising, Sponsorship and Sales Promotion) Regulations, 1991 (S.I. No. 326 of 1991).

³³ Tobacco Products (Control of Advertising, Sponsorship and Sales Promotion) (Amendment) Regulations 2009 (S.I. No. 243 of 2009).

³⁴ Public Health (Tobacco) (Product Information) Regulations 2009 (S.I. No. 123 of 2009).

visa ett paket av varje tobaksvara som finns till försäljning i butiken eller en lista med bilder över förpackningar till tobaksvaror som finns till försäljning. Bilderna i en sådan lista får inte vara större än förpackningens verkliga storlek. Det får vidare endast finnas en bild på varje vara och bilderna måste innehålla de hälsovarningar som tobaksförpackningar ska vara försedda med.

9.5.7 Nya Zeeland

Exponeringsförbud infördes i Nya Zeeland genom lagstiftning som trädde i kraft den 22 juli 2011. Bestämmelserna innebär att det är förbjudet för den som erbjuder tobaksvaror till försäljning (oavsett om det är fråga om en detaljist eller en grossist) att låta någon del av tobaksvaran, tobaksförpackningen eller tobakskartongen vara synliga, varken utanför eller på platser inuti affärslokalerna som allmänheten har tillgång till. Vid försäljning genom en automat får ingen del av tobaksvaran eller dess förpackning vara synlig från utsidan av maskinen. Tobaksvaror får emellertid vara synliga i den utsträckning det är nödvändigt för att varan ska kunna överlämnas eller levereras till en person eller köpare. Prislistor som uppfyller vissa i lagen angivna krav, bl.a. att de innehåller hälsovarningar, får också hållas tillgängliga för kunder.

9.6 Överväganden och förslag

Våra förslag: Det ska vara förbjudet att förvara tobaksvaror och deras förpackningar synliga för kunder på försäljningsställen. Även övriga kommersiella meddelanden som marknadsför tobaksvaror på försäljningsställen ska vara förbjudna (exponeringsförbud).

Tobaksvaror som säljs till konsumenter ska inte få tillhandahållas så att kunden får tillgång till varorna innan betalning erlagts (självbetjäning).

Varu- och prislistor inne på försäljningsställen ska vara tillåtna under förutsättning att sådana listor är neutralt utformade och finns på det ställe i butiken där tobaksvaror saluförs. Listorna

ska placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället.

Specialbutiker för tobaksvaror ska vara undantagna från exponeringsförbudet och förbudet mot självbetjäning. Kommersiella meddelanden inne i sådana butiker ska placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela närmare föreskrifter om hur varu- och prislister ska utformas och vilka uppgifter sådana listor ska få innehålla.

Vår bedömning: En anmälan av förslagen bör ske enligt anmälningsdirektivet (EU) 2015/1535.

9.6.1 Ett exponeringsförbud för tobaksvaror är en lämplig och ändamålsenlig tobakspolitisk åtgärd för att minska tobaksbruket

Ett exponeringsförbud kan förväntas minska tobakskonsumtionen och göra att färre barn och ungdomar börjar använda tobak

I WHO:s riktlinjer till artikel 13 i ramkonventionen anges att synlighållandet av tobaksvaror på försäljningsställen i sig utgör reklam. Vidare anges att synlighållandet av tobaksvaror är ett viktigt sätt att marknadsföra tobaksvaror och tobaksbruk på. Det uppmuntrar till impulsköp av tobaksvaror, ger intrycket av att tobaksvaror är socialt accepterade och gör det svårare för de som använder tobak att sluta. Ungdomar är särskilt känsliga för den marknadsföringseffekt som visning av produkten innebär.

I Sverige finns det, som framgått av avsnitt 9.2, ett generellt förbud mot att marknadsföra tobaksvaror. Förbudet har dock vissa undantag. Möjligheten att exponera tobaksförpackningar på försäljningsställen omfattas av undantaget som tillåter kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak (14 § andra stycket 3 tobakslagen). Eftersom möjligheten att exponera tobaksförpackningar på försäljningsställen är utformad som ett undantag från det generella marknadsföringsförbudet, kan redan de nuvarande bestäm-

melseerna i tobakslagen sägas utgå från att exponeringen av tobaksförpackningar i butiker har en reklameffekt.

En konsekvens av att tobaksförpackningar och deras varumärken förvaras synliga på försäljningsställen är att försäljningsställets kunder inte kan undvika förpackningarnas reklameffekt. Detta gäller oavsett om kunderna är tobakskonsumenter eller inte. Som framgått av avsnitt 9.3 har marknadsföring på försäljningsställen ett positivt samband med rökning, dvs. marknadsföringen leder till att rökningen ökar. Exponering för tobaksvaror i butiker har bl.a. befunnits öka sannolikheten för att vara rökare, att röka fler cigaretter, ett ökat ”röksug” och mottaglighet för rökning samt svårigheter att sluta röka. Även barn och ungdomar, som på grund av 18-årsgränsen inte får köpa tobaksvaror, påverkas av de synliga förpackningarnas reklameffekt. Vetenskapliga studier tyder på att marknadsföring och exponering av tobaksprodukter skapar en positiv inställning till tobaksprodukter och tobaksvarumärken bland ungdomar, att det ökar lusten att experimentera med eller röka cigaretter och att det också ökar risken för att unga ska börja röka.

Vi kan alltså konstatera att reklam och marknadsföring av tobaksvaror ökar konsumtionen av varorna och ökar sannolikheten för att unga ska börja använda tobak. Det förefaller då rimligt att minska de möjligheter att göra reklam för och marknadsföra tobaksvaror bör leda till en minskning av konsumtionen samt minska sannolikheten för att unga ska börja använda tobak. Enligt de i avsnitt 9.4 presenterade studierna förefaller det i de länder som infört exponeringsförbud (bl.a. Island, Kanada, Irland och Norge) under den första tiden efter införandet av förbuden främst ha skett en attitydförändring. Denna förändring har t.ex. bestått i att färre ungdomar uppfattar det som att många andra ungdomar i deras egen ålder röker. När det gäller effekterna av ett exponeringsförbud på längre sikt så har tobaksbruket minskat mest på de platser där exponeringsförbudet funnits under längst tid. Det bör dock framhållas att tobaksbrukets minskning över tid sannolikt även har andra bidragande orsaker och att det inte torde gå att mera konkret dra några slutsatser om hur stor del av minskningen i tobaksbruk som är hänförlig till just exponeringsförbuden.

Vi gör utifrån det vetenskapliga underlaget bedömningen att ett exponeringsförbud – som för svenska förhållanden skulle innebära att möjligheterna till kommersiella meddelanden inne på försäljnings-

ställen som marknadsför tobaksvaror inskränks – kan förväntas minska tobakskonsumtionen och göra att färre barn och ungdomar börjar använda tobak. Det är alltså en åtgärd som kan förväntas bidra till det svenska tobakspolitiska målet, som är att allt tobaksbruk ska minska.³⁵ Åtgärden ligger också i linje med WHO:s rekommendationer på området. Vi bedömer av den anledningen att det är en lämplig och ändamålsenlig tobakspolitisk åtgärd.

En sär egenhet med den svenska tobaksmarknaden är att snus har en stor marknadsandel. De tobakspolitiska mål som riksdagen har antagit gör inte någon skillnad på olika sorters tobak, t.ex. cigaretter och snus. Det finns därför inte av den anledningen skäl att begränsa exponeringsförbudet till att endast avse vissa sorters tobak. Tillgängliga vetenskapliga studier tyder visserligen på att det finns olika hälso-risker förknippade med olika sorters tobak. Exempelvis är hälso-farorna med att röka större än hälsofarorna med att snusa. Det har emellertid också framgått att snusande inte är ofarligt för hälsan.³⁶ Det finns även av handelshinderaspekter skäl för att inte begränsa exponeringsförbudet till endast vissa typer av tobaksvaror. Som vi närmare utvecklar i avsnitt 9.6.5 nedan kan ett exponeringsförbud som endast omfattar cigaretter riskera att snedvrیدا konkurrensen på tobaksmarknaden, vilket i så fall skulle ske till förmån för en i huvudsak nationellt tillverkad produkt som inom EU endast får säljas i Sverige. Med hänsyn till det sagda anser vi att ett exponeringsförbud bör omfatta alla typer av tobaksvaror.

Det är möjligt att utforma ett exponeringsförbud på ett sådant sätt att det är förenligt med konsumenters rätt till information om varor och deras priser

Ett argument som kan framföras mot ett införande av ett exponeringsförbud är att det begränsar konsumenternas möjlighet att få information om tobaksvaror. När det nuvarande generella marknadsföringsförbudet för tobaksvaror infördes år 2005 motiverades undantaget för kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen av

³⁵ Se propositionerna Mål för folkhälsan (prop. 2002/03:35) och En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (prop. 2010/11:47). Se även skr. 2015/16:86.

³⁶ Hälso-risker med svenskt snus, Cnattingius et al., Statens Folhälsoinstitut, Rapport A nr 2005:15.

att sådan marknadsföring ansågs ha en informativ funktion och att det inte ansågs vara rimligt att helt hindra en varumärkeshavare från att utnyttja varumärket. I den allmänna motiveringen till bestämmelsen hänvisade regeringen bl.a. till att skyddet för konsumenter omfattar möjligheten att göra ett väl grundat val av vara och att priset i det sammanhanget är en viktig faktor, vilket bl.a. framgår av bestämmelserna i prisinformationslagen.³⁷

Från det generella marknadsföringsförbudet för tobaksvaror i tobakslagen undantas förutom exponering av tobaksförpackningar även andra kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. Det skulle kunna hävdas att ett första steg mot ytterligare marknadsföringsrestriktioner bör begränsa sig till att endast förbjuda sådana meddelanden, och låta möjligheten att exponera tobaksförpackningar vara kvar. Den danska lagstiftningen är för närvarande formulerad enligt denna modell. Ett argument för en sådan lösning är att konsumenten fortfarande skulle ha större möjligheter att orientera sig när det gäller varuutbud och priser. Den skulle också minska reklameffekten genom att ta bort de mer kvalificerade kommersiella meddelandena på försäljningsställen. Vi kan samtidigt konstatera att en sådan ordning inte i särskilt hög grad skulle bidra till avnormaliseringen av tobaksbruket och att exponeringen av tobaksförpackningar på försäljningsställen fortfarande skulle innebära en betydande reklameffekt, både för de kunder som redan är tobakskonsumenter och för de kunder som inte använder tobak. Ett exponeringsförbud som innefattar ett förbud mot alla kommersiella meddelanden som marknadsför tobaksvaror på försäljningsställen skulle därmed vara en effektivare åtgärd än en mindre inskränkning i möjligheterna att använda kommersiella meddelanden.

För att uppnå den eftersträvarvärda effekten är det alltså knappast tillräckligt att begränsa kommersiella meddelanden på försäljningsstället ytterligare. Vi anser mot den bakgrunden att ett exponeringsförbud bör införas, men att en förutsättning för att så ska kunna ske är att det kan säkerställas att förbudet inte kommer i konflikt med konsumenters rätt till information om varorna och deras priser för att kunna göra ett väl grundat val av vara. Ett förbud mot exponering av tobaksvaror som tillåter listor med namn på de varor,

³⁷ Prop. 2004/05:118 s. 36.

och deras pris, som finns till försäljning skulle enligt vår bedömning tillgodose det informationsbehov som finns. De skäl som motiverade det nuvarande undantaget för kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen, nämligen i första hand konsumenternas intresse av att kunna göra ett informerat köpval, kan således tillgodoses på ett tillfredsställande sätt även vid ett införande av ett exponeringsförbud.

Det saknas anledning att anta att ett exponeringsförbud för tobaksvaror skulle leda till en ökad illegal handel med sådana varor

Ett annat argument som har framförts mot exponeringsförbud är att ett sådant förbud skulle kunna leda till en ökad illegal handel med tobaksvaror. Såvitt vi erfar finns det ingen närmare underbyggnad för det påståendet. Det framstår inte heller som sannolikt att det förhållandet att konsumenter inte kan se tobaksvarorna i sin vanliga butik skulle leda till att konsumenterna i större utsträckning väljer att köpa illegal tobak. Likaså ter det sig osannolikt att fler handlare skulle lockas att sälja illegala, billiga cigaretter bara för att sortimentet är dolt för kunderna. I det sammanhanget kan man också framhålla att vi föreslår en rad nya åtgärder för att motverka den illegala handeln, exempelvis införandet av tillståndsplikt för försäljning. Att den illegala handeln skulle öka om våra förslag genomförs ter sig därför mycket osannolikt.

Det skulle kunna hävdas att det blir svårare att bedriva tillsyn över tobaksförsäljningen när varorna hålls dolda i butikerna och att detta skulle kunna leda till en ökad illegal handel med tobaksvaror. Våra förslag om att införa en tillståndsplikt och att genomföra tobaksproduktmyndighetens spårnings- och märkningssystem kan emellertid även i denna del förväntas leda till en effektivare tillsyn och bekämpning av den illegala handeln. Det kan trots detta finnas anledning att ytterligare stärka tillsynsmöjligheterna. Ett sätt att göra detta kan vara att införa krav på att de enskilda försäljningsställen i sina egenkontrollprogram anger hur de uppfyller kravet på att tobaksvaror inte får förvaras synliga för konsumenter på försäljningsställen. Vi återkommer närmare till detta i avsnitt 9.6.6.

Det saknas anledning att anta att ett exponeringsförbud för tobaksvaror skulle öka stöldrisken i butiker

Det har vidare hävdats att ett exponeringsförbud skulle öka stöldrisken på försäljningsställen eftersom ett exponeringsförbud skulle innebära att expediten måste vända ryggen mot butiken för att ta fram tobaksförpackningar i samband med köp. Vi bedömer att det förhållandet att tobaken, om det införs ett exponeringsförbud, måste hållas dold på försäljningsställen, snarare är ägnat att minska stöldrisken än att öka denna risk. Huruvida expediten måste vända ryggen mot butiken för att betjäna sina kunder beror inte på om det finns ett exponeringsförbud eller inte; det beror på hur försäljningsstället ordnat sin placering av tobaksvaror. Vi bedömer att det – även med ett exponeringsförbud – normalt är möjligt att på försäljningsställen placera de tobaksvaror som finns till försäljning på ett sådant sätt att besökare kan hållas under uppsikt. Det saknas därför anledning att anta att ett exponeringsförbud skulle öka stöldrisken i butiker.

De omställningskostnader som skulle följa av ett införande av exponeringsförbud för tobaksvaror hindrar inte att det införs ett sådant förbud

Även omställningskostnader för de enskilda butikerna har anförts som skäl mot ett exponeringsförbud. Eventuella konsekvenser av ett införande av ett exponeringsförbud kommer att redovisas närmare i kapitel 13, men det finns anledning att beröra omställningskostnaderna redan i det här sammanhanget.

Ett införande av förbud mot exponering av tobaksvaror kommer att leda till omställningskostnader för försäljningsställena. En mindre kostnad i sammanhanget är kostnaden för att ta bort de kommersiella meddelanden som i dag förekommer där. Den största kostnaden för butikerna kommer sannolikt bli att skapa ytor där tobaken kan förvaras så att den finns nära tillhands för butiksbiträdet samtidigt som den är dold för konsumenter. Vi har valt att inte närmare reglera hur effekten – dvs. att förpackningarna hålls dolda för kund – uppnås. Det finns alltså inte bestämmelser om att tobak måste förvaras i särskilda skåp, bakom eller under disken etc. Möjligheten för varje försäljningsställe att individuellt välja lösning för förvaring av tobaksvaror torde medföra att omställningskost-

naderna minskar och blir relativt begränsade. Också möjligheten att även i fortsättningen använda varuautomater för tobaksförsäljning, se avsnitt 9.6.6, torde bidra till att hålla nere kostnaderna.

Av en studie som en brittisk förening för närbutiker (Association of Convenience Stores) lät göra av konsekvenserna av det irländska exponeringsförbudet framgår bl.a. att den genomsnittliga omställningskostnaden för butiker var 300 brittiska pund, vilket motsvarar omkring 4 000 kr. Av studien framgår vidare att 44 procent av butikerna fick ekonomiska bidrag av tobaksindustrin till omställningen.³⁸ Det har inte framkommit att irländska försäljningsställen för tobak skulle vara utformade på ett fundamentalt annorlunda sätt än sina svenska motsvarigheter. Omställningskostnaderna för de svenska butikerna torde därför komma att uppgå till belopp i samma storleksordning. Det bör i det sammanhanget framhållas att det ovannämnda beloppet avser en genomsnittskostnad, vilket innebär att vissa butiker sannolikt valt dyrare lösningar medan andra butiker har valt billigare lösningar.

Den svenska tobaksmarknaden är speciell i det avseendet att snus får säljas här och att snus också har en stor marknadsandel. På försäljningsställen förvaras snus ofta i särskilda kyldiskar. Det förekommer olika uppgifter om huruvida snus är en kylvara eller inte. Eftersom snus är fuktigt förefaller det sannolikt att tillväxten av bakterier sker långsammare om snus förvaras svalt. Från snustillverkarna framhålls ofta också att snus har en längre hållbarhetstid om det förvaras i kylskåp. Det förefaller emellertid inte finnas några egentliga hinder mot att förvara snus i rumstemperatur, även om hållbarheten kan förväntas påverkas i viss utsträckning. För de försäljningsställen som även fortsättningsvis väljer att förvara snus i kyldiskar skulle omställningskostnaderna i samband med införandet av ett exponeringsförbud kunna bli dyrare än för cigaretter, eftersom det kan vara svårare att hitta en lämplig yta i butiken att förvara snusvarorna på. Det förhållandet att det normalt är snustillverkarna som, utan kostnad för försäljningsställena, tillhandahåller kyldiskarna talar emellertid starkt emot detta, även om incitamenten för tillverkarna

³⁸ Implementation of the Tobacco Display Ban in Republic of Ireland. ACS 2009. Se http://www.globalstorefocus.com/0911/pdfs/microsoft_word_-_implementation_of_the_tobacco_display_ban_in_republic_of_ireland-2.pdf

att tillhandahålla kylar sannolikt kommer att minska när dessa inte längre kan användas för att marknadsföra snusvarorna.

Även om ett exponeringsförbud orsakar omställningskostnader måste dessa kostnader vägas mot den förväntade hälsoeffekten av ett sådant förbud. Vi anser vid en sammantagen bedömning att de omställningskostnader som införandet av ett exponeringsförbud kan förväntas leda till för försäljningsställena inte är så höga att de gör att man ska avstå från att införa ett exponeringsförbud.

9.6.2 Ett exponeringsförbud för tobaksvaror är förenligt med tryck- och yttrandefriheten

Yttrandefriheten enligt RF och EKMR

Som framgått av avsnitt 3.2.2 innebär RF:s bestämmelser att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § RF). Även Europakonventionen innehåller, som framgått av avsnitt 3.2.3 bestämmelser som innebär att var och en har rätt till yttrandefrihet, vilket innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser (artikel 10.1).

I förhållande till ett exponeringsförbud är betydelsen av RF:s bestämmelser om yttrandefrihet förhållandevis begränsad, till följd av att bestämmelserna i TF och YGL ger ett starkare skydd för yttranden i tryckt skrift och i andra medier.³⁹ Det kan emellertid konstateras att yttranden på Internet omfattas av RF i den mån yttrandena inte omfattas av YGL, vilket innebär att RF:s bestämmelser trots allt har viss betydelse.

Av redovisningen i avsnitt 3.2.2 och 3.2.3 framgår att begränsningar i yttrandefriheten får göras i vissa fall. Enligt bestämmelsen i 2 kap. 23 § RF får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. Ett förbud mot att exponera tobaksförpackningar och deras varumärken på försäljningsställen innebär just en begränsning i friheten att yttra sig i näringsverksamhet. Eftersom ett exponeringsförbud därför torde omfattas av den aktuella undantagsbestäm-

³⁹ Jfr prop. 1975/76:209 s. 108 f.

melsen är ett sådant förbud förenligt med RF:s bestämmelser om yttrandefrihet.

Yttrandefriheten enligt Europakonventionen får bl.a. underkastas sådana villkor och inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till skyddet för hälsan (artikel 10.2). Kravet på nödvändighet är uppfyllt om inskränkningen i yttrandefriheten föranleds av ett samhällligt intresse som är angeläget och om den står i rimlig proportion till det ändamål som ska tillgodoses. Detta krav tolkas inte lika strängt när det gäller yttranden av kommersiell art som när det gäller andra yttranden. Inskränkningar i RF:s skydd för yttrandefrihet får, utöver vad som redogjorts för i det föregående stycket, göras på i det närmaste identiska grunder som enligt Europakonventionen.

Syftet med införandet av ett exponeringsförbud är att minska tobakskonsumtionen. Ändamålet med lagstiftningen är således att tillgodose skyddet för hälsa. Vi anser att inskränkningen i yttrandefriheten står i rimlig proportion till det ändamål som ska tillgodoses med lagstiftningen, och gör därför bedömningen att ett förbud mot exponering av tobaksvaror på försäljningsställen är förenligt med RF:s och Europakonventionens bestämmelser om skyddet för yttrandefriheten.

Tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL

Ett exponeringsförbud innebär, som tidigare konstaterats, att tobaksvaror och deras förpackningar inte får förvaras synliga på försäljningsställen. För svenska förhållanden skulle exponeringsförbudet även medföra att den nuvarande möjligheten att ha vissa andra kommersiella meddelanden inne i butikerna skulle tas bort. Detta väcker frågor om ett exponeringsförbuds förenlighet med TF och YGL. Vi anser att olika tryck- och yttrandefrihetsrättsliga aspekter gör sig gällande i förhållande till bestämmelser om hur förpackningar får förvaras och vilka övriga kommersiella meddelanden som får finnas på försäljningsställen. Dessa frågor behandlas därför var för sig i det följande.

När det gäller möjligheten att på försäljningsställen förbjuda andra kommersiella meddelanden än exponeringen av tobaksförpackningar behöver hänsyn tas till att vissa kommersiella meddelanden fram-

ställs i sådana medier som omfattas av TF:s skydd (se avsnitt 3.2.5). Skrifter som framställts i tryckpress skyddas av TF. Även skrifter som mångfaldigats genom vissa andra tekniska förfaranden omfattas av TF:s skydd om de har försetts med vissa uppgifter. Andra skrifter, t.ex. handskrivna text, faller utanför TF:s tillämpningsområde. Dessa kan alltså regleras utan hinder av TF:s regler. Kommerciella meddelanden som inte omfattas av TF kan emellertid omfattas av YGL, vilket vi strax återkommer till.

När det gäller kommersiella meddelanden i medier som omfattas av TF aktualiseras delegationsbestämmelsen i 1 kap. 9 § 1 TF. Bestämmelsen innebär att det utan hinder av TF går att förbjuda kommersiella annonser i den mån de används vid marknadsföring av tobaksvaror. Med kommersiella annonser avses enligt förarbetena bl.a. reklammeddelanden på affischer och i broschyrer. Om man bortser från exponeringen av tobaksförpackningar torde det vara väldigt få kommersiella meddelanden på försäljningsställena som inte är att betrakta som kommersiella annonser. Dessa torde nämligen till helt övervägande del bestå av affischer och broschyrer som syftar till att främja försäljningsställets avsättning av tobaksvaror. Det finns därför möjlighet att i vanlig lag reglera sådana meddelanden utan hinder av TF. Det går däremot inte att förbjuda de meddelanden som i och för sig framställs i medieformer som omfattas av TF men som inte uppfyller definitionen av kommersiell annons. Ett exponeringsförbud syftar emellertid inte till att begränsa den typen av information utan till att förbjuda just kommersiella annonser som marknadsför tobaksvaror. I den utsträckning det på försäljningsställen förekommer blandade meddelanden, dvs. annonser som utöver sitt säljande budskap har inslag av informativ, opinionsbildande eller nyhetsförmedlande karaktär, får bedömningen av om det är fråga om en kommersiell annons, liksom i dag, göras utifrån en helhetsbedömning.⁴⁰ Vi anser därför, vid en sammantagen bedömning, att en utvidgning av marknadsföringsförbudet till att omfatta andra kommersiella meddelanden än exponeringen av tobaksförpackningar inne på försäljningsställen är förenlig med TF:s bestämmelser.

Vissa typer av kommersiella meddelanden på försäljningsställen, t.ex. ljudmeddelanden eller meddelanden på bildskärmar kan skyddas

⁴⁰ Se t.ex. NJA 2001 s. 319.

av YGL, eftersom dessa medier kan falla under det som i YGL benämns som radioprogram eller tekniska upptagningar. YGL:s skydd innebär bl.a. att myndigheter och andra allmänna organ inte på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning får förbjuda eller hindra upptagningens offentliggörande eller spridning bland allmänheten om det inte finns stöd för det i grundlagen. Delegationsregeln i 1 kap. 9 § 1 TF gäller dock även på YGL:s område (1 kap. 12 § YGL) och det är alltså på samma sätt möjligt att, utan hinder av grundlagen, i lag meddela föreskrifter om bl.a. förbud mot kommersiella annonser i den mån de används vid marknadsföring av tobaksvaror. De överväganden som vi redogör för på TF:s område i det ovanstående stycket äger alltså giltighet även i förhållande till YGL:s bestämmelser. Dessutom finns det ytterligare möjligheter till förbud i 1 kap. 12 § andra stycket YGL. Vi bedömer därför att en utvidgning av marknadsföringsförbudet till att omfatta kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen är förenligt även med YGL:s bestämmelser.

Sammanfattningsvis gör vi alltså bedömningen att en utvidgning av det nuvarande förbudet mot marknadsföring till att omfatta andra kommersiella meddelanden än exponeringen av tobaksvaror inne på försäljningsställen är förenlig med både TF:s och YGL:s bestämmelser. Vår bedömning i denna del synes inte skilja sig från den bedömning som regeringen gjort i tidigare lagstiftningssammanhang, se prop. 2004/05:118 s. 25.

Nästa fråga är om förbudet mot att förvara tobaksvaror eller tobaksförpackningar inom synhåll för konsumenter är förenligt med TF. Tobaksförpackningar är att bedöma som tryckta skrifter enligt TF och omfattas därför av denna grundlags skydd, se avsnitt 3.2.5. Att förbjuda att tobaksvaror förvaras synliga för konsumenter på försäljningsställen skulle kunna vara att bedöma som en hindrande åtgärd enligt 1 kap. 2 § andra stycket TF eftersom ett sådant förbud skulle kunna anses hindra spridningen av skriften bland allmänheten. Det är dock endast sådana hindrande åtgärder som grundar sig på skriftens innehåll som är förbjudna. Ett exponeringsförbud reglerar inte vad som får skrivas på tobaksförpackningarna. Det är i stället fråga om en inskränkning av möjligheten att hålla tobaksvaror och deras förpackningar synliga i butiken i syfte att minska försäljningen av tobaksvaror. Innehållet i skriften på tobaksförpackningarna är i det här fallet irrelevant, eftersom ett exponerings-

förbud innebär att tobaksförpackningar – oavsett vad som står på förpackningarna – måste förvaras utom synhåll från konsumenter. Även om ett exponeringsförbud i och för sig träffar – och därmed skulle kunna sägas vara riktat mot – innehållet på tobaksförpackningarna är åtgärden inte grundad på skriftens innehåll. I stället handlar det om att reglera försäljningen av hälsofarliga varor som det finns ett angeläget folkhälsointresse av att begränsa. Vi gör därför bedömningen att ett förbud mot att förvara tobaksförpackningar inom synhåll för konsumenter på försäljningsställen inte är en sådan hindrande åtgärd som är förbjuden enligt 1 kap. 2 § TF. Åtgärden kommer alltså inte i konflikt med TF.

Även om införandet av ett förbud mot att förvara tobaksförpackningar synliga på försäljningsställen skulle anses vara en hindrande åtgärd, grundad på innehållet i skriften på tobaksförpackningarna, är bestämmelsen om förbud mot hindrande åtgärder inte undantagslös. Tryckfriheten, såsom den garanteras av TF, har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, vilket innebär att det är möjligt att i allmän lag bl.a. införa bestämmelser om ingripanden mot reklam i tryckt skrift så länge ingripandena är begränsade till sådana framställningar som har rent kommersiella förhållanden till föremål. I förhållande till grundlagarna har – som nämnts ovan – även frågan om förbud mot viss marknadsföring av tobaksvaror delegerats genom bestämmelsen i 1 kap. 9 § 1 TF som ger möjlighet att i vanlig lag förbjuda kommersiella annonser i den mån de används vid marknadsföring av bl.a. tobaksvaror.

Lagrådet har i tidigare lagstiftningssammanhang uttalat att beteckningen kommersiell annons ”knappast passar på en förpackning”.⁴¹ Det innebär att en reglering av marknadsföring i tryckt skrift på tobaksförpackningar inte kan stödjas på undantaget i 1 kap. 9 § 1 TF. Skriften på tobaksförpackningar är dock ett medel för marknadsföring av tobaksvaror och har, när den exponeras på försäljningsställen, rent kommersiella förhållanden till föremål – nämligen att främja avsättningen av tobaksvaror. Exponeringen av tobaksförpackningar på försäljningsställen har således närmast funktionen av en kommersiell annons. Skillnaden mellan att på ett försäljningsställe exponera en tobaksförpackning och att ha en uppsatt reklam-

⁴¹ Prop. 2001/02:162 s. 54.

affisch som föreställer en tobaksförpackning får betraktas som liten. Ett förbud mot att exponera tobaksvaror är enligt vår bedömning därför väl förenligt med grunderna för undantaget i 1 kap. 9 § 1 TF. Även om införandet av ett förbud mot att förvara tobaksförpackningar synliga på försäljningsställen skulle anses vara en hindrande åtgärd, grundad på innehållet i skriften på förpackningarna, anser vi mot bakgrund av det sagda att åtgärden är förenlig med TF.

9.6.3 Ett exponeringsförbud för tobaksvaror är förenligt med varumärkesrätten

Ett exponeringsförbud skulle i förhållande till vad som gäller i dag innebära en ytterligare inskränkning i möjligheterna att marknadsföra tobaksvaror. Ett exponeringsförbud skulle innebära att det i tobakslagen inte längre skulle finnas ett undantag från det generella marknadsföringsförbudet för kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. Det skulle vara förbjudet att på försäljningsställen såväl sätta upp reklamaffischer som förvara tobak synliga för kunder.

Detta väcker varumärkesrättsliga frågeställningar om huruvida inskränkningarna är förenliga med förordningen om gemenskapsvarumärken, varumärkesdirektivets och VML:s bestämmelser i följande avseenden:

1. Riskerar innehavare av registrerade tobaksvarumärken att få sina varumärkesregistreringar hävda för att de till följd av exponeringsförbudet inte kan använda sina varumärken i tillräckligt stor utsträckning?
2. Innebär ett exponeringsförbud att användningen av varukännetecken för tobaksvaror begränsas i sådan mån att det inte längre är möjligt att enligt VML:s bestämmelser få ensamrätt till ett sådant kännetecken genom inarbetning?
3. Hindrar principen om gemenskapsvarumärkens enhetliga karaktär att det införs exponeringsförbud för tobaksvaror?

Dessa frågor kommer att behandlas i det följande.

Möjligheten att göra verkligt bruk av tobaksvarumärken om det införs exponeringsförbud

Förordningen om gemenskapsvarumärken, varumärkesdirektivet och VML innehåller bestämmelser som innebär att innehavaren av ett varumärke riskerar att få varumärkesregistreringen hävd om han eller hon inte inom fem år efter det att registreringsförfarandet avslutats har gjort verkligt bruk av varumärket, eller om sådant bruk inte skett under fem år i följd, under förutsättning att det inte finns giltiga skäl till att varumärket inte använts (se artikel 15 och 51 i förordningen om gemenskapsvarumärken, artikel 10–12 i varumärkesdirektivet och 3 kap. 2 § VML). Denna reglering av s.k. användningstvång ser närmast identisk ut i de tre lagstiftningsakterna. Detta har bl.a. sin förklaring i att varumärkesdirektivets bestämmelser genomförts nationellt i VML. Det är en grundläggande princip att nationell lagstiftning som genomför ett direktiv ska tolkas i ljuset av direktivtexten. Begreppet verkligt bruk, som används i alla de tre lagstiftningsakterna, har alltså samma betydelse i VML som i varumärkesdirektivet och förordningen om gemenskapsvarumärken. Syftet bakom införandet av användningstvånget var att det ansågs behövas för att motverka sådana obefogade registreringar (registrering av s.k. defensivmärken) som lett till att varumärkesregistret var överfullt, och för att motverka att näringsidkare i rent affärssyfte registrerar märken i omfattande skala utan att använda dem utan i stället i syfte att sälja rättigheterna mot dryg ersättning.⁴²

Som vi redogjort för i avsnitt 3.3.8 har EU-domstolen i målet C-40/01 tolkat hur begreppet verkligt bruk ska förstås. Domstolen har i avgörandet lyft fram ett antal relevanta omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om en innehavare gjort verkligt bruk av ett varumärke, bl.a. måste varumärket användas på marknaden för de varor eller tjänster som skyddas av varumärket. Frågan om förhållandet mellan restriktioner av marknadsföringen av tobaksvaror och användningstvånget har också varit föremål för bedömning i tidigare lagstiftningssammanhang. De senaste ändringarna av bestämmelserna om marknadsföring av tobaksvaror trädde i kraft den 1 juli 2005. Regeringen uttalade då att kravet på verkligt bruk inte innebär att varumärket måste användas vid marknadsföring av

⁴² Se t.ex. prop. 1960:167, s. 148 f.

visst slag, exempelvis i annonser för de varor eller tjänster som registreringen avser, utan att marknadsföring genom passivt saluhållande är tillräckligt för att kravet ska vara uppfyllt. Regeringen konstaterade vidare att de då föreslagna ändringarna inte hindrade användningen av registrerade varumärken vid passivt saluhållande av tobakvaror.⁴³

Frågan är alltså om ett exponeringsförbud för tobaksvaror är förenligt med kravet på användning utifrån de omständigheter som EU-domstolen lyft fram som relevanta. Ett exponeringsförbud innebär ett förbud mot att på försäljningsställen förvara tobaksvaror och deras förpackningar inom synhåll för konsumenter samt ett förbud mot kommersiella meddelanden som marknadsför tobaksvaror på försäljningsställen. Ett sådant förbud medför en större inskränkning av möjligheterna till marknadsföring av tobaksvaror och deras varukännetecken än vad som gäller enligt den nuvarande lagstiftningen. Ett exponeringsförbud hindrar emellertid inte att tobaksvaror och deras förpackningar förses med varumärken och utbjuds till försäljning, vilket alltså innebär att möjligheten att marknadsföra sådana varor genom passivt saluhållande kommer att finnas kvar. Tobaksvarumärken kommer sålunda, även om det införs ett exponeringsförbud, att kunna användas på marknaden för de varor som skyddas av varumärket. Även om tobaksförpackningarna inte förvaras synliga på försäljningsställen så påverkas inte varumärkets grundläggande funktion – den slutliga användaren skulle fortfarande utan förväxlingsrisk kunna särskilja olika tobaksvaror från varandra. Ett exponeringsförbud minskar möjligheterna till marknadsföring av tobaksvarumärken, men påverkar enligt vår bedömning inte avsättningsmöjligheterna i sådan grad att tobaksvarumärken skulle vara i närheten av att förlora sitt kommersiella existensberättigande. Även om ett exponeringsförbud innebär att möjligheterna att använda ett varumärke minskar i kvantitativt hänseende, så måste det vid bedömningen av om innehavaren gjort verkligt bruk av ett varumärke tas hänsyn till att det är fråga om varumärken för tobaksvaror, dvs. hälsofarliga varor som är underkastade betydande marknadsföringsrestriktioner. Vi bedömer därför att de möjligheter att marknadsföra ett varumärke som skulle återstå efter införandet av ett exponeringsförbud skulle vara tillräckliga för att möjliggöra verkligt bruk

⁴³ Prop. 2004/05:118 s. 37 f.

av tobaksvarumärken. Införandet av bestämmelser om exponeringsförbud skulle därför inte strida mot bestämmelserna om användningstvång i varumärkesrätten. Det bör i det sammanhanget också framhållas att det enligt vårt förslag kommer att vara möjligt att exponera varumärkena i specialbutiker.

Det bör slutligen nämnas att oavsett om införandet av ett exponeringsförbud skulle leda till att det inte är möjligt för en varumärkesinnehavare att använda ett tobaksvarumärke i tillräcklig utsträckning för att anses göra verkligt bruk av märket, så skulle innehavaren ändå inte riskera att varumärkesregistreringen hävs. Ett exponeringsförbud skulle nämligen, liksom ett krav på neutrala förpackningar (se avsnitt 10.7.6), utgöra ett giltigt skäl att inte använda varumärket. Det skulle därmed inte uppkomma någon risk för att tobaksvarumärken hävs på grund av otillräcklig användning av denna anledning. För det fall ett införande av ett exponeringsförbud skulle omöjliggöra ett verkligt bruk av tobaksvarumärken, skulle förbudet alltså ändå vara förenligt med varumärkesrätten.

Möjligheten att inarbeta varukännetecken för tobaksvaror

Ensamtill till varumärken kan förvärfvas genom registrering (1 kap. 6 § VML). Ensamtill till varukännetecken kan emellertid även förvärfvas utan registrering genom inarbetning (1 kap. 7 § VML). Ett varukännetecken ska anses inarbetat om det här i landet inom en betydande del av den krets till vilken det riktar sig (omsättningskretsen) är känt som beteckning för de varor eller tjänster som tillhandahålls under kännetecknet.

Ett exponeringsförbud begränsar inte möjligheten att förse förpackningar till tobaksvaror med varukännetecken eller att på försäljningsställen tillhandahålla tobaksvaror till försäljning. Ett sådant förbud skulle emellertid leda till att tobaksförpackningar och de varukännetecken som förekommer på förpackningarna blir mindre synliga eftersom förpackningarna och varukännetecknen inte skulle få förvaras inom synhåll för kunder på försäljningsställen. Denna minskade synlighet hindrar, enligt vår bedömning, inte att ett varukännetecken kan bli känt inom en betydande del av omsättningskretsen och därmed få skydd som inarbetat varukännetecken. Vi bedömer också att det skulle vara möjligt att använda redan in-

arbetade varukännetecken för tobaksvaror i sådan utsträckning att kännetecknen behåller sitt skydd.

I det här sammanhanget bör också det starkare, s.k. anseendeskyddet, för såväl registrerade varumärken som inarbetade varukännetecken nämnas (se 1 kap. 10 § första stycket 3 och 2 kap. 8 § första stycket 3 VML samt artikel 4.4 a och 5.2 i varumärkesdirektivet). Anseendeskyddet innebär att skyddsomfånget för kända märken kan sträcka sig utöver gränserna för varu- eller tjänstelikheter. Skyddsomfånget anses öka med det äldre märkets styrka. Även om varukännetecknen blir mindre synliga på försäljningsställen påverkar, enligt vår bedömning, den minskade synligheten inte i någon nämnvärd mån möjligheten att skapa eller behålla anseendeskydd för tobaksvarukännetecken.

Gemenskapsvarumärkens enhetliga karaktär

Förordningen om gemenskapsvarumärken tillhandahåller en gemenskapsordning för varumärken som innebär att man genom ett enda förfarande kan förvärva gemenskapsvarumärken som åtnjuter samma skydd och får rättsverkan i hela gemenskapen. Av förordningen framgår bl.a. att gemenskapsvarumärken ska ha en enhetlig karaktär och att deras användning inte får förbjudas om det inte gäller för hela gemenskapen (se artikel 1.2).

Det skulle kunna hävdas att ett exponeringsförbud innebär att användningen av varumärken i praktiken förbjuds och att ett sådant förbud därför bryter mot bestämmelserna i förordningen om gemenskapsvarumärken. Det kan redan inledningsvis konstateras att flera länder, däribland Finland samt delar av Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland har infört exponeringsförbud och att förbuden i dessa länder inte förefaller ha ifrågasatts på denna grund. Vi gör också bedömningen att ett exponeringsförbud är förenligt med förordningen om gemenskapsvarumärkens bestämmelser i det aktuella avseendet. Skälen för det är följande. Ett exponeringsförbud innebär förvisso att tobaksförpackningar inte skulle få förvaras synliga på försäljningsställen, vilket medför att även tobaksvarumärken skulle hållas dolda. Som vi nämnt tidigare skulle varumärken emellertid även fortsättningsvis få användas på förpackningar till tobaksvaror. Det är alltså inte fråga om att förbjuda använd-

ningen av varumärken – det är fråga om att begränsa exponeringen av dem på försäljningsställen. Ytterst är syftet med ett exponeringsförbud att begränsa marknadsföringen av tobaksvaror. I viss utsträckning regleras reklam och marknadsföring av tobaksvaror inom EU av tobaksreklamdirektivet (2003/33/EG). Av punkten 12 i ingressen till direktivet framgår att EU-lagstiftaren lämnat ett utrymme för medlemsstaterna att själva reglera sådan reklam och marknadsföring som inte regleras i direktivet. Också detta förhållande talar enligt vår uppfattning för att bestämmelsen i artikel 1.2 i förordningen om gemenskapsvarumärken inte ska uppfattas som att den hindrar en begränsning i exponeringen av tobaksvarumärken.

Sammanfattningsvis gör vi därför bedömningen att ett exponeringsförbud är förenligt med bestämmelsen om att gemenskapsvarumärkens användning inte får förbjudas endast i en del av gemenskapen.

9.6.4 Ett exponeringsförbud för tobaksvaror är förenligt med rätten till egendom

Enligt Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom (artikel 1 i tilläggsprotokoll 1). Ingen får vidare berövas sin egendom, annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan rättighetsstadgan) innehåller en motsvarighet till regleringen i Europakonventionen (artikel 17). Enligt stadgan har var och en rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Vidare får ingen berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Lagar eller andra föreskrifter får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § RF).

Det finns i RF en motsvarighet till regleringen om egendoms-skydd i Europakonventionen och rättighetsstadgan (2 kap. 15 § första stycket RF). Enligt denna bestämmelse är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas att avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker använd-

ningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. RF innehåller också en näraliggande bestämmelse om näringsfrihet, som innebär att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke endast får införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag (2 kap. 17 § RF).

När det gäller egendomsskyddet enligt 2 kap. 15 § RF, faller rådhetsinskränkningar avseende annan egendom än mark och byggnader utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen. Begränsningar i att använda en immateriell rättighet, t.ex. ett varukännetecken, innebär inte något tvångsöverförande av förmögenhetsrätt utan är att betrakta som en sådan rådhetsinskränkning som inte omfattas av skyddet i 2 kap. 15 § RF.⁴⁴ Ett exponeringsförbud för tobaksvaror är därför förenligt med denna bestämmelse.

Egendomsskyddet enligt Europakonventionen och rättighetsstadgan omfattar emellertid immateriella rättigheter (se avsnitt 3.2.3 och 3.2.4). Skyddet för egendom är dock inte utan undantag. Europakonventionen ger en stat rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att bl.a. reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse (artikel 1 andra stycket i tilläggsprotokoll 1). Enligt rättighetsstadgan får undantag från egendomsskyddet föreskrivas i lag då samhällsnyttan kräver det. Proportionalitetsprincipen ska användas vid den avvägning som måste företas mellan olika skyddsvärda intressen.

Ett exponeringsförbud är alltså förenligt med egendomsskyddet enligt Europakonventionen och rättighetsstadgan endast om förbudet omfattas av de undantag som angetts ovan. Det kan inledningsvis konstateras att ett exponeringsförbud syftar till att genom minskad tobakskonsumtion skydda folkhälsan, vilket är i överensstämmelse med det allmännas intresse och till stor samhällsnytta. I det här fallet ska alltså, enligt proportionalitetsprincipen, intresset av att skydda folkhälsan vägas mot egendomsskyddet, som i det här avseendet torde ta sikte på det intresse en innehavare av ett varumärke eller varukännetecken har att fritt råda över detsamma.

Marknadsföring av tobaksvaror är redan i dag underkastade omfattande marknadsföringsbegränsningar, och ett exponeringsförbud skulle medföra ytterligare begränsningar av marknadsföringsmöjlig-

⁴⁴ Prop. 2001/02:64 s. 36.

heterna. Samtidigt har tobaksbruket långtgående skadeverkningar och det är ett ytterst angeläget samhällsintresse att försöka minska dessa skadeverkningar. Detta har framhållits i flera tidigare lagstiftningssammanhang⁴⁵ och det framgår också av de svenska tobakspolitiska målen⁴⁶. Vi har redovisat ovan bedömer vi att ett exponeringsförbud kan förväntas minska tobakskonsumtionen och göra att färre barn och ungdomar börjar använda tobak. Mot den här bakgrunden anser vi att samhällsintresset av att minska tobaksbrukets skadeverkningar väger över och att de inskränkningar som ett exponeringsförbud innebär ryms inom gränserna för vad som är tillåtet enligt Europakonventionen och rättighetsstadgan. Ett exponeringsförbud är av samma skäl även förenligt med rätten till näringsfrihet enligt RF (2 kap. 17 § RF).

9.6.5 Ett exponeringsförbud för tobaksvaror är förenligt med EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor

Ett exponeringsförbud är inte en åtgärd som reglerar själva tobaksvarorna. Ett sådant förbud tar i stället sikte på saluföringen av dessa varor. Detta talar för att åtgärden bör betraktas som en försäljningsform i enlighet med EU-domstolens avgörande *Keck och Mithouard*. Det innebär att utgångspunkten är att ett exponeringsförbud inte är en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion; det är fråga om en sådan åtgärd endast om det bevisats att åtgärden i praktiken innebär en uppenbar diskriminering på grundval av produktens tillverkningsursprung.

I vissa fall förefaller beviskravet för att åtgärden har en diskriminerande effekt ha ställts lågt. EU-domstolens mål *Gourmet*⁴⁷ behandlade Sveriges förbud mot alkoholreklam. Domstolen konstaterade att förbudet var en försäljningsform och ansåg att det var ”tillräckligt att konstatera att när det gäller sådana varor som alkoholdrycker (för vilka gäller att konsumtionen styrs av traditionella sociala sedvänjor samt lokala vanor) kan ett förbud mot all slags reklam, som riktar sig till konsumenter, genom annonser i press, radio och tv, genom icke begärd direktreklam eller genom utom-

⁴⁵ Prop. 1999/00:111 s. 26, prop. 2001/02:64 s. 36 ff och prop. 2004/05:118 s. 28 f.

⁴⁶ Prop. 2002/03:32 s. 83 ff, prop. 2010/11:47 s. 23 ff. och skr. 2015/16:86.

⁴⁷ Mål C-405/98 KO mot Gourmet International Products, REG 2001, s. I-1795.

husreklam medföra att marknadstillträdet för varor från andra medlemsstater försvåras i större utsträckning än vad som är fallet för inhemska varor, vilka konsumenterna av naturliga skäl är mer förtrogna med”. Domstolen ansåg därför att det var fråga om ett sådant hinder för handeln mellan medlemsstater som omfattas av artikel 34.

Som redogjorts för i avsnitt 3.3.2 har frågan om Norges exponeringsförbud är en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion av den fria rörligheten för varor på talan av *Philip Morris* varit föremål för prövning i EFTA-domstolen. Domstolen ansåg i det fallet att bedömningen av om exponeringsförbudet faktiskt verkade diskriminerande mot importerade varor måste innefatta en prövning av om exponeringsförbudet påverkar marknadsföringen av varor som tidigare tillverkades i Norge annorlunda än marknadsföringen av varor från andra EES-länder och att den nationella domstolen var bättre lämpad att göra detta utifrån den bevisning som åberopats i målet.

EFTA-domstolen uttalade alltså inte att exponeringsförbudet var ett sådant hinder för handeln mellan medlemsstater som omfattas av artikel 34. Mot bakgrund av att Norges exponeringsförbud innebar ett i det närmaste totalt reklamförbud för tobaksvaror i Norge, kan avgörandena i *Gourmet* och *Philip Morris* förefalla oförenliga. Samtidigt behandlar avgörandena olika typer av produkter där olika villkor gör sig gällande på respektive produkts marknad. Det är inte givet att EU-domstolen vid en prövning av det föreslagna exponeringsförbudet skulle tillämpa principerna i *Philip Morris*, men vi bedömer att det ligger närmare till hands, eftersom det målet avsåg tobaksvaror och den norska tobaksmarknaden har stora likheter med den svenska tobaksmarknaden.

En fråga är då om införandet av ett exponeringsförbud, mot bakgrund av den prövning som anvisats av EU-domstolen i *Philip Morris*, innebär en *faktisk* diskriminering av importerade varor.

En möjlig konsekvens av ett exponeringsförbud är att etablerade och större tobaksvarumärken kan få en fördel i förhållande till nya och mindre varumärken eftersom förbudet skulle minska marknadsföringsmöjligheterna, vilket skulle göra det svårare för nya och mindre märken att bli kända på marknaden. Denna potentiella effekt skulle emellertid drabba mindre nationella och mindre importerade varumärken i lika hög grad. Någon diskriminering mellan nationella och importerade varor skulle då inte föreligga. Om de etablerade

varumärkena i hög utsträckning är nationella, skulle emellertid nationella varor kunna få en fördel. Ett exponeringsförbud skulle i så fall kunna anses diskriminera gentemot importerade varor.

När det gäller cigarettmarknaden finns det inte någon industriell cigarettproduktion kvar i Sverige. EFTA-domstolen har emellertid i fallet som gällde det norska exponeringsförbudet angett att om exponeringsförbudet leder till att varor som tidigare tillverkades nationellt får en fördel i förhållande till andra varor så är det fråga om en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion. I Sverige finns det, liksom i Norge, cigarettvarumärken som tidigare tillverkades i Sverige men som nu tillverkas i andra EU-länder. Om ett exponeringsförbud skulle leda till att varor som fram till nyligen tillverkades i Sverige skulle få en fördel i förhållande till andra varor så skulle förbudet alltså kunna anses vara diskriminerande.

Den svenska tobaksmarknaden omfattar också snus. Den helt övervägande delen av allt snus som säljs i Sverige är nationellt tillverkat, även om flera varumärken och produktionsanläggningar har utländska ägare. Swedish Match AB hade år 2014 en marknadsandel på 70 procent av snusmarknaden. Bolagets andel av det dyrare premiumsegmentet var 95 procent och andelen av det billigare lågprissegmentet var 38 procent. Marknadstillväxten har under senare år drivits av lågprissegmentet, som i slutet av år 2014 utgjorde 45 procent av marknaden.⁴⁸

Vi har tidigare konstaterat att ett exponeringsförbud bör omfatta alla typer av tobaksvaror redan eftersom det nationella tobakspolitiska målet är att all tobakskonsumtion ska minska. För närvarande är andelen dagligbrukare av cigaretter respektive snus i befolkningen lika stor (12 procent), medan andelen som röker då och då (10 procent) är högre än andelen som snusar då och då (3 procent).⁴⁹ Cigaretter och snus får också betraktas som utbytbara varor, vilket bland annat framgår av att båda varukategorierna är tobaksvaror, att det finns rörelser mellan varukategorierna och att snustillverkare försöker marknadsföra snus som en hälsosammare ersättningsprodukt för rökare. En sannolik följd av ett exponeringsförbud som endast omfattar cigaretter skulle därför vara att snuset ökar sin andel av den totala tobaksmarknaden i Sverige. Som utvecklats i

⁴⁸ Swedish Match AB:s årsredovisning för år 2014, s. 12.

⁴⁹ CAN, Drogutvecklingen i Sverige 2014.

kapitel 4 är det inte förenligt med det övergripande tobakspolitiska målet att flytta en tobaksanvändare från en tobakskategori till en annan. Härtill kommer att ett exponeringsförbud som bara gäller några av flera utbytbara tobaksvaror skulle riskera att snedvrider konkurrensen dem emellan. Utifrån ett rättsligt perspektiv är en sådan snedvridning särskilt bekymmersam om det sker till förmån för en produkt som tillverkas i och bara inom EU får säljas i Sverige, dvs. det svenska snuset. Det finns alltså mycket starka skäl som talar för att ett exponeringsförbud bör omfatta alla typer av tobaksvaror.

Särskilt eftersom exponeringsförbudet enligt vårt förslag ska omfatta hela den svenska tobaksmarknaden bör också frågan om en eventuell diskriminerande effekt för importerade varor enligt vår uppfattning bedömas utifrån hela marknaden för tobaksvaror, inklusive snusmarknaden. På den marknaden finns i och för sig såväl stora svenska snustillverkare som cigaretter av varumärken som fram till nyligen tillverkades i Sverige. Detta förhållande i sig innebär inte att ett exponeringsförbud skulle få en diskriminerande effekt på importerade tobaksvaror. I Norge, vars tobaksmarknad i flera avseenden liknar den svenska, kunde någon sådan diskriminerande effekt enligt den prövning som Oslo tingrett gjorde, se avsnitt 3.3.2, inte ses två och ett halvt år efter införandet av exponeringsförbudet där. Det förefaller visserligen rimligt att ett exponeringsförbud skulle kunna leda till att mindre varumärken får det svårare att öka sina marknadsandelar eftersom möjligheterna till marknadsföring minskar. Ett exponeringsförbud skulle emellertid också kunna leda till negativa konsekvenser för etablerade varumärken. Exempelvis har de större snustillverkarna, sannolikt genom avtal med försäljningsställena, redan i dag ofta en mer framträdande exponering av sina varor på försäljningsställen än de mindre märkena. Denna marknadsföringsfördel skulle försvinna med ett exponeringsförbud. Det finns alltså omständigheter som talar både för och emot att ett exponeringsförbud skulle få en diskriminerande effekt. Sammanfattningsvis bedömer vi att det inte finns stöd för att ett exponeringsförbud skulle vara uppenbart diskriminerande mot importerade tobaksvaror och utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion.

Oavsett bedömningen i förhållande till artikel 34 anser vi att förbudet omfattas av undantaget i artikel 36 i EUF-fördraget eftersom

det grundas på hänsyn till intresset av att skydda människors hälsa och liv och är proportionellt.

Skyddet för hälsa och liv är det viktigaste av de intressen som skyddas av undantagsbestämmelsen i artikel 36. Medlemsstaterna har i stor utsträckning rätt att nationellt fastställa nivån på detta skydd.⁵⁰ Syftet med ett exponeringsförbud är att bidra till minskat tobaksbruk bland befolkningen i allmänhet, och bland unga i synnerhet. Ett minskat tobaksbruk är, som redovisats i kapitel 4, ett grundläggande mål i den svenska tobakspolitiken.

När det särskilt gäller proportionalitetsbedömningen så får åtgärdens lämplighet först och främst stöd av artikel 13 i ramkonventionen och de antagna riktlinjerna till denna. Vidare framgår av de studier som vi redogjort för i avsnitt 9.4 att ett exponeringsförbud förändrar befolkningens attityder till tobak och minskar konsumtionen och andelen impulsköp; särskilt påverkas ungdomars attityder, vanor och vilja att experimentera med tobak. Även om det finns svårigheter med att särskilja effekterna av olika tobakspolitiska åtgärder, bl.a. eftersom de samspelar och ofta införs samtidigt, anser vi utifrån de skäl som redovisats i avsnitt 9.6.1 ovan att ett exponeringsförbud är en välgrundad och lämplig åtgärd.

I proportionalitetsbedömningen ingår också att bedöma nödvändigheten av åtgärden. Frågan är då om åtgärden är begränsad till vad som krävs för att uppnå det legitima målet att skydda folkhälsan, dvs. om det finns mindre ingripande åtgärder som kan uppnå ett lika högt eller högre skydd för folkhälsan. Vi lämnar i det här betänkandet en rad förslag på åtgärder inom tobaksområdet. Inget av de övriga förslag som nu lämnas tar emellertid sikte på möjligheterna att marknadsföra tobaksvaror, även om det utvidgade rökförbudet kan förväntas få en effekt på avnormaliseringen av tobaksbruket. Att endast genomföra de övriga förslag som vi lämnar skulle därför inte få en tillnärmelsevis lika hög effekt i fråga om marknadsföring och avnormalisering som om ett exponeringsförbud också införs. Vi har ovan redovisat varför vi bedömer att det inte är ett lämpligt alternativ att endast begränsa möjligheten till kommersiella meddelanden på försäljningsstället. När det gäller andra möjliga alternativa åtgärder gör vi följande bedömningar. En mindre ingripande åtgärd skulle kunna vara att införa ett begränsat exponeringsförbud,

⁵⁰ Förenade målen C-1/90 och 176/90 (Aragonesa) para 16.

där endast en eller två förpackningar av varje varuslag skulle få exponeras på försäljningsställen. En sådan ordning, som WHO:s riktlinjer uttryckligen avråder ifrån, skulle enligt vår bedömning inte bidra till att avnormalisera tobaksbruk och skulle upprätthålla den uppmaning till köp och bruk av tobaksvaror som exponeringen medför, vilket skulle ge en mindre effekt på skyddet för folkhälsan. En annan mindre ingripande åtgärd för att minska tobaksbruket bland ungdomar skulle kunna vara att effektivisera tillsynen av försäljningsställen, och då särskilt ålderskontrollerna, t.ex. genom att införa en tillståndsplikt. Vi anser att en sådan åtgärd snarare får betraktas som ett komplement till ett exponeringsförbud, eftersom åtgärden inte påverkar marknadsföringseffekten av att exponera tobaksvaror på försäljningsställen och därmed inte bidrar till att avnormalisera tobaksbruk. Ytterligare en alternativ åtgärd skulle kunna vara att anordna fler kampanjer mot tobaksbruk i massmedia. Vi bedömer att sådana kampanjer skulle kunna bidra till avnormaliseringen av tobaksbruk, men att effekten skulle avta med tiden och att den fortsatta exponeringen av tobaksvaror på försäljningsställen skulle minska kampanjernas effekt och verka i motsatt riktning. Vi anser därför att ett exponeringsförbud är nödvändigt och att det inte finns någon annan mindre ingripande åtgärd som skulle kunna få en motsvarande effekt.

Sammanfattningsvis gör vi alltså bedömningen att exponeringsförbudet, även om det skulle anses vara en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion, är en tillåten åtgärd som omfattas av undantaget i artikel 36 EUF-fördraget eftersom åtgärden grundas på hänsyn till intresset av att skydda människors hälsa och är proportionell.

9.6.6 Hur bör ett exponeringsförbud närmare utformas?

Inledning

Enligt tilläggsdirektiven ska vi analysera och bedöma om det finns skäl att införa exponeringsförbud för tobaksvaror i Sverige. Som vi redogjort för i avsnitt 9.6.1 bedömer vi att ett exponeringsförbud för tobaksvaror är en lämplig och ändamålsenlig tobakspolitisk åtgärd för att minska tobaksbruket. Vi ska vidare enligt direktiven särskilt analysera och bedöma hur ett exponeringsförbud för tobaks-

varor förhåller sig till grundlagarna, varumärkesrätten och egendomsskyddet. Vi har här gjort bedömningen att ett exponeringsförbud är förenligt med tryck- och yttrandefriheten, varumärkesrätten, rätten till egendom och EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor (se avsnitt 9.6.2–9.6.5 ovan). Mot bakgrund av dessa bedömningar föreslår vi att det ska införas ett exponeringsförbud för tobaksvaror i Sverige. I det följande redovisas vårt förslag på hur ett sådant förbud närmare bör utformas.

Bör det ställas krav på vilken metod som används för att hålla tobaksvarorna dolda?

Tobak förvaras i dag på olika platser på olika försäljningsställen. Cigarettförpackningar förvaras ofta i hyllor ovanför eller bakom kassan, medan snus ofta förvaras i särskilda kylskåp. Det sätt som ett individuellt försäljningsställe förvarar tobaken på beror sannolikt till stor del på hur försäljningsställets lokal är utformad, men den omständigheten att tobak är stöldbegärlig egendom torde också vara ägnad att inverka på var i butiken som tobaksvarorna placeras. Lokalerna där tobaksvaror säljs skiljer sig också åt i stor utsträckning. Det finns mot den här bakgrunden stora svårigheter med att enhetligt och i detalj reglera hur tobaksvaror och deras förpackningar bör förvaras på försäljningsställen. Som vi berört i redan inledningsvis skulle en detaljreglering också kunna leda till högre omställningskostnader för försäljningsställena. Vi anser emellertid inte att en sådan detaljreglering är nödvändig, utan att exponeringsförbudet bör innebära att försäljningsställena får frihet att hitta egna lösningar som är optimalt anpassade till deras lokaler i det enskilda fallet. Exponeringsförbudet bör alltså ta sikte på effekten – att tobaksvaror inte får förvaras synliga på försäljningsställen – och inte metoden för att uppnå denna effekt. Metoden måste emellertid vara så effektiv att inte någon del av någon förpackning är synlig för konsumenterna när tobaksvarorna förvaras på ett försäljningsställe. Även om tobaksvaror och deras förpackningar inte får förvaras synliga i butiken, så är det ofrånkomligt att varorna i samband med köp under korta tider är synliga för andra än den aktuella kunden.

Hur kan konsumenters rätt till information om tobakvaror tillgodoses?

Som konstaterats ovan, får ett exponeringsförbud inte komma i konflikt med konsumenters rätt till information om de varor som finns till försäljning och deras priser. Detta behov kan tillgodoses genom att det från det generella marknadsföringsförbudet införs ett undantag för neutrala upplysningar om pris och vilka tobaksvaror som finns till försäljning på försäljningsstället. Kravet på neutralitet tar sikte på såväl innehållet i som utformningen av listorna. Utgångspunkten bör vara att listorna till sitt innehåll ska omfattas av samma krav som ställs på märkningen på tobaksförpackningar enligt bestämmelsen om produktpresentation (se artikel 13 i tobaksprodukt-direktivet och förslaget till ändring i 9 a § tobakslagen i prop. 2015/16:82). Det framstår inte som rimligt att exponeringsförbudet ska möjliggöra ett kringgående av dessa bestämmelser genom att uppgifter som inte får förekomma på förpackningar i stället kommuniceras på listorna. Därför bör det inte vara tillåtet att på listorna lämna information om t.ex. halten av nikotin, tjära eller kolmonoxid i tobaksvaror. Att tillämpa kraven på produktpresentation fullt ut är dock inte möjligt eftersom upplysningarna på listorna måste tillgodose konsumenternas rätt till relevant information. Det finns inte något generellt förbud mot vissa smaker i snus och vi föreslår inte heller något sådant förbud. Däremot föreslår vi att märkningen på förpackningar till snus och på själva varan inte ska få hänvisa till smak, doft eller tillsatser (se avsnitt 11.6.3). För att tillgodose konsumenters rätt till information angående vilken smak en viss snusprodukt har, bör upplysningar om detta få anges på varu- och prislistorna. För att uppfylla kravet på neutralitet måste emellertid sådana uppgifter vara sakliga. I kravet på neutralitet ligger att uppgifterna ska vara rent informativa och nödvändiga ur konsumentupplysningssynpunkt. Upplysningar som antyder att en viss tobaksvara är mindre skadlig än andra eller har miljöfördelar får därför inte förekomma. För att exponeringsförbudet ska få avsedd effekt bör krav ställas även på utformningen av varu- och prislistorna. Listorna bör sålunda endast bestå av text och inte ha några figurativa inslag. Vi ser klara fördelar med att listorna utformas på ett enhetligt sätt och föreslår därför att Folkhälsomyndigheten ska bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om utformningen. På sätt skapas en förut-

sebarhet som torde underlätta såväl näringsidkarnas möjligheter att anpassa sig till exponeringsförbudet som tillsynsmyndigheternas tillsyn.

Pris- och varulistor ska inte behöva hållas dolda i butikerna, men de får inte vara påträngande och det får endast vara fråga om en återhållsam exponering av sådana listor på det ställe i butiken där varorna säljs.

I dag gäller att kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen *i den omfattning det är möjligt* ska placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället (14 § tredje stycket tobakslagen). Oavsett hur ett försäljningsställe är utformat så bedömer vi att det inte bör medföra några svårigheter att placera varu- och prislistor så att listorna inte är synliga från utsidan av butiken. Vi anser därför att detta krav bör skärpas. Det bör sålunda införas ett krav på att pris- och varulistor inne på försäljningsställen *ska* placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället. I de fall butiken är utformad så att personer som passerar förbi utanför har insyn i den, bör varu- och prislistor kunna placeras t.ex. på disken.

Bör självbetjäning av tobaksvaror och tobaksförsäljning i varuautomater förbjudas?

De flesta försäljningsställen förvarar regelmässigt tobaken antingen bakom/ovanför kassan eller i varuautomater. För cigaretter är det betydligt mindre vanligt förekommande att tobaksvarorna är placerade ute i butiken och att kunden själv får ta med sig varan till kassan för betalning, medan det inte är ovanligt att snus förvaras i kylskåp där kunden själv kan plocka snusdosor ur ett kylskåp innan han eller hon har betalat för dessa. I förhållande till exponeringsförbudet uppkommer frågan om det är möjligt att upprätthålla ett sådant förbud i butiker som har självbetjäning, dvs. där varorna tillhandahållas så att kunden får tillgång till varorna innan betalning har skett, eller om sådan betjäning bör förbjudas.

Ett förslag om förbud mot självbetjäning lades fram redan av utredningen *Genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll m.m.* i betänkandet *Tobakskontroll i internationellt perspektiv* (SOU 2004:88). Den utredningens förslag innebar ett förbud mot sådan självbetjäning som innebär att kunder själva får plocka

tobaksvaror innan betalning erlagts. Skälen för förslaget var att förhindra att barn och ungdomar tidigt hamnar i tobaksberoende genom att försvåra för minderåriga att komma över tobak och göra åldersgränsen mer effektiv.⁵¹ Regeringen ansåg emellertid inte att det fanns tillräckliga skäl för att införa ett självbetjäningsförbud med hänsyn till de olägenheter det skulle innebära, bl.a. för personalens arbetsmiljö och brandskyddshänsyn. Regeringen angav vidare att ett självbetjäningsförbud mot bakgrund av att tobak säljs vid försäljningsställen av olika karaktär skulle kunna få konkurrenssnedvridande effekter. Ett förbud mot självbetjäning kom därför inte att genomföras.⁵²

Att inte förena ett exponeringsförbud med ett förbud mot självbetjäning skulle medföra att tobaksförpackningarna och deras varumärken i betydligt större utsträckning skulle exponeras på försäljningsställen i samband med köp. Det innebär att effekterna av exponeringsförbudet för bl.a. avnormaliseringen av tobaksbruk skulle bli väsentligt mindre än om självbetjäning också skulle förbjudas. Tillåten självbetjäning kan vidare förväntas försvåra upprätthållandet av förbudet eftersom butiksbiträderna skulle ha mindre möjligheter att säkerställa att tobaken hålls dold. Detta skulle i sin tur kunna påverka butikspersonalens arbetsmiljö negativt. Även den stöldrisk som förvaring av tobak ute i butiken är förenad med, torde vara negativ för arbetsmiljön. Att självbetjäning inte bör vara tillåtet förefaller också vara en underförstådd utgångspunkt för riktlinjerna till artikel 13 i ramkonventionen, bl.a. med hänsyn till att särskilda riktlinjer beträffande varu- och prislistor hade varit onödiga om det varit möjligt för kunden att se tobaksförpackningarna i butiken.

Mot bakgrund av det sagda anser vi att ett förbud mot självbetjäning av tobaksvaror är en nödvändig följd av införandet av ett exponeringsförbud, eftersom förbudet annars kan förväntas få en sämre effekt, bli svårare att upprätthålla och försämra butikspersonalens arbetsmiljö. En annan positiv effekt av ett självbetjäningsförbud är att det, som konstaterats i tidigare lagstiftningssammanhang (se SOU 2004:88), kan förväntas förhindra att barn och ungdomar tidigt hamnar i tobaksberoende genom att försvåra för minderåriga att komma över tobak och göra åldersgränsen mer effektiv. Sett

⁵¹ SOU 2004:88 s. 150 f.

⁵² Prop. 2004/05:118 s. 22.

i ljuset av att vi föreslår ett generellt exponeringsförbud bedömer vi att de eventuella konkurrensnedvridande effekter som skulle kunna inträffa genom att vi förenar exponeringsförbudet med ett förbud mot självbetjäning är marginella. Inte heller ur brandsäkerhetssynpunkt torde situationen förändras märkbart. Det bör därför införas ett förbud mot självbetjäning.

En särskild fråga är hur ett exponeringsförbud bör påverka försäljningen av tobak i varuautomater. Den övervägande delen av den försäljning av tobaksvaror som äger rum i varuautomater förefaller i dag ske i de större dagligvarubutikerna. I många av dessa butiker används varuautomater som förutom tobaksvaror även innehåller varor som t.ex. rakblad, saffran och kondomer. På en del automater finns reklam för tobaksvaror. Som vi redovisat i avsnitt 9.3 ovan anges i WHO:s riktlinjer att tobaksvaruautomater bör förbjudas eftersom de i sig utgör marknadsföring av tobaksvaror. Det skulle också kunna hävdas att det skulle vara konsekvent att även förbjuda försäljning av tobak i varuautomater om det införs ett förbud mot självbetjäning.

Om varuautomater ska vara tillåtna jämsides med ett exponeringsförbud kommer varuautomaterna inte att få marknadsföra tobaksvaror annat än genom textbaserade pris- eller varulistor. Marknadsföringseffekten av sådana automater skulle då enligt vår bedömning vara relativt liten och närmast jämförbar med att förvara tobaken i en låda. Detta talar för att försäljning ur varuautomater inte bör förbjudas. I den riktningen talar också att det skulle minska omställningskostnaderna för i vart fall vissa av butikerna om försäljningen i de nuvarande automaterna kan fortsätta även efter införandet av ett exponeringsförbud, även om det självfallet skulle krävas vissa ändringar i skyltningen. Vi anser därför att det inte finns anledning att förbjuda försäljning av tobak i varuautomater. Sådana automater bör därför även fortsättningsvis vara tillåtna, men bör omfattas av exponeringsförbudet. Det innebär att automaterna inte får ha någon marknadsföring för tobaksvarumärken, förutom neutrala varu- och prislister. En konsekvens av förslaget är att det ställs krav på automatens utformning, eftersom tobaksvaran inte får exponeras. Sådana tobaksautomater där man kan se tobaksförpackningarna, eller där man på tryckknapparna kan se en bild på varan eller på varumärket för den tobaksprodukt som erbjuds, kommer inte att kunna användas.

Vilka försäljningsställen bör omfattas av ett exponeringsförbud?

Exponeringsförbudet bör som utgångspunkt gälla på samtliga försäljningsställen, eftersom syftet med exponeringsförbudet gör sig gällande med samma styrka oberoende av vilken slags försäljningsställe som varorna exponeras på. Det innebär att förbudet bör gälla i dagligvarubutiker, kiosker, bensinstationer, barer, restauranger osv. Vidare bör andra försäljningsställen än de traditionella omfattas av förbudet, t.ex. konserter, utställningar, festivaler och arenor. Även exportbutiker enligt lagen om exportbutiker (1999:445), s.k. tax free-butiker, bör omfattas av förbudet.

Exponeringsförbudet påverkar inte marknadsföringsmöjligheterna vid internethandel, eftersom förbudet reglerar vilka kommersiella meddelanden som får förekomma inne på försäljningsställen, dvs. i fysiska butiker. Internet omfattas redan i dag av det generella marknadsföringsförbudet i 14 § tobakslagen, i den mån det inte är fråga om sådana överföringar eller tekniska upptagningar som omfattas av YGL.

En särskild fråga är om det bör införas ett undantag från exponeringsförbudet för specialbutiker för tobak. Som redovisats i avsnitt 9.5 finns sådana undantag t.ex. i Norge och Finland. Det kan hävdas att särskilda omständigheter gör sig gällande för sådana försäljningsställen. För specialbutiker är försäljning av tobaksvaror kärnområdet för verksamheten. Ett exponeringsförbud skulle vara ett större ingrepp för sådana försäljningsställen än för försäljningsställen där andra typer av varor utgör en större del av omsättningen. De kunder som besöker specialbutiker för tobak torde vidare göra det av en egen önskan om att köpa tobaksvaror eller få information om sådana varor. Det är alltså fråga om en annan situation än att i det dagliga mötas av exponerade tobaksvaror i butiker utan en medveten önskan om det. Vi anser därför att det finns skäl att undanta specialbutiker för tobak från exponeringsförbudet.

Undantaget för specialbutiker för tobak måste utformas snävt. Om försäljningsstället har ett varuutbud som medför att det uppfattas som ett ställe där man kan köpa andra varor än tobaksvaror, kommer även andra kunder än tobakskonsumenter att besöka försäljningsstället. De exponerade tobaksvarornas reklameffekt kommer då att påverka kunder som inte avser att köpa tobaksvaror, vilket exponeringsförbudet syftar till att motverka. Det måste vara fråga

om försäljningsställen som endast säljer tobaksvaror och tillhör till sådana varor, t.ex. tändare, tändstickor, cigarettpaper, cigarettfilter, pipor och humidorer. Försäljningsställen som erbjuder spel och tobak, frukt och tobak och liknande omfattas därför inte av undantaget för specialbutiker. Det är inte tillräckligt att försäljningsstället självt titulerar sig specialbutik.

Antalet specialbutiker för tobak i Sverige är i dag lågt. Det finns butiker som har ett betydligt större utbud av tobaksvaror än andra, men som ändå inte kommer att omfattas av undantaget. Förslaget innebär att dessa butiker måste ändra sitt varuutbud i övrigt för att omfattas av undantaget för specialbutiker. Försäljningsställena får då bestämma sig för om de vill anpassa sitt varuutbud, så att de kan driva verksamheten som en specialbutik, eller om de föredrar att hålla tobaksvarorna dolda och ha kvar ett sortiment som innehåller en större andel av andra varor och tjänster än vad undantaget för specialbutiker ger utrymme för.

Den marknadsföring som bör få förekomma i specialbutiker för tobaksvaror är sådan marknadsföring som i dag får förekomma på alla försäljningsställen. Sålunda bör det inte i specialbutiker endast få finnas marknadsföring för tobaksvaror som består av kommersiella meddelanden som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. En särskild fråga i detta sammanhang är om det bör ställas några särskilda ytterligare krav på hur en specialbutik för tobaksvaror får vara utformad.

I likhet med vad vi föreslår ska gälla för varu- och prislister på vanliga försäljningsställen, anser vi att det bör införas ett krav på att kommersiella meddelanden i specialbutiker för tobaksvaror ska placeras så att meddelandena inte är synliga från utsidan av försäljningsstället. Bestämmelsen klargör att såväl tobaksvaror som andra kommersiella meddelanden som marknadsför tobaksvaror i specialbutiker för tobaksvaror måste vara skyddade från insyn från personer som passerar förbi utanför butiken. Förutom att skapa ett enhetligt regelverk i detta avseende, är ett skäl för förslaget att exponeringsförbudet skulle riskera att undermineras om specialbutiker fick upprättas t.ex. i förbutiker i stora livsmedelsaffärer eller i sådana lokaler i olika köpcenter, där det inte finns väggar som skyddar specialbutiken mot insyn från personer som bara passerar förbi utanför butiken utan att ha för avsikt att besöka butiken. Eftersom personer som inte avser att besöka butiken i så fall skulle

bli mottagliga för de exponerade förpackningarnas reklameffekt bör specialbutiker för tobaksvaror enligt vår mening inte få finnas i den typen av lokaler. Vårt förslag i den här delen klargör att tobaksvaror, liksom andra kommersiella meddelanden som marknadsför sådana varor, i specialbutiker för tobaksvaror måste vara skyddade från insyn från personer som passerar förbi utanför butiken.

Som en konsekvens av att specialbutiker för tobaksvaror undantas från exponeringsförbudet, bör sådana butiker också vara undantagna från förbudet mot självbetjäning.

Hur bör tillsynen över ett exponeringsförbud utformas?

Som vi redogjort för i avsnitt 9.2 utövar KO den centrala tillsynen över marknadsföringsbestämmelserna i tobakslagen, medan den omedelbara tillsynen utövas av kommunerna. Därutöver utövar länsstyrelsen tillsyn i länet. Införandet av exponeringsförbudet bör enligt vår bedömning inte föranleda några övergripande ändringar av tillsynsorganisationen. Det innebär att kommunen även fortsättningsvis ska utöva den omedelbara tillsynen av tobakslagens marknadsföringsbestämmelser, inbegripet exponeringsförbudet, på försäljningsställen. Som framgår av avsnitt 12.3 föreslår vi att även Polismyndigheten ska utöva omedelbar tillsyn över de bestämmelser i tobakslagen som kommunen utövar tillsyn över.

För närvarande omfattas inte tobakslagens regler om marknadsföring av bestämmelserna om egenkontroll. Ett exponeringsförbud innebär att det ställs nya krav på näringsidkarna. De nya kraven ger näringsidkaren frihet att välja hur tobaksvarorna ska förvaras, under förutsättning att varorna inte är synliga för kunder och att det inte förekommer någon självbetjäning. Näringsidkaren ansvarar alltså för att tobaksvarorna, med den förvaringslösning som han eller hon har valt, inte är synliga för konsumenter. Vi anser mot den här bakgrunden att det finns anledning att låta bestämmelserna om egenkontroll omfatta även marknadsföringsreglerna. Detta innebär att näringsidkarnas egenkontrollprogram bör innehålla upplysningar om var i butiken som tobaksvarorna är placerade och vilken lösning som valts för att hålla varorna och deras förpackningar dolda. Som en följd härav bör Folkhälsomyndighetens nuvarande riktlinjer för vad som ska ingå i egenkontrollprogrammen uppdateras. Även om

det är KO som utövar den centrala tillsynen över marknadsföringsbestämmelserna i tobakslagen, framstår det som ändamålsenligt att samtliga närmare riktlinjer i fråga om egenkontrollprogram finns samlade. Det framstår som lämpligt att Folkhälsomyndigheten samråder med KO vid framtagandet av de nya riktlinjerna om egenkontrollprogram.

Vi har i kapitel 5 föreslagit bl.a. att detaljhandel med tobaksvaror ska få bedrivas endast av den som har tillstånd för sådan handel. Såväl vanliga butiker som specialbutiker för tobaksvaror omfattas av kravet på tillståndsplikt. Som framgått av avsnitt 5.6.5 måste det i ansökningshandlingarna anges om ansökningsavser en specialbutik för tobaksvaror. Det ankommer på sökanden att visa, och kommunen att pröva, om försäljningsstället uppfyller kriterierna för att undantas från ovan nämnda förbud. Det kommer följaktligen framgå av det meddelande tillståndet om tillståndet avser en specialbutik för tobaksvaror.

9.6.7 Anmälningförfarande enligt anmälningsdirektivet

Som vi redovisat i avsnitt 3.3.4 ska alla utkast till tekniska föreskrifter överlämnas till kommissionen tillsammans med en redovisning av skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift, om dessa inte redan framgår av förslaget. Det föreslagna exponeringsförbudet, innefattande förbud mot självbetjäning, kan betraktas som en sådan teknisk föreskrift. Det exponeringsförbud som infördes i delar av England, Wales och Nordirland (se avsnitt 9.5.5) anmälades av Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland enligt direktivet innan bestämmelserna antogs. Vi bedömer att en motsvarande anmälan bör göras av våra nu redovisade förslag om exponeringsförbud.

10 Neutrala tobaksförpackningar

10.1 Uppdraget

Av tilläggsdirektiven framgår att vi ska utreda möjligheten att införa krav på neutrala tobaksförpackningar. Enligt direktiven ska vi:

- analysera och bedöma om det finns skäl att införa krav på neutrala tobaksförpackningar i Sverige,
- särskilt analysera och bedöma hur ett krav på neutrala tobaksförpackningar för tobaksprodukter förhåller sig till grundlagarna, varumärkesrätten och egendomsskyddet,
- analysera hur krav på neutrala tobaksförpackningar förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden, särskilt TRIPS och TBT-avtalet, och
- lämna de författningsförslag som analysen och bedömningen ger anledning till.

10.2 Allmänt om neutrala tobaksförpackningar

Neutrala tobaksförpackningar innebär enligt tilläggsdirektiven dekorfria paket som alla har samma neutrala färg, oavsett märke, och där varumärket skrivs med ett neutralt typsnitt. Ett krav på att tobaksförpackningar ska vara ”neutrala” innebär alltså en standardisering av förpackningarnas utseende. Olika grader av standardisering av förpackningarnas utformning skulle leda till olika grader av neutralitet.

När det i tobaksförebyggande sammanhang talas om neutrala förpackningar eller på engelska, *plain packaging*, är det i allmänhet en standardisering¹ av tobaksförpackningar enligt den modell som Australien har infört som avses. Australien var nämligen först i världen med att införa neutrala förpackningar år 2012. Den australiensiska lagstiftningen föregicks av ett flertal vetenskapliga studier som syftade till att fastställa vilken effekt neutrala tobaksförpackningar skulle få för tobakskonsumtionen och hur kravet på förpackningarnas utseende närmare bör utformas för att få en så stor effekt som möjligt. Flera länder har därefter följt Australiens exempel och beslutat att införa krav på neutrala förpackningar i sin nationella lagstiftning, bl.a. Storbritannien, Irland, Norge och Frankrike. Dessa länders lagstiftningar tar sin utgångspunkt i hur Australien utformat sin reglering och lagstiftningarna är mycket lika, även om det finns vissa mindre skillnader.

I det följande kommer WHO:s ramkonvention om tobakskontroll (nedan ramkonventionen) rekommendationer med anknytning till neutrala förpackningar att närmare beskrivas. En redogörelse för lagstiftningarna i en del av de länder som infört ett sådant krav kommer också att lämnas. Vidare kommer det underlag som andra länder grundat ett införande av ett krav på neutrala förpackningar att redovisas. Även ett urval av den forskning som gjorts på effekterna av Australiens krav på neutrala tobaksförpackningar kommer att presenteras.

10.3 Ramkonventionens rekommendationer med anknytning till neutrala tobaksförpackningar

Sverige undertecknade ramkonventionen år 2003. I mars 2015 hade 180 av världens länder anslutit sig till konventionen. De länder som anslutit sig till konventionen, konventionsparterna, har förbundit sig att genomföra konventionens olika artiklar. Konventionens mål är att skydda nuvarande och framtida generationer från de förödande hälsomässiga, sociala, miljömässiga och ekonomiska konsekvenserna av tobaksbruk och exponering för tobaksrök, genom att tillhandahålla en ram för parternas genomförande av tobakskontrollåtgärder

¹ Med standardisering avses här enhetligt utformade tobaksförpackningar.

på nationell, regional och internationell nivå i syfte att fortlöpande och kraftigt minska tobaksbruket och exponeringen för tobaksrök (artikel 3 i konventionen).

Del tre i konventionen är särskilt relevant när det gäller frågan om neutrala förpackningar. Denna del av konventionen tar upp ett antal åtgärder för att minska efterfrågan på tobak. Bland åtgärderna för att minska efterfrågan på tobak har bestämmelserna i artikel 11, med bestämmelser om förpackning och märkning av tobaksvaror, och artikel 13, med bestämmelser om tobaksreklam, marknadsföring och sponsring, starkast anknytning till frågan om neutrala förpackningar.

I bestämmelserna om förpackning och märkning av tobaksvaror i artikel 11 i ramkonventionen nämns inte neutrala förpackningar uttryckligen. I de riktlinjer² till artikeln som de länder som är parter till konventionen har enats om anges att konventionsparterna bör överväga att vidta åtgärder för att begränsa eller förbjuda användningen av logotyper, färger, varumärkesbilder eller marknadsföringsinformation på förpackningar utöver varumärkesnamn och produktnamn som visas i en standardfärg och i ett standardtypsnitt (neutral förpackning). Enligt riktlinjerna kan detta öka synligheten och effektiviteten av hälsovarningar och hälsomeddelanden, undvika att förpackningen avleder uppmärksamheten från sådana varningar och meddelanden, och motverka att tillverkarnas utformning av förpackningarna kan antyda att produkterna är mindre skadliga än andra.

Artikel 13 i ramkonventionen innehåller bestämmelser om tobaksreklam, marknadsföring och sponsring. Enligt dessa bestämmelser ska parterna, om inte deras författning eller konstitutionella principer hindrar det, införa ett totalförbud mot bl.a. all reklam för, och marknadsföring av, tobaksvaror. Artikeltexten nämner inte särskilt neutrala förpackningar. I de riktlinjer till artikeln som de länder som är parter till konventionen har enats om anges följande.³

² WHO Framework Convention on Tobacco Control: guidelines for implementation Article 5.3; Article 8; Articles 9 and 10; Article 11; Article 12; Article 13; Article 14 – 2013 edition, s. 63.

³ WHO Framework Convention on Tobacco Control: guidelines for implementation Article 5.3; Article 8; Articles 9 and 10; Article 11; Article 12; Article 13; Article 14 – 2013 edition, s. 99 f.

Packaging and product features

Packaging is an important element of advertising and promotion. Tobacco pack or product features are used in various ways to attract consumers, to promote products and to cultivate and promote brand identity, for example by using logos, colours, fonts, pictures, shapes and materials on or in packs or on individual cigarettes or other tobacco products.

The effect of advertising or promotion on packaging can be eliminated by requiring plain packaging: black and white or two other contrasting colours, as prescribed by national authorities; nothing other than a brand name, a product name and/or manufacturer's name, contact details and the quantity of product in the packaging, without any logos or other features apart from health warnings, tax stamps and other government-mandated information or markings; prescribed font style and size; and standardized shape, size and materials. There should be no advertising or promotion inside or attached to the package or on individual cigarettes or other tobacco products.

If plain packaging is not yet mandated, the restriction should cover as many as possible of the design features that make tobacco products more attractive to consumers such as animal or other figures, "fun" phrases, coloured cigarette papers, attractive smells, novelty or seasonal packs.

Recommendation

Packaging and product design are important elements of advertising and promotion. Parties should consider adopting plain packaging requirements to eliminate the effects of advertising or promotion on packaging. Packaging, individual cigarettes or other tobacco products should carry no advertising or promotion, including design features that make products attractive.

I riktlinjerna konstateras alltså att utformningen av tobaksförpackningar är ett sätt för tillverkarna att marknadsföra sina produkter och locka till sig konsumenter. Konventionsländerna rekommenderas därför att överväga att införa krav på neutrala förpackningar för tobaksvaror för att ta bort effekterna av reklam och marknadsföring på förpackningarna. Varken förpackningen eller själva tobaksvaran bör innehålla någon reklam eller marknadsföring, vilket innebär att förpackningens utformning på något sätt gör produkten attraktiv.

10.4 Internationell utblick

10.4.1 Australien

Som första land i världen införde Australien krav på neutrala tobaksförpackningar från den 1 december 2012. Enligt Australiens nationella tobaksstrategi för åren 2012–2018 är målsättningen under denna period bl.a. att minska andelen rökare till 10 procent av befolkningen. Införandet av neutrala tobaksförpackningar är en åtgärd av flera som ska bidra till att detta mål kan uppnås. Lagstiftningens syfte (se artikel 3.1 *The Tobacco Plain Packaging Act 2011*) är att för det första att motverka att människor börjar röka eller använda tobaksvaror. För det andra syftar lagstiftningen till att, uppmuntra människor att sluta röka och att sluta använda tobaksvaror. Lagstiftningen syftar för det tredje till att motverka att människor som har slutat röka, eller som slutat att använda tobaksvaror, återfaller i rökning eller tobaksbruk. Vidare syftar lagstiftningen till att minska människors exponering för rök från tobaksvaror. Den närmare målsättningen med att reglera tobaksförpackningar och tobaksvarors utformning är (se artikel 3.2 *The Tobacco Plain Packaging Act 2011*) att uppnå dessa syften genom att:

- minska tobaksvarors attraktivitet för konsumenter,
- ge de hälsovarningar som finns på tobaksförpackningar en ökad effekt,
- minska möjligheterna att utforma tobaksförpackningar på sätt som vilseleder konsumenter om de skadliga effekterna av att röka eller använda tobaksvaror.

Den australiensiska lagstiftningen om neutrala tobaksförpackningar innebär att tobak i detaljhandeln måste säljas i standardiserade förpackningar. Lagstiftningen (*The Tobacco Plain Packaging Act 2011*) innehåller generella bestämmelser om hur utformningen av tobaksförpackningar ska se ut, medan mer detaljerade bestämmelser finns i den australiensiska förordningen om neutrala förpackningar (*The Tobacco Plain Packaging Regulations 2011*). I annan lagstiftning, *Competition and Consumer (Tobacco) Information Standard 2011*, finns bestämmelser om att en stor del av tobaksförpackningarnas yta ska täckas av hälsovarningar med avskräckande bilder och text.

För cigarettförpackningar gäller att hälsovarningarna ska täcka 75 procent av framsidan och 90 procent av baksidan på förpackningarna.

Lagstiftningen om neutrala förpackningar anger i detalj hur en tobaksförpackning ska se ut för att få säljas i Australien. Tobaksförpackningars fysiska utformning, material och färger regleras, liksom förpackningars insida och omslag. Tobaksförpackningars utsida ska som utgångspunkt ha färgen *Pantone 448 C*, vilken är en mörkbrun färg som är utvald för att ge ett oattraktivt intryck. Varumärken eller andra märken får endast finnas på förpackningen om det uttryckligen är tillåtet enligt lagstiftningen. Exempelvis är det tillåtet att i ett standardiserat typsnitt skriva företagsnamn, varumärkesnamn och varumärkesvariant. Vidare får ingenting som inte är tobak läggas i förpackningen och ingenting får sättas på förpackningen. Förpackningen får inte ge ifrån sig något ljud eller någon lukt som kan fungera som marknadsföring av produkten. Förpackningar får inte vara utformade för att på något sätt ändra sitt utseende efter försäljning, utan ska även efter försäljningen uppfylla lagkraven.

Närmare bestämmelser finns för olika tobaksvaror. Exempelvis måste cigarettförpackningar hålla sig inom vissa ytmått, vara rektangulära och ha lock av typen flip-top.

Lagstiftningen innehåller också bestämmelser om att själva tobaksvaran, och inte endast förpackningen, inte får innehålla synliga varumärken eller andra märken om det inte uttryckligen tillåts av lagstiftningen. För cigaretter gäller vidare bl.a. att pappret runt cigaretten måste vara vitt, liksom eventuellt filter, medan en viss del av cigaretten får vara korkfärgad. Cigaretter får även ha en tryckt alfanumerisk kod, vilket tillverkarna hävdar är nödvändigt för produktionen. För cigarrer gäller bl.a. att ett eventuellt band runt cigarren måste ha en viss utformning och endast får innehålla företagsnamn, varumärkesnamn, varumärkesvariant och tillverkningsland i ett standardiserat typsnitt.

Det är enligt lagstiftningen förbjudet att:

- tillhandahålla eller köpa tobaksvaror i förpackningar, avsedda för detaljhandeln, som inte uppfyller lagstiftningens krav,
- förpacka tobaksvaror i förpackningar, avsedda för detaljhandeln, som inte uppfyller lagstiftningens krav,

- tillhandahålla, köpa eller tillverka tobaksvaror som inte uppfyller lagstiftningens krav, och
- tillhandahålla tobaksvaror i förpackningar, som inte är avsedda för detaljhandeln, om man inte har ett avtal med köparen som förbjuder köparen att tillhandahålla varan för försäljning i Australien i förpackningar som inte uppfyller lagstiftningens krav.

Överträdelse av något av förbuden ovan kan medföra straffansvar. Förbuden omfattar inte den som köper tobaksvaror för eget bruk. Handlandet i listan ovan är inte heller förbjudet om syftet är att exportera tobaksvaror eller tobaksförpackningar. Bestämmelserna innebär också att det inte är förbjudet att importera tobaksvaror som inte är i neutrala förpackningar till Australien, under förutsättning att de paketeras i neutrala förpackningar innan de säljs i detaljhandeln.

Lagstiftningen om neutrala förpackningar innehåller särskilda bestämmelser om lagstiftningens inverkan på varumärkesrätten. I bestämmelserna anges att den omständigheten att en varumärkesinnehavare är förhindrad att använda sitt varumärke på förpackningar avsedda för detaljhandeln och på tobaksvaror inte är omständigheter som gör det skäligt eller lämpligt att:

- vägra registrering av ett varumärke,
- återkalla ett godkännande av en ansökan om registrering av varumärket,
- registrera varumärket med villkor eller begränsningar eller
- att upphäva registreringen av varumärket.

Det kan vidare noteras att lagstiftningen om neutrala förpackningar endast omfattar tobaksförpackningar som är avsedda för detaljhandeln. Det är alltså fortfarande möjligt att använda sig av varumärken i partihandeln.

Den australiensiska lagstiftningen om neutrala tobaksförpackningar gäller uttryckligen (se artikel 15.1 i Tobacco Plain Packaging Act 2011) inte i den utsträckning som bestämmelserna innebär att staten anses förvärva egendom på villkor som inte är skäliga. Detta innebär att lagstiftningen om neutrala förpackningar inte syftar till att det ska ske en expropriation (*acquisition of property*) av tobaks-

varumärken. Lagstiftningen innehåller denna bestämmelse eftersom en expropriation måste ske på skäliga villkor (*just terms*) för att vara förenlig med den australiensiska grundlagen. Frågan om lagstiftningen om neutrala förpackningar är förenlig med den australiensiska grundlagen har prövats av den australiensiska högsta domstolen. Domstolen kom fram till att lagstiftningen inte innebar att det skett en expropriation av tobaksvarumärken och att lagstiftningen därför var förenlig med grundlagen.⁴

10.4.2 Förenade kungariket

Genom *The Children and Families Act 2014* infördes en bestämmelse (94 §) som ger regeringen (*secretary of state*) bemyndigande att i förordning (*regulation*) anta bestämmelser om tobaksförpackningar och tobaksvaror avsedda för detaljhandeln. Bestämmelserna ska bl.a. ta sikte på märkning, utseende, materialval, storlek, form, öppningsmekanismer och andra utformningsdetaljer på tobaksvaror och tobaksförpackningar som kan användas för att särskilja olika tobaksvarumärken. Sådana bestämmelser får endast antas om regeringen anser att de kan bidra till att minska risken för skada, eller främja hälsan eller välfärden, hos personer under 18 år.

Det engelska parlamentet godkände efter omröstning i mars 2015 den föreslagna förordningen, *Standardised Packaging of Tobacco Products Regulations 2015*, med bestämmelser om neutrala förpackningar. England, Wales, Skottland och Nordirland kommer därmed att införa krav på neutrala förpackningar från den 20 maj 2016, dvs. samtidigt som tobaksproduktdirektivet träder i kraft. Kravet på neutrala förpackningar omfattar endast cigaretter och rulltobak. Skälen för denna begränsning är att konsumtionen av dessa varor är särskilt stor bland ungdomar. Samtidigt anges att om det skulle ske en förändring av marknaden som innebär att ungdomar blir mer intresserade av andra typer av tobaksvaror, så kan lagstiftningen komma att utvidgas till att omfatta flera sorters tobaksvaror. Enligt förslaget konsekvensanalys⁵ är syftet med lagstiftningen att förbättra folkhälsan genom att motverka att ungdomar börjar röka,

⁴ Avgörande från High Court of Australia, *JT International SA v Commonwealth of Australia* [2012] HCA 43.

⁵ http://www.legislation.gov.uk/ukia/2014/416/pdfs/ukia_20140416_en.pdf

stödja rökare som vill sluta och hjälpa personer som har slutat röka att undvika att återfalla. Att nå dessa mål kommer att förbättra hälsan för dem som aldrig börjar röka och för dem som lyckas sluta röka. Det kan också finnas vidare fördelar såsom en minskad ojämlikhet i fråga om hälsa och en minskning av exponering för passiv rökning som är särskilt skadlig för barns hälsa. I motiveringen⁶ till förslaget anges vidare att krav på neutrala förpackningar syftar till att minska tobaksvarors attraktivitet, vilseledande inslag på förpackningar och möjligheten att genom utformningen av förpackningen minska hälsovarningarnas effektivitet. Syftet anges vara att förändra attityder, uppfattningar, avsikter och beteenden som har ett samband med en minskning av tobakskonsumtionen.

De brittiska bestämmelserna om neutrala förpackningar innehåller allmänna bestämmelser som gäller för både cigarett- och rulltobaksförpackningar, och vissa för respektive vara specifika bestämmelser. Varken cigarettförpackningar eller rulltobaksförpackningar får ge ifrån sig ljud eller lukt som inte normalt associeras med cigarett- eller rulltobaksförpackningar, om det inte är ett resultat av en tillverkningsprocess som är utformad för att ge cigaretterna eller rulltobaken en karakteristisk smak som inte är förbjuden. Sådana förpackningar får inte heller vara utformade för att på något sätt ändra sitt utseende efter försäljning, utan ska även efter försäljningen uppfylla lagstiftningens krav.

De specifika bestämmelserna om neutrala cigarettförpackningar innebär följande. Förpackningens utsida ska ha den tråkiga mörkbruna färgen Pantone 448 C med en matt finish, med undantag för hälsovarningar, vissa texter (se nedan) m.m. Förpackningens insida ska vara vit eller ha färgen Pantone 448 C, men insidan får vara fodrad om fodret är av silverfärgat foliepapper med ett underlag av vitt papper och fodret inte har några färgvariationer förutom små punkter eller rutor som behövs vid tillverkningen. Förpackningen måste vara gjord av papp eller ett mjukt material, rätblocksformat (men får ha avfasade eller rundade kanter) och ha ett lock som, om det kan stängas och öppnas, antingen är av typen flip-top eller i form av en ask med fällbart lock (en. *shoulder box hinged lid*). Alla ytor på förpackningen måste vara jämna och släta och får inte innehålla upphöjningar, prägling eller andra oregelbundenheter i sin

⁶ http://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/829/pdfs/uksem_20150829_en.pdf

form eller struktur. Förpackningen får innehålla texter som anger varumärke och variantnamn, antalet cigaretter, kontaktuppgifter till tillverkaren, streckkod och kalibreringsmärken. Dessa texter måste placeras och ha den typsnitt, storlek m.m. som anges i förordningen. Som exempel kan nämnas att varumärke och variantnamn bl.a. måste få plats på en rad och endast får tryckas en gång på framsidan och en gång på de två minsta sidorna av förpackningarna. Inget extra material får fästas på eller läggas i cigarettförpackningar. Eventuellt omslagspapper måste vara transparent, ofärgat och dess ytor måste vara jämna och släta och får inte innehålla upphöjningar, prägling eller andra oregelbundenheter i sin form eller struktur som inte är nödvändiga till följd av tillverkningsprocessen. Ingenting får fästas på omslagspappret, med undantag för att omslagspappret får förses med avrivningstejp, streckkod, och svarta rutor som täcker streckkoden hos individuella cigarettpaket om omslaget innehåller flera cigarettpaket. Avrivningstejpen, streckkoden m.m. får endast ha en viss angiven utformning.

Ingen del av cigaretten, förutom tobaken, får ha någon annan färg eller nyans än vit. Papper eller hölje som omger cigaretten och som inte är utformat för att tändas får ha en färg i korkimitation. Cigaretter får förses med en text som anger varumärke och variant under förutsättning att texten har den placering, storlek m.m. som anges i förordningen.

De specifika bestämmelserna om rulltobaksförpackningar liknar de som gäller för cigarettförpackningar.

Det är straffbart att tillverka eller tillhandahålla tobaksvaror i strid mot bestämmelserna i lagstiftningen.

Lagstiftningen har en övergångsbestämmelse som innebär att bestämmelserna inte är tillämpliga före den 21 maj 2017 på tillhandahållande av tobaksvaror som tillverkats före den 20 maj 2016 om varorna uppfyller de tidigare gällande bestämmelserna.

Det anges uttryckligen i lagstiftningen att bestämmelserna inte utgör hinder för att registrera ett varumärke eller utgör grund för att häva registreringen av ett varumärke. Likaså anges att lagstiftningen inte ska innebära hinder mot mönsterregistrering eller medföra hävning av ett registrerat mönster.

10.4.3 Irland

Irland antog i mars 2015 *The Public Health (Standardised Packaging of Tobacco) Bill 2014*. Denna lag innehåller övergripande bestämmelser om standardiseringen av tobaksförpackningar, medan närmare föreskrifter ska anges i en förordning som regeringen (*Minister for Health*) får föreskriva. Lagstiftningen omfattar alltså alla tobaksvaror och inte, som den brittiska lagstiftningen, endast cigaretter och rulltobak. Regleringen av utseendet på tobaksvaror och tobaksförpackningar syftar enligt motiven⁷ till lagstiftningen till att bidra till att förbättra folkhälsan genom att:

- minska tobaksvarors attraktivitet för konsumenter,
- öka effektiviteten av hälsovarningar på detaljhandelsförpackningar till tobaksvaror och
- minska tobaksförpackningars förmåga att vilseleda konsumenter om rökningens skadliga effekter.

I motiven anges också att införandet av krav på neutrala förpackningar är en av de åtgärder genom vilka den irländska regeringen genomför Irlands skyldigheter enligt artikel 5, 11 och 13 i ramkonventionen.

Bestämmelserna i den irländska lagstiftningen innebär väsentligen följande. Tobaksförpackningar får vara fodrade, men fodret ska i så fall ha en viss föreskriven färg och vara av ett visst föreskrivet material. Tobaksförpackningar får inte ha ljudeffekter eller dofter som marknadsför tobaksvaran. Förpackningarna får inte heller vara utformade att förändras efter försäljning. Cigarettförpackningar som är avsedda att säljas i detaljhandeln ska:

1. på utsidan ha en föreskriven färg med matt finish,
2. på insidan ha en föreskriven färg,
3. inte ha någon märkning eller vara försedd med varumärke, med undantag för att varumärke/företagsnamn och märkesvariant får skrivas på framsidan, ovansidan och undersidan av förpackningen i föreskriven form,

⁷ <http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2014/5414/b5414s-memo.pdf>

4. inte ha några upphöjningar, präglingar eller andra dekorationer på utsidan,
5. inte innehålla ett klister som är färgat eller inte är transparent,
6. inte innehålla några föremål som lagts i eller fästs på förpackningen,
7. vara rätblocksformade, där kanterna får vara rundade eller avfasade,
8. vara gjorda av papp eller ett mjukt material och
9. inte innehålla en öppning som kan återförslutas och -öppnas annat än av typen flip-top eller i form av en ask med fällbart lock.

Cigarettförpackningar ska ha sådan märkning som krävs enligt lag, t.ex. hälsovarningar. Sådana förpackningar får också ha en streckkod i föreskriven form eller ett liknande identifikationsmärke. Cigarettförpackningar får ha omslag, men detta måste i så fall vara transparent, ofärgat, inte ha några upphöjningar, präglingar eller andra dekorationer, inte innehålla något varumärke eller någon märkning förutom en avrivningsremsa som i så fall ska vara utformad på ett visst sätt. Det får inte heller fästas något föremål på omslaget, om det inte är föreskrivet i lag.

Det är straffbart att:

- förpacka tobaksvaror i förpackningar som inte uppfyller kraven,
- tillverka tobaksförpackningar som inte uppfyller kraven och
- importera eller sälja tobaksvaror i förpackningar som inte uppfyller kraven.

Även själva cigaretterna regleras. Pappret som omger cigaretten ska vara vitt till färgen. Om cigaretten har ett filter i ena änden, så ska änden vara vit medan den delen av cigarettpappret som täcker änden får vara vit i färgen eller ha en färg i korkimitation. Varumärke/företagsnamn och märkesvariant får skrivas på cigaretten, om det sker i föreskriven form. Det är straffbart att tillverka, importera eller sälja cigaretter som är avsedda för detaljhandelsförsäljning och som inte uppfyller kraven i bestämmelserna.

Närmare föreskrifter om färger, former m.m. kommer att antas av den irländska regeringen.

De specifika bestämmelserna om förpackningar för rulltobak och annan tobak liknar de som gäller för cigarettförpackningar.

Lagen ska träda i kraft vid den tidpunkt som regeringen bestämmer. Enligt lagens övergångsbestämmelser ska lagen emellertid inte gälla för försäljning före den 20 maj 2017 av tobaksvaror som tillverkats eller släppts ut på marknaden före den 20 maj 2016, förutsatt att varorna vid försäljningen uppfyller de tidigare gällande kraven.

Det anges uttryckligen i en bestämmelse att inget i den aktuella lagen ska leda till ett förbud mot att registrera varumärken enligt den irländska varumärkeslagen eller vara skäl för hävning av registreringen av ett varumärke enligt den lagen.

10.4.4 Frankrike

Den franska hälsoministern tillkännagav i september 2014 ett nationellt program för att minska rökningen. Målsättningen är att minska antalet dagliga rökare med minst 10 procent mellan 2014 och 2019, att minska den dagliga rökningen till mindre än 20 procent 2024 och att 95 procent av de barn som föds under 2014 ska vara icke-rökare när de fyller 18 år. Programmet utgår från tre handlingslinjer:

1. Att skydda barn och unga och förhindra att de börjar använda tobak.
2. Att hjälpa rökare att sluta röka.
3. Att vidta åtgärder gentemot tobaksbranschen.

Den franska generalförsamlingen röstade den 3 april 2015 för ett förslag att införa neutrala förpackningar för cigaretter och rulltobak i Frankrike från och med den 20 maj 2016. Införandet av neutrala paket ingår i de åtgärder som planerats inom ramen för det nationella programmet för att minska rökningen (handlingslinje 1 ovan). Lagstiftningen syftar till att likrikta utseendet hos cigarett- och rulltobakspaket för att motverka tillverkarnas strategier. Med hjälp av ett harmoniserat och neutralt cigarett- eller rulltobaks-

paket kan man minska förpackningens attraktionskraft så att den inte längre når fram till sina målgrupper, som framför allt består av kvinnor och ungdomar. Neutrala förpackningar förstärker också den sociala avnormaliseringen av tobak.

De föreslagna föreskrifterna om neutrala paket, *Décret relatif aux conditions de neutralité et d'uniformisation des conditionnements et du papier des cigarettes et du tabac à rouler*, är utformade efter förebild av det brittiska förslaget, se avsnitt 10.4.2.

10.4.5 Norge

Helse- og omsorgsdepartementet har i *Høringsnotat om forslag til standardiserte tobakkepakninger og gjennomføring av Tobakskonvensjonen artikkel 5.3*, daterat den 17 mars 2015, föreslagit bl.a. att det i Norge ska införas ett krav om neutrala tobaksförpackningar. I förslaget har departementet försökt efterlikna utformningen av de neutrala förpackningar som Storbritannien och Irland beslutat om. Enligt förslaget ska det vara förbjudet att till Norge föra in, sälja eller dela ut tobaksförpackningar och tobaksvaror som inte har en standardiserad utformning efter närmare bestämmelser som föreskrivits av departementet. Standardiseringen kan t.ex. gälla form, storlek, utseende, färg, material, textur, märkning, inbegripet förbud mot vilseledande märkning, öppningsmekanismer och andra designelement, inbegripet användning av varumärken, logotyper och andra element knutna till varumärkesbyggnad och andra funktioner som används för att särskilja tobaksmärken från varandra. Departementet föreslås få bemyndigande att meddela föreskrifter om motsvarande standardisering av märkning och utformning av förpackningar för tobakstillbehör och tobakssurrogat. Förbuden omfattar inte mindre kvantiteter som förs in i landet för eget bruk som resandegods eller presentförsändelser.

Departementets förslag innebär vidare att det föreslås bli förbjudet att föra in i Norge, sälja eller dela ut etuier, askar, omslag, inpackningar och varje annan produkt som har till syfte att helt eller delvis dölja tobaksförpackningen eller hälsovarningarna. Tobaksvaror, tobakssurrogat och tobakstillbehör som importeras i strid mot bestämmelserna föreslås kunna tas i beslag och förverkas.

Syftet med förslaget anges vara att minska tobakskonsumtionen. Vidare anges syftet vara att förebygga tobaksbruk genom att reglera tobaksförpackningar så att de inte är lockande för barn och unga, genom att hälsovarningarna får ökad uppmärksamhet och effekt, samt genom att minimera risken för att utformningen verkar vilseledande när det sådana gäller hälsorisker som är förknippade med tobaksbruk. De materiella bestämmelserna om standardisering av färger och andra förpackningselement innebär att:

- Ytorna på utsidan av tobaksförpackningar ska vara matt Pantone 448 C.
- Ytorna på insidan av cigarettförpackningar ska vara matt vit eller Pantone 448 C, med motsvarande ytor på övriga tobaksförpackningar ska vara vit eller den naturliga färgen av det aktuella materialet.
- Alla yttre och inre ytor på tobaksförpackningar (med undantag för påsförpackningar och rulltobak i cylindriska förpackningar) ska vara plana och släta samt inte innehålla oregelbundna element såsom prägling, upphöjning m.m. i form eller textur.
- Inlägg (saker som läggs i förpackningen) är förbjudet, förutom för rulltobaksförpackningar som säljs med filter och cigarett-papper.
- Foder i en styckförpackning för tobaksvaror ska bestå av silverfärgad folie med vitt papper på baksidan, men får ha prickar eller fyrkanter om det behövs för produktionen eller paketeringen.
- Tobaksförpackningar får ha omslagspapper om det är genomskinligt, färglöst, plant, slätt och inte innehåller märkning eller textur som inte är nödvändig för produktionsprocessen.
- Tobaksförpackningar och eventuellt omslag får märkas med en streckkod som inte får tryckas på förpackningarnas framsida, om streckkoden används för försäljning, distribution eller lagerkontroll och om streckkoden är antingen svart och vit eller Pantone 448 C och vit, och den inte utgör en bild, mönster eller symbol som liknar något annat än en streckkod.
- Tobaksförpackningar får innehålla kalibreringsmärken om det är nödvändigt för produktionen.

- Tobaksförpackningar får inte ha förpackningselement som förändras efter försäljning.

Material, storlek, form och öppningsmekanismer för tobaksförpackningar regleras på följande sätt:

- Styckförpackningar till cigaretter ska bestå av papp eller annat mjukt material, vara rätblocksformade och får inte ha en öppning som kan stängas efter att den öppnats, med undantag för lock av typen flip-top och i form av en ask med fällbart lock.
- Styckförpackningar till rulltobak ska vara rätblocksformade, cylindriska eller formade som en påse.
- Styckförpackningar för snus ska vara gjorda av hårdplast, papp eller metall och vara formade som en cylindrisk box med ett enhetligt lock och enhetlig platt botten.

Tobaksförpackningar får förses med märkesnamn och variantnamn om namnen har en viss angiven utformning, bl.a. avseende typsnitt och färg. Märkes- och variantnamnen får tryckas en gång på framsidan av en cigarettförpackning och en gång var på de två minsta ytorna. Det finns även en reglering av hur märkes- och variantnamn får skrivas på andra tobaksförpackningar. På cylindriska förpackningar gäller att märkes- och variantnamnet får tryckas en gång på sidan av styckförpackningen eller den yttre förpackningen och en gång på locket. Tobaksförpackningar får även märkas med viss information om producenten och mängden tobak i förpackningen på ett visst angivet sätt.

Vidare regleras själva utformningen av tobaksvarorna. För cigaretter gäller att allt papper, filter, höljen utanpå filtret och annat material som används i cigaretter, med undantag för tobaken, ska ha en vit och matt färg. Höljet på änden av cigaretten får färgas på ett sätt så att den imiterar kork. Cigaretter får märkas med text för att identifiera märkes- och variantnamn om texten uppfyller vissa angivna krav. Lagstiftningen innehåller även krav på utformningen av cigarrer, rulltobak och portionssnus. För portionssnus gäller att materialet som snusportionen är inpackad i ska vara vitt.

Tillsyn över bestämmelserna ska utövas av Helsedirektoratet och i framtiden sannolikt även av kommunerna. Helsedirektoratet före-

slås kunna besluta om sanktioner för överträdelse av bestämmelserna om standardiserade förpackningar.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 20 maj 2016.

10.4.6 Finland

Den 27 juni 2014 presenterade det finländska Social- och hälsovårdsministeriet ett tobakspolitiskt åtgärdsprogram, *Mot ett rökfritt Finland*⁸. I programmet anges att styckförpackningar bör förenhetligas till allmänna förpackningar utan varumärke. Avsikten med åtgärden är att genom en minskad attraktionskraft förhindra användningen av tobaksvaror. Något konkret lagförslag om neutrala förpackningar har dock ännu inte presenterats.

10.5 På vilket underlag har andra länder grundat regleringar om krav på neutrala tobaksförpackningar?

Australien är hittills det enda land som infört neutrala förpackningar för tobaksvaror. Lagstiftningen trädde i kraft den 1 december 2012. Även Irland, Förenade kungariket och Frankrike har beslutat att införa neutrala förpackningar för vissa tobaksvaror, men lagstiftningen i dessa länder har ännu inte trätt i kraft. Det övergripande målet med de här lagstiftningarna har varit att skydda konsumenter från de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak. Införandet av neutrala tobaksförpackningar anses kunna bidra till detta mål eftersom det förväntas leda till att tobaksanvändningen minskar, särskilt bland barn och ungdomar. Tobaksanvändningen förväntas minska eftersom neutrala förpackningar:

1. gör tobaksvaror mindre attraktiva genom att begränsa förpackningens reklameffekt,
2. tydligare synliggör de hälsovarningar som finns på förpackningarna, vilket ökar varningarnas effekt och

⁸ Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2014:11.

3. minskar risken för att förpackningen ska vilseleda konsumenter om de risker som är förenade med att bruka tobak.

Redan på 1990-talet övervägde bl.a. Kanada att införa neutrala förpackningar. I en rapport från 1995⁹ konstaterades att neutrala förpackningar i jämförelse med traditionella förpackningar framstår som trista, tråkiga, billiga och får rökning att framstå som mindre lockande. Vidare är tonåringar mindre benägna att associera märken med särskilda personligheter när förpackningarna är neutrala. Studenter har också en ökad förmåga att komma ihåg hälsovarningar på neutrala förpackningar, vilket tyder på att bildspråket kan verka distraherande på hälsovarningarna. Rapportens slutsats var att neutrala förpackningar för tobaksvaror sannolikt skulle leda till att färre tonåringar börjar röka samt att fler tonåringar och vuxna slutar röka.

Som ett underlag för Australiens beslut att införa neutrala förpackningar sammanställdes en systematisk översikt av tillgängliga studier av *Quit, Cancer Council Victoria* i rapporten *Plain packaging of cigarettes: a review of the evidence*¹⁰. Följande slutsatser presenterades i rapporten:

- I takt med att förbuden mot tobaksreklam blivit mer omfattande har cigarettförpackningen blivit tobaksindustrins viktigaste marknadsföringsverktyg för att locka nya och behålla gamla kunder.
- Tobaksindustrin använder ny teknik och nya innovationer vid utformningen av förpackningar för att förmedla särskilda egenskaper om varje märke och i förlängningen konsumenternas personlighet och sociala status.
- Förpackningarnas nuvarande färger och bilder kan minska bildhälsovarningarnas effekt.

⁹ *When packages can't speak: possible impacts of plain and generic packaging of tobacco products*, Expert Panel Report Prepared at the Request of Health Canada, Goldberg et al.

¹⁰ <http://www.cancerciv.org.au/plainfacts/plainfacts-evidence>

- Att förpackningarnas färger och bildspråk är oreglerade bidrar till konsumenternas missuppfattning om att vissa märken är säkrare än andra. Att ta bort färger från cigarettförpackningar och vilseledande termer som ”smooth”, ”gold” och ”silver” skulle minska de felaktiga uppfattningarna om cigaretters skadlighet.
- Vuxna och ungdomar uppfattar cigaretter i neutrala förpackningar som mindre attraktiva, att de smakar sämre, att de ger mindre tillfredsställelse och att de är av sämre kvalitet jämfört med cigaretter i nuvarande förpackningar. Neutrala förpackningar skulle också påverka ungdomars uppfattningar om vilka egenskaper och vilken status personer som röker ett visst märke har.
- Neutrala förpackningar med större hälsovarningar (som täcker 75 procent av förpackningen) skulle minska förpackningens attraktivitet och göra varningarna mer effektiva.

Den australiensiska rapporten redovisade också några av de invändningar som tobaksindustrin och detaljhandeln haft mot lagförslaget om neutrala förpackningar. Invändningarna går i huvudsak ut på att:

- lagstiftningen skulle inte vara effektiv,
- transaktionstiden i affärer skulle öka eftersom butikspersonalen skulle ha svårt att skilja mellan olika märken och att konsumenter därför skulle handla mindre i närbutiker och mer i lågprisbutiker,
- krav på neutrala förpackningar innebär att staten tar över varumärkena, dvs. en form av expropriation, vilket i sin tur skulle leda till att staten skulle bli skadeståndsskyldig mot varumärkeshavarna med mycket höga belopp,
- lagstiftningen skulle minska priset och konkurrensen på marknaden och
- lagstiftningen skulle leda till en ökad illegal handel med tobaksvaror.

Frågan om effekterna av ett införande av neutrala förpackningar undersöktes också i samband med att Kommissionen arbetade fram ett förslag till det som senare skulle bli tobaksproduktdirektivet

(2014/40/EU). I Kommissionens konsekvensanalys¹¹ utvärderades ett antal alternativ till hur en reglering av tobaksförpackningar skulle kunna se ut. Det mest ingripande förslaget var att införa neutrala förpackningar. I konsekvensanalysen angav Kommissionen att helt neutrala förpackningar skulle ha bäst hälsoeffekter eftersom flera studier tyder på att neutrala förpackningar ökar tydligheten och effektiviteten av hälsovarningar och gör varan, vissa varumärken och brukaren mindre tilltalande. Åtgärden förväntades leda till att färre personer börjar använda tobak, och effekterna förväntades få särskilt stor effekt bland ungdomar. I medlemsstaternas remissvar över förslaget var inställningarna till neutrala förpackningar blandade, och Kommissionen valde att inte gå vidare med ett förslag om neutrala förpackningar.

Även Storbritannien tog fram ett underlag inför sitt beslut att införa neutrala tobaksförpackningar. En systematisk översikt, *Plain Tobacco Packaging: A Systematic Review*¹² togs fram år 2011 och uppdaterades år 2013¹³. I rapporterna angavs följande slutsatser:

- Neutrala förpackningar kan påverka tobaksvarors attraktivitet. Enligt de redovisade studierna anses neutrala förpackningar mindre attraktiva än traditionella förpackningar, bland både vuxna och barn. Reaktionen var tydligare bland icke-rökare och yngre personer än bland rökare och äldre personer. Tobak i neutrala förpackningar uppfattas vara av lägre kvalitet, smaka sämre och vara billigare än tobak i märkesförpackningar. Neutrala förpackningar leder till att positiva uppfattningar om rökarens identitet och personlighet som förknippats med särskilda märken försvagas eller försvinner.
- Neutrala förpackningar gör hälsovarningarna mera framträdande, vilket leder till att man lättare kommer ihåg varningarna, ger dem större uppmärksamhet och ökar deras upplevda allvar och trovärdighet. Resultaten verkar vara beroende av typen av hälsovarning samt varningens storlek och placering. Enligt en studie uppmärksammade icke-rökare, och personer som rökte

¹¹ European Commission, Proposal for a revision of the tobacco products directive: Impact Assessment, s. 94 f.

¹² Moodie et al (2011), *Plain Tobacco Packaging: A systematic Review*, University of Stirling.

¹³ Moodie et al (2013), *Plain Tobacco Packaging Research: An Update*, University of Stirling.

varje vecka, varningarna på neutrala förpackningar i större utsträckning än personer som rökte dagligen.

- Neutrala förpackningar kan minska missuppfattningar om olika märkens relativa skadlighet. Förpackningars färger påverkar uppfattningen om produktens skadlighet och styrka. Överlag uppfattas neutrala förpackningar i mörka färger (t.ex. brun) vara mer skadliga än traditionella förpackningar. Neutrala förpackningar med ljusa färger (t.ex. vit) uppfattas som mindre skadliga än traditionella förpackningar. Röda förpackningar uppfattas innehålla starkare cigaretter än förpackningar i ljusa färger. Beskrivande ord som "gold" och "smooth" på neutrala förpackningar kan verka vilseledande för konsumenter, på samma sätt som de är vilseledande när de trycks på traditionella förpackningar. Överlag är det högre sannolikhet för att rökare har missuppfattningar om cigaretters skadlighet än att icke-rökare har det. Detta gäller oavsett om cigaretterna säljs i traditionella förpackningar eller i neutrala förpackningar.
- Neutrala förpackningar förefaller öka den negativa inställningen till rökning. De tillgängliga studierna tyder överlag på att neutrala förpackningar sannolikt har en avskräckande effekt på unga att inte börja röka, och uppmuntrar rökare att minska sin konsumtion eller sluta, även om vissa studier kommit fram till att neutrala förpackningar sannolikt har liten effekt. Det är mer sannolikt att icke-rökare, personer som röker mera sällan och ungdomar uppfattar att neutrala förpackningar skulle verka avskräckande eller minska rökningen.
- Undersökningar om den allmänna inställningen till neutrala förpackningar bland befolkningen, där flest undersökningar gjorts i Australien, har antytt att en svag majoritet är för neutrala förpackningar. Icke-rökare är mer benägna att vara för neutrala förpackningar än rökare. Två potentiella problem med neutrala förpackningar – svårigheter med att komma ihåg varumärken och ökad transaktionstid vid köp – undersöktes i två studier, som kom fram till att neutrala förpackningar inte påverkade förmågan att komma ihåg varumärket och ledde till kortare transaktionstider.

I slutet av år 2013 beställde Storbritanniens regering en oberoende granskning av det vetenskapliga underlaget för vilka effekter krav på neutrala förpackningar kan få för folkhälsan. Sir Cyril Chantler genomförde granskningen och presenterade sina slutsatser i rapporten *Standardised packaging of tobacco*¹⁴. Slutsatserna kan sammanfattas enligt följande.

- Förpackningen är en mycket viktig marknadsföringsyta för tillverkare av cigaretter, framför allt i de länder som begränsat övrig marknadsföring av tobaksvaror. Tobaksindustrin har påstått att deras marknadsföring endast syftar till att övertyga nuvarande rökare att byta märke och inte riktar sig mot barn eller nya rökare. Detta påstående är inte rimligt. Barn och icke-rökare har inte möjlighet att undvika att exponeras för förpackningar och de blir därför mottagliga för marknadsföringen, vare sig den är direkt riktad mot dem eller inte. Traditionella förpackningar med varumärken ökar därför tobakskonsumtionen.
- Det vetenskapliga underlaget för vilken effekt neutrala förpackningar kan väntas få är begränsat. Tobaksindustrin har kritiserat den systematiska översikt som tidigare tagits fram eftersom den förlitar sig på vad personer uppgett om sina avsikter i hypotetiska situationer. Den systematiska översiktens främsta värde ligger emellertid i resultaten vad avser förpackningarnas attraktivitet, framhävandet av hälsovarningarna och uppfattningen om skadeverkningar. Undersökningar från andra områden visar på ett starkt omedvetet samband mellan attraktivitet och efterföljande beteende, oavsett vilka avsikter som uppgetts. Neutrala förpackningar skulle därför påverka rökbeteendet genom att minska attraktiviteten.
- Tobaksindustrin har vidare invänt att neutrala förpackningar skulle resultera i lägre priser, vilket i sin tur skulle öka tobakskonsumtionen. Industrin har också påstått att neutrala förpackningar i förlängningen skulle minska varumärkeslojaliteten och göra att rökare skulle byta till billigare märken samt uppmuntra tillverkare att konkurrera med priset på varorna. Undersökningar från Australien visar emellertid att priserna inte har fallit, tvärtom

¹⁴ <http://www.kcl.ac.uk/health/packaging-review.aspx>

har priserna ökat mer än vad tobaksskatten ökat. Det finns vissa indikationer på att billigare märken har ökat sin försäljning, men detta förefaller vara en fortsättning av en pågående marknadstrend. Om priserna skulle börja falla kan regeringen mildra effekten genom att höja tobaksskatten.

- Tobaksindustrin har också inväntat att neutrala förpackningar skulle leda till en större illegal marknad, särskilt för förfalskade cigaretter. Det finns emellertid inget underlag för att neutrala förpackningar skulle vara lättare att förfalska och i Australien har det ännu inte påträffats några förfalskade neutrala förpackningar.
- Det är mycket troligt att neutrala förpackningar skulle minska andelen barn som börjar röka. Det är osannolikt att neutrala förpackningar skulle öka tobakskonsumtionen. Märkesförsedda förpackningar spelar en viktig roll när det gäller att uppmåna unga personer att röka och i att förstärka vanan, oavsett vilka avsikter tobakstillverkarna har. Det har inte presenterats bevis som gör det möjligt att kvantifiera de sannolika effekterna neutrala förpackningar men det finns en mängd bevis som talar för att neutrala förpackningar, tillsammans med den nuvarande ordningen för tobakskontroll, med stor sannolikhet kommer att leda till en liten men viktig minskning av andelen som börjar röka och andelen rökare i befolkningen och därmed få en positiv inverkan på folkhälsan.

I Storbritanniens konsekvensanalys¹⁵ till förslaget till lagstiftning om neutrala tobaksförpackningar, gjordes följande bedömningar. Det är svårt att kvantifiera hur stor inverkan lagstiftningen skulle få på rönkningsprevalensen och på andelen av befolkningen som börjar röka. Det finns emellertid i Storbritannien och internationellt en erfarenhet av andra åtgärder för tobakskontroll, särskilt när det gäller tobaksreklam och marknadsföring, som kan ge en inblick i vilka effekter som ett krav på neutrala tobaksförpackningar kan förväntas få i dessa avseenden. Forskare som har specialiserat sig på tobakskontroll, och oberoende akademisk forskning som gjorts på upp-

¹⁵ <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/index.cfm/search/?trisaction=search.detail&year=2014&num=427&iLang=EN>

drag av det brittiska hälsodepartementet, uppskattar att åtgärden efter två år kan förväntas leda till:

- en minskning med tre procentenheter av andelen 11–15-åringar som någon gång har rökt och
- en minskning med en procentenhet av rökningprevalensen bland vuxna.

I konsekvensanalysen anges vidare att en tiondedel av dessa effekter kan förväntas uppnås om tobaksproduktdirektivets bestämmelser genomförs utan krav på neutrala förpackningar. Den resterande effekten är den ytterligare minskning som är hänförlig till neutrala förpackningar. Tio år efter införandet av neutrala förpackningar skulle åtgärden beräknas ge mycket stora hälsofördelar. Hälsofördelarna uppskattas enligt analysen till 400 000 levnadsår, vilket enligt det brittiska hälsodepartementet kan värderas till 26 miljarder brittiska pund. Ytterligare fördelar i produktivitetsökning, produktionskostnadsbesparingar och minskade transaktionskostnader i detaljhandeln innebär att den totala vinsten kan beräknas till 27,2 miljarder brittiska pund. Kostnaderna, bestående i kostnader för förpackningstillverkare, värdeminskning av tobaksvarumärken och minskade skatteintäkter, beräknas i analysen till knappt 2,5 miljarder brittiska pund.

I Norge har det, som framgår av avsnitt 10.4.5, lagts fram ett förslag om införande av krav på neutrala tobaksförpackningar.¹⁶ Enligt förslaget ska kravet omfatta snusförpackningar. I Norge har SIRUS (Statens institutt for rusmiddelforskning) genomfört studier avseende neutrala tobaksförpackningar.¹⁷ Slutsatserna i de studierna var att neutrala tobaksförpackningar uppfattas som mindre attraktiva, särskilt för ungdomar. Vidare fick hälsovarningarna större effekt och uppmärksamhet. De flesta rökarna trodde att neutrala tobaks-

¹⁶ Høringsnotat om forslag til standardiserte tobakkspakninger og gjennomføring av Tobakkskonvensjonen artikkel 5.3, Helse- og omsorgsdepartementet, 17 mars 2015.

¹⁷ Scheffels & Sæbø (2013), Perceptions of Plain and Branded Cigarette Packaging Among Norwegian Youth and Adults: A Focus Group Study, *Nicotine & Tobacco Research* 15(2): 450–456; Lund & Scheffels (2013), Young smokers and non-smokers perceptions of typical users of plain vs. branded cigarette packs: a between-subjects experimental survey, *BMC Public Health* 13(1): 1005; Scheffels & Lund (2013), The impact of cigarette branding and plain packaging on perceptions of product appeal and risk among young adults in Norway: A between-subjects experimental survey., *BMJ Open* 3(12).

förpackningar i sig inte skulle få dem att sluta röka, men de trodde att neutrala tobaksförpackningar skulle kunna leda till att andra inte börjar röka.

En studie från Norge visar också att neutrala snusförpackningar uppfattas som mindre aktiva av unga. Studien visar att snusförpackningens utformning har betydelse för produktens attraktionskraft för unga i åldern 14–18 år. Förpackningsdesign och snusmärken kommunicerar social identitet och design, färger och materialval har betydelse för ungas uppfattning av snusprodukterna. Märkena har social betydelse för ungdomar både på ett direkt sätt i samspel med andra, och på ett mer symboliskt sätt som något de använder för att kommunicera social identitet och tillhörighet. Deltagarna beskrev snusprodukterna på marknaden som identitetsmarkörer, och motiverade det med att förpackningarna var så olika. Förpackningsdesignen hade också betydelse för ungdomars uppfattning av hälsorisker. Ljusa förpackningar med smaktillsatser uppfattades som mindre hälsofarliga än andra. Många förpackningar uppfattades som att de innehöll något annat än tobak, framför allt ljusa eller färgglada förpackningar med smak – dessa gav associationer till godis, kosmetik och tuggummi. Flera ansåg att nya produkter med mindre och tunnare snusportioner var speciellt attraktiva för unga. Sammanfattningsvis visar studien att förpackningsdesign på snus, i likhet med cigaretter, är viktiga för unga, kan fungera som identitetsmarkörer och ha konkret social betydelse när unga möts. Vidare har förpackningsutformning och produktutveckling betydelse för att locka unga och nya snusare.¹⁸

10.6 Forskning på effekterna av den australiensiska lagstiftningen

Enligt statistik från det australiensiska hälsodepartementet¹⁹ har andelen rökare i befolkningen minskat sedan 1991. Minskningen fortsatte under perioden 2010–2013. År 2010 var andelen dagliga rökare i åldern 14 år eller äldre 15,1 procent, och år 2013 hade denna siffra sjunkit till 12,8 procent. Andelen dagliga rökare i

¹⁸ SIRUS (2015), Oppdatering av kunnskapsgrunnlaget om standardiserade tobakspakninger.

¹⁹ <http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/Content/tobacco-kff>

åldern 18 år eller äldre sjönk från 15,9 procent år 2010 till 13,3 procent år 2013. Nedgångarna är de största som uppmätts sedan mätningarna startade år 1991. Andelen unga i åldersgruppen 18–24 år som uppger sig aldrig ha rökt ökade från 72 procent år 2010 till 77 procent år 2013. Statistiken bör bedömas med viss försiktighet eftersom den endast omfattar det första året efter införandet av neutrala förpackningar. Vidare har Australien även infört ett antal andra åtgärder för tobakskontroll under de senaste åren, t.ex. större hälsovarningar, exponeringsförbud och höjningar av tobaksskatten.

I en studie²⁰ undersöktes lagstiftningens effekter på 536 cigarett-rökare i den australiensiska delstaten Victoria i november 2012 (kravet på att förpackningarna skulle vara neutrala trädde i kraft den 1 december 2012, men försäljningen av neutrala tobaksförpackningar i detaljhandeln började redan i oktober samma år). Resultaten visade att rökare som rökte cigaretter från neutrala förpackningar med stora hälsovarningar i större utsträckning:

- uppfattade att tobaken hade en lägre kvalitet och var mindre tillfredsställande än ett år tidigare,
- funderade på att sluta röka och
- var positiva till lagstiftningen om neutrala förpackningar.

En annan studie²¹ undersökte om införandet av neutrala förpackningar i Australien kunde knytas till en ökning av antalet samtal till sluta röka-linjen. I studien inhämtades statistik från två australiensiska delstater mellan år 2011 och 2013. Studien fann att införandet av neutrala förpackningar (och större bildvarningar) kunde kopplas till en 78-procentig ökning av antalet samtal till sluta röka-linjen. Författarna uppgav att de tagit hänsyn till möjliga felkällor och konstaterade att ökningen av antalet samtal inte var hänförlig till ökad marknadsföring mot rökning, prishöjningar eller någon annan omständighet.

²⁰ *Introduction effects of the Australian plain packaging policy on adult smokers: a cross-sectional study*, Wakefield et al, *British Medical Journal*, 22 July 2013.

²¹ *Association between tobacco plain packaging and Quitline calls: a population-based, interrupted time-series analysis*, Young et al, *Med J Aust* 2014; 200 (1): 29–32.

En studie²² undersökte om cigarettförpackningar blev mindre synliga, hur rökare placerade sina förpackningar och om rökningen minskade på vissa allmänna platser utomhus efter införandet av neutrala förpackningar och större bildvarningar. Enligt slutsatserna minskade andelen rökare och synliga cigarettförpackningar på uteserveringar till caféer, restauranger och barer. Cigarettförpackningarnas minskade synlighet var tydligare på platser där det fanns barn i närheten. Vidare försökte en liten andel av rökarna att dölja cigarettpaketet som annars hade varit synliga.

En tvärsnittsstudie²³ undersökte om den australiensiska lagstiftningen om neutrala förpackningar med större bildhälsövarningar uppfyllde de målsättningar som låg bakom införandet. Studien kom fram till att året efter införandet av neutrala förpackningar uppfattade fler rökare cigarettpaketen som mindre tilltalande och cigarettkvaliteten som lägre. Vidare ansåg fler rökare att cigaretterna var mindre tillfredsställande och att det inte fanns någon skillnad i anseende mellan olika cigarettmärken. De förändrade uppfattningarna i denna del var tydligare bland unga rökare. Fler rökare lade också märke till hälsovarningarna och ansåg att de ökade motivationen att sluta röka. Fler rökare undvek vissa specifika hälsovarningar när de köpte cigaretter och försökte dölja sina förpackningar, men det var ingen förändring i uppfattningen om huruvida skaderiskerna överdrevs. Det var också fler som ansåg att olika cigarettmärken inte skiljer sig i fråga om skadlighet, men det var ingen förändring i fråga om uppfattningen att olika varianter har olika styrka eller uppfattningen om cigaretters skadlighet.

²² *Personal tobacco pack display before and after the introduction of plain packaging with larger pictorial health warnings in Australia: an observational study of outdoor café strips*, Zacher et al, *Addiction*, 109: 653–662.

²³ *Australian adult smokers' responses to plain packaging with larger graphic health warnings 1 year after implementation: results from a national cross-sectional tracking survey*, Wakefield et al, *Tob Control* 2015, 24:ii17–ii25.

10.7 Överväganden

Våra bedömningar: Tobakskonsumtionen i Sverige kan förväntas minska om det införs ett krav på att tobak måste säljas i neutrala förpackningar. Ett sådant krav är därför tobakspolitiskt motiverat.

Ett krav på att tobak endast får säljas i neutrala förpackningar bör kunna anses förenligt med Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna, varumärkesrätten, mönsterrätten, WTO-rätten och EU-rätten men inte med tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Neutrala tobaksförpackningar kan följaktligen införas endast om tryckfrihetsförordningen ändras. För närvarande bör ett krav på neutrala tobaksförpackningar därför inte införas.

10.7.1 Bör neutrala tobaksförpackningar införas i Sverige?

I takt med att det har införts allt fler restriktioner för marknadsföring av tobak, har tobaksförpackningen blivit en allt viktigare annonsplats för tobakstillverkare. Redan det förhållandet att tobaksförpackningar förvaras synliga i butiker innebär en marknadsföringseffekt, se kapitel 9. Marknadsföringseffekten upphör emellertid inte när förpackningarna lämnat butiken. Förpackningarna är även synliga t.ex. när rökaren tar upp paketet för att röka en cigarett eller när snusaren tar upp dosan för att stoppa in en portion snus i munnen. Barn och personer som inte använder tobak har svårt att undvika att exponeras för förpackningar och de blir därför mottagliga för marknadsföringen på förpackningarna vare sig den är direkt riktad mot dem eller inte.

Flera länder har beslutat att införa krav på neutrala tobaksförpackningar. Dessa länder har kommit fram till att ett sådant krav kan förväntas minska tobakskonsumtionen, särskilt bland barn och ungdomar. Neutrala tobaksförpackningar förväntas få den effekten eftersom sådana förpackningar gör tobaksvaror mindre attraktiva. Vidare synliggörs de hälsovarningar som finns på förpackningarna. Risken för att förpackningarna ska vilseleda konsumenter om faran med att bruka tobak minskar också.

Att införa ett krav på neutrala tobaksförpackningar är en åtgärd som har stöd i ramkonventionen och de riktlinjer som konven-

tionsländerna har enats om. Detta talar för att ett krav på neutrala tobaksförpackningar är en verkningsfull åtgärd för att minska tobakskonsumtionen. Att åtgärden skulle minska tobakskonsumtionen stöds också av flera vetenskapliga undersökningar som gjorts i bl.a. Australien, Storbritannien och Norge, se avsnitt 10.5.

Det är ofta svårt att mera exakt förutse vilken effekt en folkhälsopolitisk åtgärd kommer att få. Så är även fallet när det gäller ett införande av ett krav på neutrala tobaksförpackningar. I Storbritanniens konsekvensanalys görs ett försök att kvantifiera vilken effekt på rökningen som ett införande av neutrala förpackningar kan förväntas få där. Den förväntade effekten efter två år är en minskning med tre procentenheter av andelen 11–15-åringar som någon gång har rökt och en minskning med en procentenhet av rökningprevalensen bland vuxna. Enligt konsekvensanalysen kan ett införande av neutrala förpackningar i dessa avseenden förväntas vara tio gånger effektivare än att endast införa de krav som följer av tobaksproduktdirektivet. De brittiska bedömningarna talar för att ett krav på neutrala tobaksförpackningar är en avsevärt effektivare åtgärd än att endast genomföra tobaksproduktdirektivets reglering. Även den konsekvensanalys som kommissionen gjort i samband med arbetet med tobaksproduktdirektivet (2014/40/EU) ger stöd för att neutrala förpackningar är en åtgärd som kan förväntas ge en högre skyddsnivå för folkhälsan än vad tobaksproduktdirektivets reglering ger.

De vetenskapliga studier som genomfördes innan Australien införde neutrala förpackningar har av tobaksindustrin kritiserats för att inte visa hur personerna i studierna faktiskt skulle agera, utan endast visa hur personerna tror att de skulle agera om tobak såldes i neutrala förpackningar. Som konstaterats i den brittiska rapporten av Sir Cyril Chantler har studierna ett starkt värde eftersom de visar att förpackningarna uppfattas som mindre attraktiva och att hälsovarningarna blir tydligare, vilket innebär att uppfattningen om tobakens skadeverknings också blir tydligare.²⁴ Undersökningar från andra områden visar på ett starkt omedvetet samband mellan attraktivitet och efterföljande beteende, oavsett vilka avsikter som uppgetts. Detta talar för att neutrala förpackningar skulle påverka rökbetendet genom att minska attraktiviteten. Cyril Chantlers ut-

²⁴ Standardised Packaging of Tobacco, <http://www.kcl.ac.uk/health/packaging-review.aspx>

redning talar alltså för att det går att förutse effekterna av att införa neutrala tobaksförpackningar och att dessa effekter skulle vara att färre personer, särskilt barn, börjar röka och en minskad andel rökare i befolkningen.

Ytterligare ett argument som framförts mot neutrala förpackningar är att det skulle leda till att den enda kvarvarande konkurrensfaktorn skulle vara priset på varan, och att en sådan lagstiftning därför skulle riskera leda till lägre priser på tobak. Undersökningar som gjorts i Australien visar att priserna på tobak inte har fallit där efter införandet av neutrala förpackningar. Om tobakstillverkarna skulle sänka priset på tobaksvarorna, finns det också möjlighet att mildra effekten genom att höja tobaksskatten.

Det har vidare hävdats att det skulle bli lättare att förfälska förpackningar, vilket skulle riskera att leda till en ökad illegal handel med tobaksvaror. Något underlag för det här påståendet finns emellertid inte. Det system för spårbarhet och märkning som tobaksproduktdirektivet föreskriver och som vi föreslår ska genomföras (se kap. 6) kan, liksom införandet av en tillståndsplikt (se kap. 5) förväntas leda till en effektivare bekämpning av den illegala handeln. Risken för att den illegala handeln skulle öka som en följd av ett införande av neutrala förpackningar får därmed betraktas som liten.

Av de mätningar som gjorts i Australien två år före och ett år efter införandet av neutrala förpackningar framgår att andelen dagliga rökare i åldern 14 år eller äldre sjönk med 2,3 procentenheter, och att andelen dagliga rökare i åldern 18 år eller äldre sjönk med 2,6 procentenheter. Även om trenden avseende andelen dagliga rökare i Australien redan tidigare var nedåtgående, så innehöll mätresultatet den största nedgången som uppmäts i landet. Dessa mätningar tyder på att införandet av neutrala förpackningar haft en positiv effekt på tobakskonsumtionen i Australien, även om det bör framhållas att införandet av neutrala förpackningar sammanfaller med andra tobakspreventiva åtgärder.

När det gäller svenska förhållanden, så kan det inledningsvis konstateras att målsättningen med den svenska tobakspolitiken under lång tid har varit att allt tobaksbruk ska minska. Detta har senast bekräftats av riksdagen genom antagandet av propositionerna *Mål för folkhälsan* (prop. 2002/03:35) och *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken* (prop. 2010/11:47). Även om tobakskonsumtionen i Sverige är låg i ett internationellt perspektiv

har, som framgått av kapitel 4, de svenska tobakspolitiska målsättningarna inte uppfyllts. Mot den bakgrunden förefaller ett krav på neutrala förpackningar, som i andra länder har införts med syftet att minska tobakskonsumtionen, vara en lämplig tobakspolitisk åtgärd även i Sverige.

Krav på neutrala förpackningar är en rekommenderad åtgärd enligt riktlinjerna till ramkonventionen. Det vetenskapliga underlag om effekterna av ett krav på neutrala tobaksförpackningar som tagits fram i Australien och Storbritannien, och som legat till grund för införandet av krav på neutrala förpackningar i de länderna, talar starkt för att ett det är en åtgärd som effektivt kan minska rökningens prevalens. Det finns inte något underlag för att ett krav på neutrala tobaksförpackningar, enligt den modell som bl.a. Australien och Storbritannien infört, skulle uppfattas annorlunda i Sverige eller att ett införande av krav på sådana förpackningar skulle få en annan effekt här. Vi gör därför bedömningen att ett införande av neutrala förpackningar kan förväntas leda till minskad andel tobakskonsumenter i Sverige, vilket skulle få en positiv effekt på folkhälsan. Neutrala tobaksförpackningar bör därför införas i Sverige, under förutsättning att kravet är förenligt med övrig lagstiftning och Sveriges internationella förpliktelser. Förenligheten med övrig lagstiftning och internationella förpliktelser kommer att redovisas i de följande avsnitten.

Som vi tidigare framhållit är den svenska tobaksmarknaden speciell i bl.a. det avseendet att snus har en stor marknadsandel. Som vi redovisat i avsnitt 9.6.1 anser vi att det föreslagna exponeringsförbudet bör omfatta alla tobaksvaror eftersom de tobakspolitiska målen inte gör skillnad på olika sorters tobaksvaror och att allt bruk av tobaksvaror är förknippade med hälsorisker. Det finns vidare av handelshinderaspekter skäl för att alla typer av tobaksvaror bör behandlas lika i det avseendet. Vi bedömer av samma skäl att även ett krav på neutrala tobaksförpackningar bör omfatta alla tobaksvaror.

10.7.2 Förhållandet till tryck- och yttrandefriheten

Förhållandet till yttrandefriheten enligt RF, Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Av redovisningen i avsnitt 3.2.2–3.2.4 framgår att begränsningar av den i RF och Europakonventionen garanterade yttrandefriheten får göras i vissa fall. Enligt bestämmelsen i 2 kap. 23 § RF får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. Ett krav på neutrala tobaksförpackningar innebär just en begränsning i friheten att yttra sig i näringsverksamhet. Ett sådant krav torde därför redan av denna anledning vara förenligt med RF:s bestämmelser om yttrandefrihet.

Yttrandefriheten enligt Europakonventionen får inskränkas bl.a. med hänsyn till skyddet för hälsan (artikel 10.2). Enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan rättighetsstadgan) får inskränkningar i yttrandefriheten göras då samhällsnyttan kräver det. Inskränkningen måste enligt båda rättsakterna vara proportionell till det ändamål som ska tillgodoses. Syftet med att införa ett krav på neutrala tobaksförpackningar är att minska tobakskonsumtionen, och således i förlängningen att gagna samhällsnyttan genom att tillgodose skyddet för hälsa. Vi bedömer att inskränkningen i yttrandefriheten bör kunna anses stå i rimlig proportion till det ändamål som ska tillgodoses med lagstiftningen och att ett krav på neutrala tobaksförpackningar därför bör kunna anses förenligt med regeringsformens, Europakonventionens och rättighetsstadgans bestämmelser om skyddet för yttrandefriheten.

Förhållandet till TF

Tobaksförpackningar är att bedöma som tryckta skrifter enligt TF och omfattas därför av denna grundlags skydd, se avsnitt 3.2.5. Ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle kunna vara att bedöma som en hindrande åtgärd enligt 1 kap. 2 § andra stycket TF. Bestämmelsen om hindrande åtgärder avser dock endast åtgärder som grundar sig på skriftens innehåll.

Ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle kunna sägas grunda sig på förpackningens innehåll (tobak) och inte själva skriftens innehåll (trycket utanpå förpackningen). Samtidigt innebär ett

krav på neutrala förpackningar en i det närmaste fullständig reglering av tobaksförpackningen och ett förbud mot att förpackningen har något annat innehåll än det som uttryckligen är tillåtet. Detta innebär att ett sådant krav måste anses vara direkt riktat mot skriftens innehåll. Bestämmelsen om förbud mot hindrande åtgärder är emellertid inte undantagslös. Som nämnts tidigare har tryckfriheten, såsom den garanteras av TF, till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, vilket innebär att det är möjligt att i allmän lag bl.a. införa bestämmelser om ingripanden mot reklam i tryckt skrift så länge ingripandena är begränsade till sådana framställningar som har rent kommersiella förhållanden till föremål. I förhållande till grundlagarna har – som nämnts ovan – även frågan om förbud mot viss marknadsföring av tobaksvaror delegerats genom bestämmelsen i 1 kap. 9 § TF som ger möjlighet att i vanlig lag förbjuda kommersiella annonser i den mån de används vid marknadsföring av bl.a. tobaksvaror.

Lagrådet uttalade i sitt yttrande till den senaste ändringen av bestämmelserna om varningstexter på tobaksförpackningar att beteckningen kommersiell annons ”knappast passar på en förpackning”.²⁵ Det innebär att varningstexter, liksom en reglering i övrigt av marknadsföring i tryckt skrift på tobaksförpackningar, inte kan stödjas på undantaget i 1 kap. 9 § 1 TF. I förarbetena har det dock konstaterats att kraven på varningstexter är förenliga med TF:s bestämmelser eftersom de är ”väl förenliga med grunderna” för bestämmelsen i 1 kap. 9 § TF.²⁶ Vidare har det ansetts möjligt att reglera innehållet på tobaksförpackningar inom ramen för det undantag för kommersiell marknadsföring som vuxit fram i praxis.²⁷

Regeringen har nyligen föreslagit att kravet på varningstexter ska ersättas med ett krav på hälsovarningar, som ska täcka en större del av förpackningarnas yta än i dag.²⁸ Kravet på hälsovarningar innebär bl.a. att cigarettförpackningar ska förse med varningsbilder och -texter som ska täcka 65 procent av fram- och baksidorna på förpackningarna. Regeringen har utgått från att de skyddsintressen som skulle komma i konflikt med en ökad storlek på hälsovarningen inte främst är det intresse som TF primärt är satt att värna –

²⁵ Prop. 2001/02:162 s. 54.

²⁶ Prop. 1975/76:49 s. 12 f.

²⁷ Prop. 2001/02:162 s. 54.

²⁸ Prop. 2015/16:82.

möjligheten att uttrycka det fria ordet. Det intresse som berörs är i stället snarast möjligheten för näringsidkaren till marknadsföring och varukännetecken på förpackningen. Tillverkare har dock även fortsättningsvis möjligheten att använda sitt kännetecken på förpackningar. Tillverkare har också möjlighet att förse den resterande ytan med annan egen text.

Regeringen har mot denna bakgrund gjort bedömningen att de ökade kraven på hälsovarningarnas yta inte står i strid med TF. Skillnaden mot ett krav på neutrala förpackningar är dock att utformningen av hela förpackningsytan bestäms genom tvingande lagregler. Tillverkare skulle alltså inte ha möjlighet att använda sitt figurkännetecken på förpackningarna, och det skulle överhuvudtaget inte återstå någon yta på förpackningen som tillverkaren skulle kunna utforma helt enligt egen önskan. Ett krav på neutrala tobaksförpackningar är följaktligen en mycket mer långtgående inskränkning än det krav som ställs på hälsovarningar. Krav på neutrala tobaksförpackningar skulle inte endast begränsa möjligheterna till marknadsföring av varan på förpackningen, utan även förbjuda lämnandet av alla andra uppgifter på förpackningen än de som uttryckligen tillåts av lagstiftningen. Det skulle visserligen kunna hävdas att det på de ytor på tobaksförpackningarna som tillverkarna i dag får bestämma över endast förekommer kommersiell marknadsföring av tobaksvaran i förpackningen och att ett krav på neutrala tobaksförpackningar, liksom kravet på hälsovarningar, därför bör anses ligga utanför ramen för TF:s skydd. En lagstiftning om neutrala förpackningar skulle dock inte bara träffa sådan marknadsföring utan även alla andra typer av information, t.ex. av opinionsbildande karaktär, som en näringsidkare skulle vilja förse tobaksförpackningen med.

Med hänsyn till det sagda gör vi bedömningen att ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle komma i konflikt med de intressen som TF är satt att värna. En lagstiftning med krav på neutrala förpackningar är därför inte förenlig med TF. För att ett krav på neutrala tobaksförpackningar ska kunna införas, måste det alltså först i TF införas ett undantag som möjliggör en sådan reglering.

10.7.3 Förhållandet till tobaksproduktdirektivet

Tobaksproduktdirektivets bestämmelser om märkning och förpackning (artikel 8–16) innebär en viss grad av standardisering av tobaksförpackningars utformning, bl.a. genom att bestämmelserna föreskriver att alla tobaksförpackningar ska förses med hälsovarningar som ska vara utformade och placerade på ett visst angivet sätt och att märkningen på tobaksförpackningar inte får vilseleda om varans hälsoeffekter m.m. Direktivet innehåller emellertid en undantagsbestämmelse (artikel 24.2) som gör det möjligt för medlemsstaterna att införa ytterligare krav när det gäller standardiseringen av förpackningen av tobaksvaror, under förutsättning att kraven uppfyller vissa villkor (se avsnitt 3.3.5).

En särskild fråga är hur långt de nationellt beslutade ytterligare kraven på standardisering av förpackningar kan sträcka sig. I ingressen till direktivet nämns att kraven på ytterligare standardisering tar sikte på presentationen och förpackningen av tobaksvaror, bl.a. färger. Möjligheterna till ytterligare standardisering måste, enligt vår bedömning rimligen ta sikte på de delar av förpackningarnas utformning som inte regleras av direktivet. Direktivets reglering om tobaksförpackningars utformning innehåller bestämmelser om allmänna varningar och informationstexter, hälsovarningar, styckförpackningars utseende och innehåll, identitetsmärkning samt säkerhetsmärkning. Ett nationellt krav på ytterligare standardisering av tobaksförpackningar som inte inkräktar på dessa krav i tobaksproduktdirektivet torde omfattas av den aktuella undantagsbestämmelsen och alltså vara förenligt med direktivet. För cigarettförpackningar skulle det innebära att det skulle vara möjligt för medlemsstaterna att genom nationell lagstiftning standardisera de återstående ytorna om 35 procent av cigarettförpackningens fram- och baksida som inte ska täckas av kombinerade hälsovarningar. Det skulle också kunna införas förbud mot t.ex. rundande kanter på förpackningarna. Däremot torde det exempelvis inte vara möjligt att nationellt besluta om att hälsovarningarna ska ha en annan storlek, placering eller utformning än direktivet föreskriver.

Den aktuella bestämmelsen i artikel 24.2 i tobaksproduktdirektivet innehåller inte någon uttrycklig begränsning i hur omfattande ytterligare standardisering en medlemsstat får besluta om. Det torde innebära att det, för de ytor och andra delar av tobaksförpackningar

som inte uttryckligen regleras av direktivets bestämmelser, står medlemsstaterna fritt att själv besluta om graden av standardisering. Detta gäller givetvis under förutsättning att medlemsstatens standardiseringskrav uppfyller de övriga villkoren i bestämmelsen. Dessa villkor förefaller vara hämtade ur de andra EU-rättsakter som en nationell lagstiftning om neutrala förpackningar måste uppfylla. Kraven på att en ytterligare standardisering av tobaksförpackningar ska vara tillämpliga på alla produkter, motiverade av folkhälsoskäl, proportionella och inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller medföra en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna, syftar till att säkerställa att nationellt framställda produkter inte får någon konkurrensfördel i förhållande till importerade produkter. Denna fråga regleras ytterst av bestämmelserna om fri rörlighet för varor i artikel 34–36 i EUF-fördraget. Att krav på ytterligare standardisering måste anmälas till kommissionen tillsammans med skälen för att behålla eller införa dem framgår även av bestämmelserna i anmälningsdirektivet. Uppfyllandet av dessa krav kommer att behandlas närmare i de följande avsnitten.

En annan frågeställning i förhållande till den aktuella bestämmelsen är om undantaget är förenligt med syftena med direktivet. Ett av syftena med direktivet är att harmonisera marknaden för tobaksprodukter. Det skulle kunna hävdas att undantaget i artikel 24.2 öppnar för en fragmentisering av marknaden, i stället för en harmonisering av marknaden. Ett liknande resonemang har förts i ett mål om tobaksproduktdirektivets giltighet som anhängiggjorts i en engelsk domstol av tobaksbolagen Philip Morris och British American Tobacco. Den engelska domstolen har begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen.²⁹ Tobaksbolagen har angett flera alternativa ogiltighetsgrunder. En av de frågor som EU-domstolen ska besvara är just om den möjlighet att införa neutrala förpackningar som direktivet öppnar för (i artikel 24.2) är förenlig med den EU-rättsliga grunden för direktivet, artikel 114 i EUF-fördraget. Tobaksbolagens argumentation tar bl.a. sikte på att bestämmelsen hindrar den fria rörligheten för varor.³⁰ Den aktuella frågeställningen kan alltså komma att bli föremål för prövning i den pro-

²⁹ EU-domstolens mål C-547/14.

³⁰ http://www.pmi.com/eng/media_center/press_releases/Pages/201411030908.aspx

cessen, även om generaladvokat Kokott i sitt förslag till avgörande bedömt att frågan inte kan tas upp till prövning i EU-domstolen eftersom den inte är föremål för prövning i den hänskjutande nationella domstolen. För det fall EU-domstolen ändå tar upp frågan för prövning gör generaladvokaten bedömningen att möjligheten att införa neutrala förpackningar är förenlig med EU-rätten.³¹

Det kan konstateras att direktivets bestämmelser i sig inte är helt harmoniserade. Ett exempel på detta är att hälsovarningarnas varningstexter ska skrivas på det lokala språket i medlemslandet. Eftersom tobaksförpackningar därmed redan i dag har en nationell utformning skulle det kunna hävdas att den möjlighet till ytterligare standardisering som direktivet öppnar för inte i någon större mån bidrar till en ytterligare fragmentisering av marknaden. Om det i Sverige införs ett nationellt krav på neutrala tobaksförpackningar bedömer vi det emellertid som fördelaktigt om ett sådant förslag kan utformas så att det blir så likt de krav på sådana förpackningar som håller på att införas i andra EU-medlemsstater, eftersom det är ägnat att minska marknadsfragmenteringen.

10.7.4 Fri rörlighet för varor inom EU

Ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle utgöra en större börda för importerade varor, till följd av att de importerade varorna måste uppfylla två uppsättningar regler – dels reglerna i tillverkningslandet, dels våra nationella regler. Ett sådant krav är därför en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion som enligt huvudregeln är förbjuden (artikel 34 i EUF-fördraget). Frågan är då om åtgärden utgör ett sådant godtagbart hinder för den fria rörligheten av varor som innebär att den ändå är tillåten enligt artikel 36 i EUF-fördraget.

Ett krav på neutrala tobaksförpackningar grundas på hänsyn till intresset för att skydda människors liv och hälsa, vilket är ett av de intressen som kan göra åtgärden godtagbar enligt artikel 36 i EUF-fördraget. För att åtgärden ska vara godtagbar krävs därutöver att

³¹ Opinion of advocate general Kokott, delivered on 23 December 2015, Case C-547/14 (Philip Morris Brands SARL and Others).

den är proportionell. En åtgärd är proportionell om den är lämplig och nödvändig (se vidare avsnitt 3.3.2).

Sammanfattningsvis skulle införandet av ett krav på neutrala tobaksförpackningar vara en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion. Ett förslag på en sådan åtgärd måste prövas mot proportionalitetsprincipen. Eftersom vi inte lämnar ett konkret förslag till krav på neutrala tobaksförpackningar är det inte möjligt för oss att göra en fullständig proportionalitetsprövning. Ett sådant förslag kräver dessutom enligt vår bedömning grundlagsändring och ett eventuellt genomförande ligger därför relativt långt fram i tiden. Proportionalitetsbedömningen måste då utgå ifrån det tobaksbruk och den tobaksmarknad som då finns och ta hänsyn till den eventuella effekt av de olika förslag vi presenterar nu, om dessa förslag genomförs. Vi kan emellertid inte nu se några bärande skäl mot att ett krav på neutrala tobaksförpackningar ska kunna bedömas som proportionellt, särskilt mot bakgrund av att flera andra länder har beslutat att införa sådana förpackningar och bedömt att åtgärden är proportionell.

10.7.5 Anmälningförfarande enligt anmälningsdirektivet

Ett krav på neutrala förpackningar för tobaksvaror är en s.k. teknisk föreskrift enligt artikel 1.1 punkten f i anmälningsdirektivet. En lagstiftning med ett sådant krav måste därför, tillsammans med en redovisning av skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift, överlämnas till kommissionen innan lagstiftningen kan antas av riksdagen (artikel 5). Om ett krav på neutrala förpackningar införs i Sverige måste således en anmälan enligt detta direktiv göras till kommissionen.

10.7.6 Förhållandet till varumärkesrätten

Ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle innebära att endast ordmärken får användas på tobaksförpackningar medan t.ex. figurmärken inte skulle få finnas på förpackningarna. Det är alltså fråga om en ur varumärkesrättslig synpunkt mycket ingripande åtgärd. Ett sådant krav väcker varumärkesrättsliga frågeställningar om huruvida inskränkningarna är förenliga med förordningen om gemen-

skapsvarumärken, varumärkesdirektivets och VML bestämmelser i följande avseenden:

1. Har en varumärkesinnehavare rätt att använda sitt varumärke utan begränsningar? Skulle ett krav på neutrala tobaksförpackningar komma i konflikt med en sådan rätt eller innebära att varumärkets grundläggande funktion går förlorad?
2. Hindrar principen om gemenskapsvarumärkens enhetliga karaktär att det införs krav på neutrala tobaksförpackningar?
3. Riskerar innehavare av registrerade tobaksvarumärken att få sina varumärkesregistreringar hävda för att de till följd av kravet på neutrala tobaksförpackningar inte kan använda sina varumärken i tillräckligt stor utsträckning?
4. Innebär ett krav på neutrala tobaksförpackningar att användningen av varukännetecken för tobaksvaror begränsas i sådan mån att det inte längre är möjligt att enligt VML:s bestämmelser få ensamrätt till ett sådant kännetecken genom inarbetning? Innebär ett sådant krav att kända varukänneteckens anseendeskädd skulle riskera att gå förlorat?

Dessa frågor kommer att behandlas i det följande.

Det varumärkesrättsliga skyddet enligt varumärkesdirektivet och VML

Varumärkesdirektivets bestämmelser ger inte någon uttrycklig rätt att använda ett varumärke. Den ensamrätt som ges i och med registreringen är endast ett skydd mot att någon annan använder ett identiskt eller förväxlingsbart kännetecken (artikel 5). Frågan om varumärkesdirektivets bestämmelser även innebär en underförstådd s.k. positiv rätt för varumärkesinnehavaren att använda varumärket har inte prövats av EU-domstolen. En näraliggande fråga prövades emellertid i målet *British American Tobacco m.fl. år 2002*.³² Frågan i målet var om införandet av förbudet i märkningsdirektivet mot att använda uttryck som ”låg tjärhalt”, ”ultra light”, ”light”, ”mild” på

³² EU-domstolens dom av den 10 december 2002 i mål C-491/01.

förpackningar till tobaksvaror var förenligt med varumärkesrätten. Japan Tobacco hade bl.a. invänt att förbudet innebar att de hindrades från att använda varumärket Mild Seven inom gemenskapen och att de därmed skulle berövas den ekonomiska fördelen av de exklusiva licenserna till detta varumärke. Generaladvokat Geelhoed uttalade i sitt förslag till avgörande att varumärkesrätten som sådan inte består av en rättighet att gentemot myndigheterna oberoende av offentligrättsliga bestämmelser kunna använda ett varumärke; tvärtom är varumärkesrätten som sådan en rättighet som utövas gentemot andra enskilda om de gör intrång i varumärkesinnehavarens nyttjande.³³ Domstolen återknöt inte på något sätt till generaladvokatens uttalande, men uttalade att även om bestämmelsen visserligen innebar ett förbud mot att på förpackningar använda ett varumärke som innehåller vissa beskrivande uttryck så kan en tillverkare av tobaksvaror inte desto mindre fortsätta att särskilja sina varor med andra särskiljande kännetecken. Domstolen ansåg därför att de inskränkningar av varumärkesrätten som kan följa av bestämmelsen faktiskt svarar mot ett mål av allmänintresse som gemenskapen eftersträvar och i förhållande till detta inte innebär ett orimligt och oacceptabelt ingripande som påverkar denna rättighet som sådan. Generaladvokatens uttalande talar för att varumärkesdirektivet inte innefattar en positiv rätt för innehavaren att använda sitt registrerade varumärke. Varumärkesrätten hindrar i så fall inte att det i offentligrättsliga bestämmelser införs begränsningar i möjligheten att använda ett registrerat varumärke, vilket innebär att ett krav på neutrala tobaksförpackningar inte av denna anledning skulle strida mot varumärkesrätten.

Som kommer att behandlas närmare nedan innehåller varumärkesrätten ett krav på att innehavaren använder ett registrerat varumärke för att han eller hon inte ska riskera att varumärkesregistreringen hävs. Detta användningstvång innebär emellertid inte att varumärkesinnehavaren också har en underförstådd rätt att använda sitt registrerade varumärke. Som vi närmare redogjort för i avsnitt 9.6.3 var syftet bakom införandet av användningstvånget att motverka sådana obefogade registreringar (registrering av s.k. defensivmärken) som lett till att varumärkesregistret var överfullt, och för att motverka att näringsidkare i rent affärssyfte registrerar

³³ Förslag till avgörande av generaladvokat Geelhoed i mål C-491/01 BAT, punkten 266.

märken i omfattande skala utan att använda dem med syftet att sälja rättigheterna mot dryg ersättning. Någon rätt att använda varumärket efter registrering kan sålunda inte tolkas in i denna skyldighet att använda ett varumärke.

Det bör i sammanhanget nämnas att den grundläggande funktionen hos ett varumärke är att skilja varor eller tjänster som tillhandahålls i en näringsverksamhet från dem som tillhandahålls i en annan. Detta är anledningen till att det uppställs krav på att ett varumärke måste ha särskiljningsförmåga för att kunna registreras. Om ett införande av krav på neutrala tobaksförpackningar skulle påverka användandet av varumärken i sådan utsträckning att den grundläggande funktionen hos varumärken går förlorad, skulle åtgärden sannolikt bedömas vara orimlig och oacceptabel. Det kan emellertid konstateras att rena ordmärken i sig kan ha särskiljningsförmåga. Det förhållandet att andra märken inte skulle få finnas på tobaksförpackningar bör därför enligt vår bedömning inte innebära att varumärkets grundläggande funktion går förlorad (se vidare resonemanget om artikel 10 i Pariskonventionen i avsnitt 10.7.8).

Ett krav på neutrala förpackningar är en mycket ingripande åtgärd eftersom det, i förhållande till vad som gäller i dag, ytterligare skulle minska antalet möjliga kännetecken som en tillverkare kan använda för att särskilja sina tobaksvaror. Samtidigt finns det starka folkhälsoskäl för att införa ett sådant krav, och det skulle fortfarande återstå en mängd andra särskiljande kännetecken som en tillverkare skulle kunna använda sig av. Det är tillåtet att underkasta varumärkesregleringen begränsningar för t.ex. skydd av konsumenter (punkten 7 i ingressen till varumärkesdirektivet) och det kan därför hävdas att ett krav på neutrala förpackningar inte skulle utgöra en orimlig eller oacceptabel inskränkning i varumärkesrätten. Även om ett införande av neutrala förpackningar är en mycket ingripande åtgärd bedömer vi att det på goda grunder kan hävdas att ett sådant krav bör anses vara förenligt med varumärkesrätten i detta avseende.

När det gäller svenska förhållanden, så har varumärkesdirektivet genomförts i den nationella rätten genom bestämmelser i VML. Det varumärkesrättsliga skyddet enligt VML utgörs av en ensamrätt till varukännetecknet som innebär att ingen annan än innehavaren, utan dennes tillstånd, i näringsverksamhet får använda ett identiskt eller förväxlingsbart tecken (1 kap. 10 § VML). Bestäm-

melsen är utformad i nära anslutning till motsvarande bestämmelse i direktivet. Någon uttrycklig rätt att använda varumärket framgår inte av VML.

Vi gör mot bakgrund av det anförda den bedömningen att VML inte ger innehavaren av ett registrerat varumärke någon rätt att använda varumärket. Ett krav på neutrala förpackningar är därför förenligt med VML i detta avseende. En reglering om neutrala förpackningar påverkar inte heller möjligheten att registrera varumärken. Det skulle alltså fortfarande vara möjligt att registrera varumärken för tobaksvaror.

Gemenskapsvarumärkens enhetliga karaktär

Förordningen om gemenskapsvarumärken innehåller en bestämmelse (artikel 1.2) om gemenskapsvarumärkens enhetliga karaktär. Bestämmelsen innebär bl.a. att användningen av ett gemenskapsvarumärke inte får förbjudas, om inte förbudet gäller för hela gemenskapen, se vidare avsnitt 3.3.7. Ett införande av ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle få följderna att vissa gemenskapsvarumärken (andra märken för tobaksvaror än ordmärken) inte skulle få användas på förpackningar i Sverige, medan de skulle få fortsätta att användas i vissa andra medlemsstater, som inte har infört krav på sådana förpackningar. Det skulle då kunna hävdas att ett nationellt krav på neutrala tobaksförpackningar skulle bryta mot bestämmelsen om gemenskapsvarumärkens enhetliga karaktär. Förordningen innehåller visserligen ett undantag från denna princip som innebär att ett gemenskapsvarumärke kan bli föremål för licens för en viss del av gemenskapen (artikel 22). Det finns emellertid inte något uttryckligt undantag från principen om enhetlig karaktär när det gäller att förbjuda användningen av ett gemenskapsvarumärke i endast en del av EU.

En i sammanhanget central frågeställning är vad som i bestämmelsen avses med att användningen av ett varumärke inte får förbjudas. Det bör framhållas att ett nationellt krav på neutrala förpackningar inte innebär ett fullständigt förbud mot att använda varumärken för tobaksvaror, utan endast en begränsning av användningen av sådana varumärken. Beroende på hur kravet utformas skulle tobaksvarumärken fortfarande, utan några begränsningar, få

visas på förpackningar inom partihandeln, fakturor och andra affärshandlingar. Varumärkena skulle också få visas i en standardiserad form på tobaksförpackningar. Det skulle alltså finnas en kvarvarande, om än begränsad, möjlighet för tobakstillverkare att använda sina varumärken.

Rättsläget i denna fråga får betraktas som oklart eftersom det saknas klagörande avgöranden från EU-domstolen. Vi bedömer emellertid att det finns grund för att hävda att ett krav på neutrala tobaksförpackningar inte innebär ett förbud mot att använda ett varumärke, utan endast en begränsning av användningen, och att åtgärden därför bör anses vara förenlig med förordningen om gemenskapsvarumärken.

Kravet på användning av registrerade varumärken

Även om varumärkesrätten inte ger innehavaren någon rätt att använda sitt registrerade varumärke, så finns det bestämmelser³⁴ om användningstvång som ställer krav på att innehavaren gör verkligt bruk av varumärket för att undgå risken att registreringen hävs, se avsnitt 9.6.3. En lagstiftning som begränsar möjligheten att kommersiellt använda varumärken kan komma i konflikt med dessa bestämmelser.

Att införa ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle i hög grad begränsa användningen av varumärken för tobaksvaror, i synnerhet figurmärken. Som framgått i föregående kapitel (se avsnitt 9.6.3) är marknadsföring genom passivt saluhållande av varan enligt tidigare förarbetsuttalanden tillräckligt för att kravet på verkligt bruk i VML ska vara uppfyllt. Hur EU-domstolen tolkat kravet på verkligt bruk framgår av avsnitt 3.3.8.

En lagstiftning med krav på neutrala tobaksförpackningar skulle innebära att tobaksförpackningar som säljs till konsumenter endast skulle få förses med varumärken som består av ordmärken. Varumärken med andra inslag, t.ex. figurmärken, skulle inte få finnas på förpackningarna. Det bruk av andra varumärken för tobaksvaror än ordmärken som fortfarande skulle vara möjligt, skulle vara att förse

³⁴ Artikel 10.1 varumärkesdirektivet, 3 kap. 2 § VML och artikel 15.1 i förordningen om gemenskapsvarumärken.

affärshandlingar och förpackningar inom partihandeln med dessa märken. Det skulle däremot inte längre vara möjligt för en innehavare av ett registrerat varumärke för tobaksvaror att använda ett figurmärke vid passivt saluhållande till konsument av sådana varor. Vi bedömer att det finns en överhängande risk för att möjligheterna att använda figurvarumärken för tobaksvaror skulle anses vara så begränsade att det inte skulle vara möjligt att göra verkligt bruk av sådana varumärken för tobaksvaror.

Även om ett krav på neutrala förpackningar alltså i många fall skulle hindra innehavaren av ett registrerat varumärke att göra verkligt bruk av sitt varumärke, innebär det inte att varumärket vid en prövning nödvändigtvis skulle hävas. En varumärkesregistrering får nämligen inte hävas på grund av underlåten användning om det finns giltiga skäl till att varumärket inte har använts.³⁵ TRIPS innehåller en motsvarande bestämmelse (artikel 19), där det framgår att giltiga skäl till att varumärket inte har använts är om det finns hinder för användning till följd av omständigheter som ligger utanför varumärkesinnehavarens kontroll, såsom importrestriktioner eller andra statliga krav beträffande de varor eller tjänster som skyddas av varumärket. Såväl EU-domstolens som Högsta domstolens praxis ligger i linje med vad som framgår av bestämmelsen. Enligt denna praxis³⁶ kan giltiga skäl för underlåten användning inte hänföra sig till t.ex. innehavarens företagsekonomiska överväganden. För att giltiga skäl ska föreligga, ska det i stället vara fråga om omständigheter utanför innehavarens kontroll, t.ex. behovet av att vänta på administrativa beslut, myndighets tillstånd eller en dom.

En lagstiftning med krav på neutrala förpackningar skulle utgöra ett hinder, utanför innehavarens kontroll, för att använda vissa registrerade tobaksvarumärken. Enligt vad som framgår av förra stycket torde detta hinder utgöra ett giltigt skäl för varumärkesinnehavaren att inte använda varumärkena. Varumärkesinnehavaren skulle då inte riskera att registreringen av hans eller hennes varumärken hävs på grund av bristande användning. Vi bedömer därför

³⁵ 3 kap. 2 § första stycket VML, artikel 10.1 i varumärkesdirektivet och artikel 15.1 i förordningen om gemenskapsvarumärken.

³⁶ Se t.ex. NJA 1987 s. 22 och EU-domstolens domar i *Laboratories v OHIM* (T-156/01) och *Le Chef de Cuisine* (C-246/05).

att ett krav på neutrala tobaksförpackningar är förenligt med varumärkesrätten i detta avseende.

Hur påverkar ett krav på neutrala tobaksförpackningar skyddet för inarbetade varukännetecken?

Enligt 1 kap. 7 § VML kan ensamrätt till varukännetecken förvärfvas utan registrering genom inarbetning. Ett varukännetecken ska anses inarbetat om det här i landet inom en betydande del av den krets till vilken det riktar sig (omsättningskretsen) är känt som beteckning för de varor eller tjänster som tillhandahålls under kännetecknet. Om varukännetecknet är inarbetat endast inom en del av landet, gäller ensamrätten endast inom det området. Frågan om inarbetning av varukännetecken är inte harmoniserad i EU. Bestämmelsen i 1 kap. 7 § VML är alltså en nationell reglering av inarbetning. I varumärkesdirektivet finns emellertid bestämmelser som reglerar förhållandet mellan registrerade och inarbetade varukännetecken (se bl.a. artikel 4.1, 4.2 d och 4.4 b).

För att uppnå skydd genom inarbetning krävs det inte att varukännetecknet används – det är tillräckligt att varukännetecknet är känt i omsättningskretsen. Det innebär t.ex. att utländska varukännetecken som inte används på den svenska marknaden kan skyddas genom inarbetning om de genom media eller på annat sätt har blivit kända i Sverige. Vidare kan varukännetecken som inte längre används vara skyddade om de fortfarande är kända.

Kännetecknet ska vara känt inom en betydande del av den krets till vilken det riktar sig, den s.k. omsättningskretsen. Sammansättningen av omsättningskretsen varierar beroende på det eller de varuslag kännetecknet gäller. Vanligen består omsättningskretsen såväl av de slutliga förbrukarna av varan i fråga som av dem vilka i något skede av distributionen tar befattning med varor av detta slag, generalagenter, importörer, grossister, detaljhandlare, expeditör osv. Omsättningskretsen består med andra ord i allmänhet av konsumenterna samt av de olika företrädarna för den bransch till vars sortiment varan hör. Vissa varor kan rikta sig till allmänheten i stort, t.ex. livsmedel, medan andra specialiserade varor, t.ex. vindkraftsgeneratorer, kan rikta sig till en mycket mindre grupp personer inom t.ex. en viss industri. Omsättningskretsen får avgränsas därefter.

Hur påverkas möjligheten att genom inarbetning få ensamrätt till ett varukännetecken?

Som konstaterats i förhållande till det s.k. användningstvånget avseende registrerade varumärken kan en begränsning i rätten att använda ett registrerat varumärke som huvudregel inte sträckas längre än att det fortfarande finns utrymme för innehavaren av ett varumärke att göra verkligt bruk av märket, t.ex. genom användning av märket vid passivt saluhållande av varan. I det sammanhanget gjorde vi bedömningen att ett krav på neutrala tobaksförpackningar i många fall inte skulle möjliggöra verkligt bruk av andra varumärken än ordmärken enligt bestämmelsen. Detta talar för att ett krav på neutrala tobaksförpackningar inte heller skulle möjliggöra tillräcklig användning av ett varukännetecken för att göra det känt i omsättningskretsen i sådan utsträckning att det skulle få skydd som inarbetat varukännetecken.

Samtidigt bör det framhållas att även de personer som är involverade i distributionen av en vara tillhör omsättningskretsen. Ett krav på neutrala förpackningar skulle inte hindra att en tillverkare av tobaksvaror i de försäljningsled som föregår detaljhandeln använder även t.ex. figurkännetecken. Denna användning torde enligt vår bedömning dock vara så begränsad att den i många fall inte skulle vara tillräcklig för att göra ett varukännetecken känt inom en betydande del av omsättningskretsen.

Det bör också noteras att skyddets uppkomst inte är direkt beroende av användningen av varukännetecknet i landet – det är tillräckligt att tecknet är känt i omsättningskretsen. Möjligheterna att utan att använda kännetecknet i landet göra det känt här, t.ex. genom att använda och göra reklam för det i andra länder eller genom produktplacering i filmer, får dock betraktas som relativt små.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att möjligheten att inarbeta andra kännetecken än ord för tobaksvaror i hög grad skulle försvåras om det införs ett krav på neutrala tobaksförpackningar. Detta förhållande kan enligt vår bedömning inte i sig anses strida mot varumärkesrätten, eftersom VML inte uppställer något krav på att alla typer av varukännetecken ska vara möjliga att inarbeta. Det kan i det sammanhanget noteras att den nuvarande bestämmelsen i 9 a § tobakslagen (1993:581) innebär att det redan i dag finns varumärken som inte får användas på tobaksförpackningar, nämligen

varumärken som innehåller uttrycken ”mild”, ”svag” eller ”light”.³⁷ Det följer inte heller av Pariskonventionen, TRIPS eller WIPO:s och Parisunionens rekommendation om skydd för välkända varumärken att varukännetecken ska vara möjliga att inarbeta.

Hur skulle ett krav på neutrala tobaksförpackningar påverka skyddet för redan inarbetade varukännetecken?

Ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle även försvåra användningen av redan inarbetade varukännetecken. I ett längre tidsperspektiv skulle detta kunna leda till att nu inarbetade figurkännetecken förlorar sitt skydd. För att motverka detta skulle rättighetshavare kunna låta registrera sina varukännetecken som varumärke, vilket skulle innebära att känneteckensskyddet skulle bestå. I vissa fall skulle emellertid inarbetade kännetecken inte kunna registreras. Så skulle bl.a. vara fallet om flera kännetecken har samexisterat till följd av passivitetsregeln i 1 kap. 15 och 16 §§ VML, vilket kan hindra registrering av ett yngre inarbetat kännetecken som är förväxlingsbart med ett äldre registrerat varumärke.

Varumärkesrätten ställer emellertid, som vi redovisat ovan, inte upp någon rätt för innehavaren av ett varukännetecken att använda tecknet (se även bedömningen i förhållande till artikel 20 TRIPS i avsnitt 10.7.8). Att införandet av ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle kunna leda till att skyddet för vissa inarbetade varukännetecken skulle gå förlorat innebär därför inte att ett sådant krav strider mot varumärkesrätten. En eventuell förmögenhetsförlust kan däremot komma i konflikt med skyddet för egendom enligt RF, Europakonventionen och rättighetsstadgan. Vi behandlar dessa frågor i avsnitt 10.7.11.

³⁷ Prop. 2001/02:162 s. 23 (se dåvarande 14 b § tobakslagen).

Hur påverkar ett krav på neutrala tobaksförpackningar skyddet för kända varukännetecken?

Varumärkesrätten ger kända varukännetecken ett starkare skydd. Detta s.k. anseendeskydd framgår av 1 kap. 10 § första stycket 3 VML och 2 kap. 8 § första stycket 3 VML (se även artikel 4.4 a och 5.2 i varumärkesdirektivet). Anseendeskyddet innebär att kända varukännetecken skyddas mot snyltning eller skada, oberoende av varornas eller tjänsternas likhet. Skyddet omfattar såväl registrerade som inarbetade kännetecken. Skyddsomfånget för kända märken kan på så vis sträcka sig utöver gränserna för varu- eller tjänstelikhet. Skyddsomfånget anses öka med det äldre märkets styrka, på så sätt att ett originellt och berömt varukännetecken erhåller ett förhållandevis större skydd jämfört med ett varukännetecken som inte är särskilt originellt och precis når upp till kriteriet känt.

De minskade möjligheterna att använda ett varukännetecken som skulle följa av ett krav på neutrala tobaksförpackningar kan leda till att kännetecken förlorar det utvidgade skydd som anseendeskyddet medför (1 kap. 10 § första stycket 3 och 2 kap. 8 § första stycket 3 VML). Vi bedömer att en sådan konsekvens inte skulle innebära att ett krav på neutrala tobaksförpackningar strider mot varumärkesrätten, eftersom varumärkesrätten inte innebär någon rätt för innehavaren av ett varukännetecken att använda tecknet. En eventuell förlust av anseendeskyddet, och de förmögenhetsvärden som skyddet innebär, kan däremot komma i konflikt med skyddet för egendom enligt RF, Europakonventionen och rättighetsstadgan. Vi behandlar dessa frågor i avsnitt 10.7.11.

10.7.7 Förhållandet till mönsterskyddet

Av 1 och 1 a §§ mönsterskyddslagen (1970:485) framgår att det är möjligt att få mönsterskydd för en produkts utseende, vilket inbegriper en förpacknings utseende. Mönsterskyddet innebär en ensamrätt till mönstret. Bestämmelserna i mönsterskyddslagen genomför mönsterskyddsdirektivet³⁸ i svensk rätt.

³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/71/EG av den 13 oktober 1998 om mönsterskydd.

Ensamrättens omfattning framgår av 5 § mönsterskyddslagen (artikel 12 i direktivet). Enligt den bestämmelsen innebär ensamrätten att ingen får utnyttja mönstret utan samtycke av den som är innehavare av mönsterrätten. Omfattningen av ensamrätten motsvarar alltså vad som gäller för varumärken enligt VML och varumärkesdirektivet. Av de skäl som anförts i förhållande till VML och varumärkesdirektivet i föregående avsnitt bedömer vi att ett krav på neutrala förpackningar även bör vara förenligt med mönsterrätten enligt mönsterskyddslagen och mönsterskyddsdirektivet.

På motsvarande sätt som det finns skydd för gemenskapsvarumärken enligt förordningen om gemenskapsvarumärken, finns det skydd för gemenskapsformgivning enligt rådets förordning (EG) nr 6/2002 av den 12 december 2001 om gemenskapsformgivning. Liksom för gemenskapsvarumärken gäller att en gemenskapsformgivning ska ha en enhetlig karaktär och ha samma rättsverkan i hela gemenskapen (se artikel 1.3 i förordningen). Av samma skäl som anförts i föregående avsnitt beträffande gemenskapsvarumärkens enhetliga karaktär enligt förordningen om gemenskapsvarumärken, bedömer vi att ett krav på neutrala förpackningar bör anses vara förenligt med principen om en gemenskapsformgivnings enhetliga karaktär i förordningen om gemenskapsformgivning.

10.7.8 Förhållandet till vissa bestämmelser i TRIPS och Pariskonventionen

Framställningen nedan tar sin utgångspunkt i de bestämmelser och de grunder som åberopats i WTO-tvisterna om Australiens lagstiftning om neutrala tobaksförpackningar. Som vi redovisar i det följande framstår det som osannolikt att en lagstiftning med krav på neutrala förpackningar skulle strida mot TRIPS medan det i andra delar finns en osäkerhet i frågan, även om det finns goda argument för att en sådan lagstiftning inte bör strida mot detta avtal.

Artikel 10 bis Pariskonventionen

I WTO-tvisterna har anförts att Australiens krav på neutrala tobaksförpackningar medför att Australien bryter mot bestämmelsen om illojal konkurrens i artikel 10 bis Pariskonventionen eftersom landet inte tillhandahåller ett effektivt skydd mot illojal konkurrens.

Den aktuella bestämmelsen kräver att konventionsländerna förbjuder konkurrenshandlingar som strider mot god affärssed, se avsnitt 3.5.3. Ett införande av krav på neutrala tobaksförpackningar är inte i sig en konkurrenshandling och bestämmelsen utgör därför inte ett direkt hinder för ett land att införa ett sådant krav. Ett krav på neutrala tobaksförpackningar innebär emellertid att tobaksförpackningar från olika tillverkare kommer att ha ett mer snarlikt utseende än tidigare, vilket skulle kunna framkalla en förväxlingsrisk mellan olika tillverkares varor. Det skulle då kunna hävdas att en lagstiftning om neutrala förpackningar inte skulle erbjuda ett tillräckligt skydd mot handlingar som är av beskaffenhet att framkalla förväxling mellan konkurrenters företag.

Det får anses oklart om bestämmelsen har en sådan räckvidd att den hindrar en lagstiftning om neutrala tobaksförpackningar. Begreppet god affärssed är inte begränsat till den nationella marknaden utan omfattar även god affärssed inom den internationella handeln.³⁹ Det är ur ett internationellt perspektiv ovanligt med neutrala förpackningar, vilket skulle kunna vara en grund för att hävda att god affärssed inom den internationella handeln förutsätter ett större skydd mot handlingar av beskaffenhet att framkalla förväxling än vad en reglering om neutrala tobaksförpackningar erbjuder. Det bör emellertid framhållas att det förhållandet att en stor del av tobaksförpackningars utformning skulle vara standardiserad kan förväntas leda till att konsumenterna blir mer uppmärksamma på de skillnader mellan förpackningarna som finns kvar. Även om krav på neutrala förpackningar införs skulle det fortfarande finnas varumärken (endast ordmärken och inte figurmärken) på tobaksförpackningar och dessa varumärken skulle omfattas av det varumärkesrättsliga skyddet som hindrar annans användning av ett identiskt eller förväxlingsbart kännetecken. Även

³⁹ *Guide to the Application of the Paris Convention for the Protection of Industrial Property*, G.h.C. Bodenhausen, BIRPI 1967, s. 142 ff.

rena ordmärken kan anses ha särskiljningsförmåga och omfattas av det varumärkesrättsliga skyddet.

Vi kan i denna fråga sammanfattningsvis konstatera att rättsläget får betraktas som oklart, men att det finns goda grunder för att hävda att ett krav på neutrala tobaksförpackningar ger ett tillräckligt skydd mot illojal konkurrens och att ett sådant krav därför är förenligt med den aktuella bestämmelsen.

Artikel 3.1 TRIPS

Bestämmelsen innehåller krav på nationell behandling av andra konventionsländers rättssubjekt med avseende på skydd för immaterialrätter, se vidare avsnitt 3.5.2.

Det kan konstateras att en lagstiftning om neutrala förpackningar inte formellt skulle bryta mot principen om nationell behandling, eftersom samma regler gäller för både nationella och utländska rättssubjekt. Frågan är därför om, och i så fall hur, bestämmelserna kan ha en effekt som kan anses diskriminerande i förhållande till utländska rättssubjekt. Redan etablerade och kända varumärken skulle kunna få en fördel eftersom varumärkena blir mindre synliga och mindre särskiljande när endast ordvarumärken i ett standardiserat typsnitt får användas. Möjligen skulle konsumenterna då i högre grad välja varor med de redan etablerade och kända varumärkena. Om dessa märken är nationella kan det uppstå en diskriminering i förhållande till utländska rättssubjekt. En sådan argumentationslinje fördes av tobaksindustrin i det tidigare nämnda målet i EFTA-domstolen som rörde förenligheten med EES-avtalet av den norska lagstiftningen om exponeringsförbud, se avsnitt 3.3.2.

På cigarettmarknaden finns det inte längre några svenskägda varumärken. Det kan emellertid konstateras att de stora och etablerade varumärkena på snusmarknaden till övervägande del är svenskägda. Om ett införande av neutrala förpackningar skulle ge de etablerade varumärkena en fördel, skulle alltså svenska snusvarumärken kunna gynnas i förhållande till utländska märken. Samtidigt skulle det kunna anses gynna de svenska snusvarumärkena ännu mer om inte snus skulle omfattas av ett krav på neutrala tobaksförpackningar.

Det är viktigt att framhålla att ett krav på neutrala tobaksförpackningar inte formellt skulle bryta mot principen om nationell behandling. Om ett sådant krav i praktiken kommer att få några diskriminerande effekter i förhållande till utländska varumärkesinnehavare är oklart. Även om etablerade varumärken skulle kunna få en fördel i förhållande till nya varumärken så måste det samtidigt framhållas att de etablerade märkena inte skulle kunna användas som figurmärken. Detta skulle kunna leda till att märkena förlorar en del av sitt värde.

Det är sammanfattningsvis osäkert om ett krav på neutrala tobaksförpackningar kommer att få någon diskriminerande effekt i förhållande till utländska varumärkesinnehavare. Det finns emellertid inte något som klart tyder på att en sådan effekt skulle uppstå. Vi bedömer därför att ett krav på neutrala tobaksförpackningar bör kunna anses förenligt med den aktuella bestämmelsen.

Artikel 15 TRIPS samt artikel 6 quinques och 7 Pariskonventionen

Bestämmelsen i artikel 15 TRIPS innebär bl.a. att alla tecken som har en särskiljande förmåga ska vara möjliga att registrera som varumärke. Enligt artikel 6 quinques Pariskonventionen ska ett i hemlandet registrerat tecken registreras och erhålla skydd i sin ursprungliga form i övriga unionsländer. Det är inte heller möjligt för ett unionsland att vägra registrering av ett nytt varumärke för ett särskilt varuslag, se artikel 15.4 i TRIPS och artikel 7 i Pariskonventionen.

Ett krav på neutrala tobaksförpackningar innebär inte någon begränsning av vilka varumärken som får registreras. Ett sådant krav reglerar endast hur varumärken får användas på förpackningar till tobaksvaror. Det har i avsnitt 10.7.6 konstaterats att en lagstiftning med krav på neutrala tobaksförpackningar inte innebär att det finns risk för att varumärken avförs ur varumärkesregistret på grund av att lagstiftningen förhindrar användning av märket. Vi bedömer därför att en lagstiftning med krav på neutrala tobaksförpackningar bör vara förenlig de aktuella bestämmelserna i TRIPS och Pariskonventionen.

Artikel 16 TRIPS

Bestämmelsen anger vilka rättigheter som är knutna till ett varumärke. Varumärkesinnehavaren ges genom bestämmelsen en s.k. negativ rätt att hindra andra från att använda ett identiskt eller förväxlingsbart kännetecken. I WTO-tvisterna om Australiens lagstiftning om neutrala tobaksförpackningar har klagandena hävdat att bestämmelsen förutom en negativ rätt att hindra andra från att använda ett registrerat varumärke även ger innehavaren en positiv rätt att själv använda varumärket. Det är emellertid en utbredd uppfattning inom doktrinen att den aktuella bestämmelsen endast ger varumärkesinnehavaren en negativ rätt att hindra andra från att använda varumärket.⁴⁰

Vi gör sammanfattningsvis bedömningen att en lagstiftning om neutrala förpackningar, enligt den modell som Australien infört, bör vara förenlig med den aktuella bestämmelsen.

Artikel 20 TRIPS

Bestämmelsen innebär att användningen av ett varumärke i näringsverksamhet inte oskäligt får försvåras av särskilda krav, såsom användning tillsammans med annat varumärke, användning i särskild form eller användning som minskar dess förmåga att särskilja varor och tjänster som tillhandahålls i en näringsverksamhet från den som tillhandahålls i en annan.⁴¹ Bestämmelsen får närmast anses innehålla en rätt för en varumärkesinnehavare att använda sitt varumärke, eftersom den begränsar de restriktioner av användningen av varumärken som får göras i nationell rätt. I WTO-tvisterna om den australiensiska lagstiftningen om neutrala förpackningar har flera klagande anfört att lagstiftningen bryter mot den aktuella bestämmelsen eftersom den innebär ett oskäligt försvårande av användningen av varumärken.

Ett krav på neutrala tobaksförpackningar innebär att figurvarumärken inte får användas på förpackningarna. Att på detta sätt begränsa tobaksvarumärken till ordmärken i standardiserade typ-

⁴⁰ Se t.ex. Correa, s. 182 och *Resource Book on TRIPS and Development*, UNCTAD-ICTSD, 2005, s. 234 ff.

⁴¹ Se vidare avsnitt 3.5.2.

snitt skulle kunna anses vara ett sådant särskilt krav som minskar varumärkets särskiljande förmåga. För att vara oförenligt med artikel 20 måste emellertid ett sådant krav anses *oskäligt* försvåra användningen av ett varumärke.

Lydelsen av bestämmelsen i artikel 20 tyder alltså på att det kan finnas krav som visserligen försvårar användningen av ett varumärke, men som inte är oskäliga och därför är förenliga med bestämmelsen. Inom doktrinen anges att det t.ex. är skäligt att begränsa storleken av ett varumärke för att lyfta fram ett läkemedels generiska beteckning. Detsamma gäller krav som syftar till att varna allmänheten för effekterna av att använda en produkt (t.ex. tobak) eller att begränsa användningen av ett varumärke.⁴²

I det här sammanhanget kan det finnas anledning att nämna något övergripande om tolkningen av TRIPS. Enligt artikel 31.1 i Wienkonventionen om traktaträtten ska en traktat tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte. Av artikel 31.3 samma konvention framgår att det utöver sammanhanget ska tas hänsyn till dels efterföljande överenskommelser mellan parterna rörande traktatens tolkning eller tillämpningen av dess bestämmelser; dels efterföljande praxis vid traktatens tillämpning, som ådagalägger enighet mellan parterna om traktatens tolkning; dels relevanta internationella rättsregler som är tillämpliga i förhållandet mellan parterna.

Vid tolkningen av artikel 20 TRIPS bör alltså avtalets övergripande mål och principer beaktas. I det sammanhanget bör nämnas att avtalet syftar till att skydda immaterialrätter och säkerställa detta skydd på ett sådant sätt som befrämjar social och ekonomisk välfärd och skapar balans mellan rättigheter och skyldigheter (artikel 7). Medlemsländerna har vidare fått möjlighet att besluta om åtgärder som bedöms nödvändiga för att skydda bl.a. allmänhetens hälsa, under förutsättning att åtgärderna är förenliga med TRIPS (artikel 8). I Dohadeklarationen anges att TRIPS inte hindrar, och inte bör hindra, medlemmar från att vidta åtgärder för att skydda folkhälsan och att avtalet bör tolkas och genomföras på ett sätt som stöder medlemsländernas rätt att skydda folkhälsan. Vidare

⁴² Carlos Correa, *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights: A Commentary on the TRIPS Agreement* (Oxford University Press, 2007), s. 200.

anges i deklARATIONEN att vid tillämpningen av sedvanliga regler för tolkningen av internationell rätt bör varje bestämmelse i TRIPS läsas i ljuset av de angivna målen och syftena med avtalet, särskilt dess mål och principer (enligt artikel 7 och 8). DohadeklARATIONEN får snarast betraktas som ett politiskt uttalande, men bör kunna få betydelse för tolkningen av TRIPS eftersom det anger medlemsländernas åsikter och avsikter.⁴³

Vi anser mot bakgrund av det sagda att det finns starka skäl för att anse att ett krav på neutrala förpackningar inte utgör ett oskäligt försvårande av användningen av ett varumärke. Samtidigt innebär ett krav på neutrala förpackningar ett mycket stort försvårande av användningen av ett varumärke, eftersom figurvarumärken inte skulle få användas på själva tobaksförpackningarna. Att använda sitt varumärke på förpackningarna på sina produkter torde vara den viktigaste användningen av ett varumärke för dess innehavare. I doktrin har framförts att ju större inskränkning i möjligheten att använda ett varumärke, desto mer bör krävas av den WTO-medlem som försöker försvara åtgärden.⁴⁴

Vi bedömer att det får betraktas som oklart om ett krav på neutrala förpackningar är förenligt med artikel 20. Det kan emellertid på goda grunder hävdas att åtgärden är förenlig med bestämmelsen mot bakgrund av att det är en åtgärd som syftar till att skydda folkhälsan och åtgärden därför inte kan anses oskäligt försvåra användningen av tobaksvarumärken.

Artikel 22.2 (b) och 24.3 TRIPS

I WTO-tvisterna om Australiens lagstiftning om neutrala förpackningar har vissa klagande anfört att lagstiftningen strider mot bestämmelsen i artikel 22.2 (b) eftersom Australien inte ger ett effektivt skydd mot handlingar som utgör otillbörlig konkurrens när det gäller geografiska ursprungsbeteckningar och framkallar förväxling hos konsumenter beträffande varornas ursprung. Artikel 24.3 innebär en skyldighet för medlemsländerna att inte reducera skyddet

⁴³ Implications of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health (2002), Carlos M. Correa, WHO Health Economics and Drugs Series No. 012, s. 44 f.

⁴⁴ Plain Packaging and the Interpretation of the TRIPS Agreement, Vanderbilt Journal of Transnational Law, Volume 46 No 5, 2013, s. 1149–1214.

för sådana geografiska ursprungsbeteckningar som fanns i medlemslandet i fråga omedelbart före WTO-avtalets ikraftträdande.

Samma överväganden som gjorts i förhållande till artikel 10 bis i Pariskonventionen ovan gör sig gällande i förhållande till de aktuella bestämmelserna. Det är svårt att se hur en lagstiftning om neutrala tobaksförpackningar skulle kunna skapa risk för förväxling i förhållande till en varas ursprung. Ett krav på neutrala tobaksförpackningar torde vidare kunna utformas på ett sätt som gör det möjligt att använda geografiska ursprungsbeteckningar på förpackningarna. Exempelvis är det, enligt vad Australien angett i sin första skriftliga inlägga (FWS) i WTO-tvisterna, där tillåtet att använda geografiska ursprungsbeteckningar på tobaksförpackningar om beteckningarna är en del av varumärket eller variantnamnet eller om beteckningarna anger det land i vilket varan har tillverkats eller förpackats. Det bör därför på goda grunder kunna hävdas att ett krav på neutrala tobaksförpackningar är förenligt med bestämmelsen i artikel 22.2 (b) TRIPS. Vi bedömer inte heller att ett krav på neutrala förpackningar skulle kunna anses reducera skyddet för geografiska ursprungsbeteckningar. Ett krav på neutrala förpackningar bör därför även kunna anses förenligt med artikel 24.3 TRIPS.

Artikel 27.1 TRIPS

Enligt bestämmelsen ska patent kunna meddelas, och patenträtter åtnjutas, oberoende av platsen för uppfinningen, det tekniska området och huruvida produkterna importeras eller framställs lokalt. I WTO-tvisterna om Australiens lagstiftning om neutrala förpackningar har en klagande anfört att lagstiftningen genom att reglera den fysiska utformningen av patenterade förpackningar förhindrar det normala åtnjutandet av patenträtter för tobaksprodukter på ett sätt som diskriminerar baserat på det tekniska området.

Ett krav på neutrala förpackningar påverkar inte möjligheten att meddela patent avseende förpackningar för tobaksvaror. Det skulle emellertid inte vara tillåtet att använda andra typer av förpackningar för tobaksvaror än sådana som uttryckligen anges i lagstiftningen. Även om det skulle ha meddelats patent för en viss typ av tobaksförpackning, så skulle tobaksvaror inte få säljas i sådana förpackningar. Frågan är därför om en lagstiftning om neutrala för-

packningar skulle anses förhindra det normala åtnjutandet av en sådan patenträtt.

Artikel 27 innehåller inte någon egen definition av vad en patenträtt innebär. Uttrycket definieras i stället i artikel 28.1, där det framgår att patenträtten endast är en negativ rätt, dvs. en rätt att ”hindra tredje man att utan patenthavarens samtycke framställa, använda, utbjuda till försäljning, försälja eller för dessa mål importera produkten i fråga”. Artikel 27 ger alltså inte en patenthavare en positiv rätt att använda sitt patent.⁴⁵ Även med ett krav på neutrala förpackningar, skulle en patenthavare ha möjlighet att hindra tredje man att använda den patenterade produkten. Vi bedömer därför att ett krav på neutrala förpackningar bör anses vara förenligt med bestämmelsen.

10.7.9 Förhållandet till GATT

De bestämmelser som åberopats i GATT i WTO-tvisterna om Australiens lagstiftning om neutrala tobaksförpackningar är artikel I, III:4 och IX. Två av artiklarna (I och IX) innehåller mest gynnad nationsprincipen, medan en av artiklarna (artikel III:4) innehåller krav på nationell behandling, se vidare avsnitt 3.5.4. Bland de bestämmelser som redogörs för i det här kapitlet återfinns principen om nationell behandling också i artikel 3.1 TRIPS medan artikel 2.1 i TBT-avtalet (se nedan) innehåller såväl principen om nationell behandling som mest gynnad nationsprincipen.

Det bör framhållas att det i artikel XX GATT finns en bestämmelse om allmänna undantag från avtalets övriga bestämmelser. Bestämmelsen innebär att en handelshindrande åtgärd är tillåten om medlemmen uppfyller vissa angivna kriterier. Enligt bestämmelsen är *nödvändiga* åtgärder för att *skydda människors hälsa* tillåtna under förutsättning att de varken har en *diskriminerande effekt* eller utgör ett *förtäckt handelsbinder*.

Som vi konstaterat i anslutning till den angivna artikeln i TRIPS så skulle ett krav på neutrala tobaksförpackningar, enligt den modell som Australien infört, inte formellt strida mot likabehandlingsprinciperna, eftersom samma regler gäller för inhemskt producerade

⁴⁵ Correa, s. 285.

tobaksvaror och importerade tobaksvaror, oavsett vilket land de importereras från. Frågan är om, och i så fall hur, bestämmelserna i praktiken kan verka diskriminerande mot importerade tobaksvaror. Det är osäkert om ett krav på neutrala tobaksförpackningar kommer att få någon diskriminerande effekt i förhållande till utländska varor. Det finns emellertid inte något som klart tyder på att en sådan effekt skulle uppstå. Vi bedömer därför att det finns grund för att hävda att ett krav på neutrala tobaksförpackningar bör anses vara förenligt med den aktuella bestämmelsen, under förutsättning att kravet omfattar alla tobaksvaror.

10.7.10 Förhållandet till TBT-avtalet

En lagstiftning med krav på neutrala tobaksförpackningar är enligt vår bedömning en teknisk föreskrift enligt TBT-avtalet eftersom det rör sig om tvingande bestämmelser för en viss vara (tobaksvaror) som fastställer krav på förpackning, märkning och etikettering för varan.

I WTO-tvisten om Australiens lagstiftning om neutrala förpackningar har klagandena anfört att lagstiftningen bryter mot artikel 2.1 eftersom lagstiftningen inte ger lika konkurrensmöjligheter för importerade tobaksvaror och utländska varumärkesinnehavare jämfört med inhemska produkter av samma slag och inhemska varumärkesinnehavare. Den aktuella bestämmelsen i TBT-avtalet är snarlik bestämmelsen i artikel 3.1 TRIPS, som kommenterats i avsnitt 10.7.8. Som konstaterats i det sammanhanget så bryter en lagstiftning med krav på neutrala förpackningar, likt den australiensiska, inte formellt mot likabehandlingsprincipen eftersom samma regler gäller för inhemskt producerade tobaksvaror och importerade tobaksvaror, oavsett vilket land de importereras från. Frågan är om, och i så fall hur, bestämmelserna i praktiken kan verka diskriminerande mot importerade tobaksvaror. Det är osäkert om ett krav på neutrala tobaksförpackningar kommer att få någon diskriminerande effekt i förhållande till utländska varor. Det finns emellertid inte något som klart tyder på att en sådan effekt skulle uppstå. Vi bedömer därför att det finns grund för att hävda att ett krav på neutrala tobaksförpackningar bör anses vara förenligt med den

aktuella bestämmelsen, under förutsättning att kravet omfattar alla tobaksvaror.

I WTO-tvisten om den australiensiska lagstiftningen har klagandena, beträffande påstått brott mot artikel 2.2 i TBT-avtalet, anfört att lagstiftningen utgör ett onödigt hinder för handeln och är mer restriktivt än nödvändigt för att uppnå de angivna hälsomålen. Den aktuella bestämmelsen ger emellertid WTO-medlemmarna rätt att införa tekniska föreskrifter som utgör hinder för handeln, så länge föreskrifterna inte är mer handelsbegränsande än vad som är nödvändigt för att uppfylla legitima syften. Skyddet för hälsa är ett särskilt skyddsvärt intresse och nämns i den icke-utömmade uppräkningslistan av legitima syften i bestämmelsen. Skyddet för hälsa är också det syfte som ligger bakom Australiens lagstiftning om neutrala tobaksförpackningar. Frågan är då om föreskrifterna är mer handelsbegränsade än vad som är nödvändigt för att tillgodose skyddet av människors hälsa. Det är alltså fråga om en prövning av åtgärdens proportionalitet, liknande den som skett i förhållande till artikel 36 i EUF-fördraget, se avsnitt 10.7.4. Som vi konstaterade i det sammanhanget, kan vi inte nu se några bärande skäl mot att ett krav på neutrala tobaksförpackningar ska kunna bedömas som proportionellt.

Bestämmelsen i artikel 2.5 TBT-avtalet innebär att det föreligger en presumtion för att en teknisk föreskrift inte skapar ett onödigt hinder för den internationella handeln om föreskriften överensstämmer med tillämpliga internationella standarder och grundas på något av de legitima syften som nämns i artikel 2.2, bl.a. skyddet för människors hälsa. Ramkonventionen och dess anslutande riktlinjer rekommenderar att konventionsländerna inför neutrala tobaksförpackningar. Om konventionen och riktlinjerna är att bedöma som en internationell standard, skulle alltså presumtionen vara att ett krav på neutrala tobaksförpackningar inte skapar ett onödigt hinder för den internationella handeln enligt artikel 2.2. Av 2 § i bilagan till TBT-avtalet framgår att en standard är:

Dokument som fastställs för allmän och upprepad användning av ett erkänt organ och som föreskriver regler, riktlinjer eller egenskaper hos varor eller därmed sammanhängande processer och tillverkningsmetoder och vars uppfyllande inte är obligatoriskt. Det kan även innefatta, eller enbart behandla, terminologi, symboler, förpacknings-, märknings- eller etiketteringskrav beträffande en vara, en process eller en tillverkningsmetod.

Även om det inte har prövats inom WTO förefaller det rimligt att ramkonventionen och dess anslutande riktlinjer vid en prövning skulle kunna betraktas som en internationell standard. Av artikel 2.4 följer att medlemsländerna, där det är möjligt, ska basera sina tekniska föreskrifter i linje med internationell standard. Ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle i så fall inte förutsättas skapa ett onödigt hinder för den internationella handeln om inte annat påvisas.

Sammanfattningsvis bedömer vi alltså att en lagstiftning med krav på neutrala tobaksförpackningar bör vara förenlig med de aktuella bestämmelserna i TBT-avtalet.

Som redovisas i avsnitt 3.5.5 följer av artikel 2.9.2 en skyldighet att i vissa fall anmäla en föreslagen teknisk föreskrift till TBT-sekretariatet. När det finns en internationell standard, och den tekniska föreskriften baserar sig på den standarden, behöver anmälan emellertid inte göras. Det är inte alltid tydligt om en teknisk föreskrift baserar sig på en internationell standard och därmed undgår anmälningsskyldighet eller inte. Detta är en fråga som återkommande diskuteras i TBT-sammanhang. Frågan aktualiseras även i nu aktuellt fall där det finns internationella bestämmelser från WHO som skulle kunna vara att bedöma som en internationell standard, men likväl skulle kunna anses vara internationella bestämmelser som inte är att betrakta som en sådan standard.

TBT-kommittén har utfärdat riktlinjer (G/TBT/32: Sjätte treårsöversynen av TBT-avtalet november 2012) som anger att när det råder tveksamhet gällande anmälan ska medlemmarna av transparensmässiga skäl eftersträva en sådan anmälan. Riktlinjerna gäller i första hand frågan om kravet på väsentlig handelspåverkan (vilket också är ett krav för anmälan enligt artikel 2.9), men kan sannolikt också appliceras vid fråga om internationell standard. Utgångspunkten enligt TBT-avtalets transparensprinciper bör sålunda vara att anmälan ska göras vid gränsdragningssvårigheter.

Eftersom det råder oklarhet om ramkonventionen och anslutande rekommendationer bör anses vara en internationell standard enligt TBT-avtalet, och eftersom ett krav på neutrala tobaksförpackningar kan påverka handeln mellan WTO:s medlemsländer, bör ett sådant lagförslag anmälas till TBT-sekretariatet enligt artikel 2.9.2 innan det genomförs. Sådan anmälan har gjorts av såväl

Australien som Norge av dessa länders lagstiftningar med krav på neutrala förpackningar.

10.7.11 Förhållandet till skyddet för egendom enligt RF, Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Det finns, som redogjorts för i avsnitt 3.2, bestämmelser om egendomsskyddet i RF, Europakonventionen och rättighetsstadgan. I RF finns även näraliggande bestämmelser om näringsfrihet.

När det gäller egendomsskyddet enligt 2 kap. 15 § RF, kan det konstateras att rådighetsinskränkningar avseende annan egendom än mark och byggnader faller utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen. Begränsningar i att använda en immateriell rättighet, t.ex. ett varukännetecken, innebär inte något tvångsöverförande av förmögenhetsrätt utan är att betrakta som en sådan rådighetsinskränkning som inte omfattas av skyddet i 2 kap. 15 § RF.⁴⁶ Ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle därför vara förenligt med denna bestämmelse.

Egendomsskyddet enligt Europakonventionen och rättighetsstadgan omfattar immateriella rättigheter (se avsnitt 3.2.3 och 3.2.4). Skyddet är dock inte undantagslöst. Europakonventionen ger en stat rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att bl.a. reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse (artikel 1 andra stycket i tilläggsprotokoll 1). Enligt rättighetsstadgan får undantag från egendomsskyddet föreskrivas i lag då samhällsnyttan kräver det. Proportionalitetsprincipen ska användas vid den avvägning som måste göras mellan olika skyddsvärda intressen.

Ett krav på neutrala tobaksförpackningar är alltså förenligt med egendomsskyddet enligt Europakonventionen och rättighetsstadgan endast om förbudet omfattas av de undantag som angetts ovan. Det kan inledningsvis konstateras att ett krav på neutrala tobaksförpackningar syftar till att genom minskad tobakskonsumtion skydda folkhälsan, vilket torde vara i överensstämmelse med det allmännas intresse och vara till stor samhällsnytta. I det här fallet

⁴⁶ Prop. 2001/02:64 s. 36.

ska alltså, enligt proportionalitetsprincipen, intresset av att skydda folkhälsan vägas mot egendomsskyddet, som i det här avseendet torde ta sikte på det intresse en innehavare av ett varukännetecken har att fritt råda över detsamma.

Ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle innebära en mycket långtgående inskränkning i möjligheten att använda varukännetecken på förpackningar till tobaksvaror. Marknadsföring av tobaksvaror är redan i dag underkastade omfattande marknadsföringsbegränsningar, och ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle medföra ytterligare begränsningar av marknadsföringsmöjligheterna. Samtidigt kan det konstateras att tobaksbruket har långtgående skadeverkningar och att det är ett ytterst angeläget samhällsintresse att försöka minska dessa skadeverkningar, vilket framhållits i flera tidigare lagstiftningssammanhang⁴⁷ och vilket också framgår av de svenska tobakspolitiska målen⁴⁸. Vi har i avsnitt 10.7.1 redovisat vår slutsats att ett krav på neutrala tobaksförpackningar kan förväntas minska tobakskonsumtionen.

Mot den här bakgrunden bedömer vi att det finns goda skäl att hävda att samhällsintresset av att minska tobaksbrukets skadeverkningar bör väga över och att de inskränkningar som ett krav på neutrala tobaksförpackningar innebär bör rymmas inom gränserna för vad som är tillåtet enligt Europakonventionen och rättighetsstadgan. Ett krav på neutrala tobaksförpackningar bör av samma skäl kunna anses förenligt även med rätten till näringsfrihet enligt RF (2 kap. 17 § RF).

⁴⁷ Prop. 1999/00:111 s. 26, prop. 2001/02:64 s. 36 ff. och prop. 2004/05:118 s. 28 f.

⁴⁸ Prop. 2002/03:32 s. 83 ff. och prop. 2010/11:47 s. 23 ff. och skr. 2015/16:86.

11 En ändamålsenlig reglering av snus

11.1 Uppdraget

I direktiven framhålls att flera myndigheter är berörda av regleringen av snus och tuggtobak. Folkhälsomyndigheten är behörig myndighet enligt tobakslagen (1993:581). Med stöd av bemyndiganden i livsmedelslagen (2006:804) har Livsmedelsverket meddelat föreskifter om snus och tuggtobak och kommunerna utövar kontroll av anläggningarna. Mot denna bakgrund har vi i uppdrag att bl.a. analysera för- och nackdelar med nuvarande reglering och vid behov lämna förslag, inklusive författningsförslag, i syfte att uppnå en ändamålsenlig nationell reglering som tar hänsyn till såväl regel-förenkling som till konsumentperspektivet.

Av direktiven framgår vidare att riktlinjerna till WHO:s ramkonvention om tobakskontroll (nedan ramkonventionen) innehåller rekommendationer om reglering av tobaksvarors innehåll och reglering av information om tobaksvaror som särskilt syftar till att avlägsna ingredienser som gör produkterna mer välsmakande, ger intryck av att tobaksvarorna har hälsofördelar, är förknippade med energi och vitalitet eller har färgande egenskaper. Dessa riktlinjer har använts som stöd vid utformningen av den innehållsreglering som finns i tobaksproduktdirektivet.

Enligt direktiven är snus undantaget från innehållsregleringen i tobaksproduktdirektivet, vilket innebär att ansvaret för att reglera innehållet i snus har överlämnats till Sverige. Bakgrunden till detta är att snus är en produkt som inom EU endast är tillåten att saluföras i Sverige. Som framgår av direktiven omfattas emellertid snus av tobaksproduktdirektivets bestämmelser om produktpresentation och de begränsningar som gäller hänvisning till smaker och dofter på styckförpackningar och eventuella ytterförpackningar.

I direktiven framhålls att det under 2000-talet har skett en betydande produktutveckling när det gäller snus då ett stort antal nya snusmärken och märkesvarianter har lanserats, samtidigt som användningen av smaktillsatser kraftigt har ökat. Numera finns snus med smak av t.ex. mint, vanilj, lakrits, tranbär, citrus och lingon.

Mot denna bakgrund har regeringen gjort bedömningen att det finns anledning att göra en översyn av regelverket beträffande innehållet för snus och att utreda om det finns behov av förändringar i nuvarande regelverk i den delen. Vi har därför, mot bakgrund av utvecklingen i fråga om innehållsreglering för tobaksprodukter inom EU och internationellt, fått till uppdrag att:

- analysera nuvarande regelverk beträffande innehållet för snus och
- vid behov lämna förslag, inklusive författningsförslag, till reglering av innehållet i snus.

11.2 Innehållet i snus

Snus består till 40–45 procent av mald tobak framställd från plantan *Nicotiana tabacum*. Resterande del utgörs av vatten (45–60 procent), koksalt (1,5–3,5 procent), bikarbonat (1,5–3,5 procent), fuktbevarande ämnen som glycerol och propylenglykol (1,5–3,5 procent) samt av naturliga eller syntetiska aromämnen (< 1 procent). Tillsatserna har betydelse för snusets smak och hållbarhet, och dessutom för upptaget av nikotin, den alkaloid som är den främsta beroendeframkallande komponenten i snus. Nikotin kan finnas i bunden eller fri form. I den fria formen saknar nikotinmolekylen en väteatom. När snuset placeras i munnen extraheras nikotin ur tobaken. Fritt nikotin kan lätt tränga genom de biologiska membran som munslemhinnan är uppbyggd av. Det kan inte det bundna nikotinet som först måste omvandlas till den fria formen innan det kan tas upp i blodbanan och nå hjärnans nikotinreceptorer. I dag används surhetsreglerande tillsatser i snus, bl.a. natriumkarbonater och kaliumkarbonat. Dessa ämnen gör snuset basiskt, vilket gör att mängden fritt nikotin som kan tas upp av en enskild konsument ökar.

Huvudsakligen klorofyllrik, mörk tobak som lufttorkats används vid tillverkning av svenskt snus. Malning ger ett tobaksmjöl som

pastöriseras i en svettningssprocess, varefter det färdiga snuset packas och kylförvaras. Den kemiska sammansättningen av tobaksprodukter som snus beror av tobakens beståndsdelar, samt påverkan genom odling, skörd, tillverkningsförfarande och förvaring. Över 3 000 kemiska ämnen har påvisats i blad från tobaksplantan, och kemiska beräkningar antyder förekomst av troligen minst ytterligare 1 000 ämnen. Kemiska ämnen påvisade i tobak återfinns sannolikt med få undantag i snus.¹

11.3 Snusmarknaden

11.3.1 Andelen snusare i olika befolkningsgrupper

Enligt SCB:s senaste mätningar från år 2014 snusar 20,3 procent av männen och 3,5 procent av kvinnorna i Sverige dagligen. Samma år rökte 11,7 procent av männen och 12,1 procent av kvinnorna dagligen. I den yngsta befolkningsgruppen, 16–24 år, snusade 14,0 procent av männen och 1,8 procent av kvinnorna dagligen. I samma befolkningsgrupp rökte 10,2 procent av männen och 12,8 procent av kvinnorna dagligen. Bland såväl kvinnor som män var andelen dagligsnusare högst i åldersgruppen 25–34 år, i vilken 30,0 procent av männen och 6,9 procent av kvinnorna snusar.²

I CAN:s senaste skolundersökning från år 2015 angav 9,8 procent av pojkarna och 1,5 procent av flickorna i årskurs 9 att de är snusare. I samma undersökning angav 22,7 procent av pojkarna och 3,8 procent av flickorna i gymnasiets årskurs 2 att det är snusare.³

Av ovanstående statistik kan alltså de slutsatserna dras att det är betydligt fler pojkar och män än flickor och kvinnor som snusar. Bland män är det vanligare att snusa än att röka, medan det motsatta förhållandet gäller bland kvinnor. Av CAN:s statistik kan emellertid även utläsas att andelen kvinnliga snusare i befolkningen har ökat väsentligt sedan mitten av 1990-talet.

¹ Hälsorisker med svenskt snus, Cnattingius m.fl., Statens folkhälsoinstituts rapport A nr 2005:15.

² SCB, Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF/SILC).

³ CAN:s rapport "Skolevers drogvanor 2015".

11.3.2 Konsumtion av smaksatt snus

Det finns, såvitt vi känner till, inte några oberoende svenska undersökningar av i vilka åldersgrupper smaksatt snus är särskilt populärt. I Norge finns det däremot undersökningar som gjorts av Helsedirektoratet och av SIRUS (Statens institutt for rusmiddel-forskning). Något som bör framhållas i det här sammanhanget är att det finns en särskild problematik i gränsdragningen mellan smaksatta och icke-smaksatta snusprodukter. I praktiken dras gränsen ofta utifrån om det i produktens namn finns någon referens till smak, antingen direkt (t.ex. genom uttryck som ”mint”, ”tranbär” och ”eukalyptus”) eller indirekt (genom uttryck som ”fresh”, ”ice” eller ”tropical”). Även produkter som inte har någon referens till smak i namnet kan emellertid vara smaksatta.

Enligt en undersökning som SIRUS låtit göra om brukare av smaksatt snus är det fler unga som vanligtvis använder snus med smak (54 procent av 16–24-åringar mot 34 procent av 45+). Vidare är det fler kvinnor än män som vanligtvis brukar snus med smak (66 procent av kvinnorna mot 27 procent av männen). Det finns en åldersskillnad bland män – fler unga män använder smak – men inte någon sådan skillnad bland kvinnor. Antalet svarande i studien var 1 269 st.⁴

Enligt en undersökning som Helsedirektoratet låtit göra är det fler unga män än unga kvinnor som föredrar vanlig tobakssmak (60 procent av männen i åldern 16–24 år och 39 procent av kvinnorna i samma åldersgrupp). De mest populära smakerna var, förutom ren tobakssmak (som föredrogs av 60 procent av männen och 39 procent av kvinnorna), mint (39 procent av männen och 57 procent av kvinnorna), mentol (14 procent respektive 18 procent) och lakrits (14 procent respektive 12 procent). Antalet svarande i undersökningen var 276 st. Varje svarande kunde på frågan om vilken smak de föredrog ange flera svarsalternativ.⁵

⁴ Data inhämtat under perioden januari–september 2015 i undersökningen ”Forsyningskilder for sigaretter, snus og e-sigaretter” genomfört av IPSOS för SIRUS.

⁵ Data inhämtat under perioden juni/juli 2015 i en undersökning om ungdom och snus, genomfört av Opinion för Helsedirektoratet.

11.4 Regleringen av snus och tuggtobak

11.4.1 Inledning

Snus och tuggtobak regleras av bestämmelser i både tobakslagstiftningen och livsmedelslagstiftningen. Med tobakslagstiftningen avses bestämmelserna i tobakslagen, tobaksförordningen (2001:312) och Folkhälsomyndighetens föreskrifter om varningstexter på tobaksvaror samt innehållsdeklaration för och begränsning av halten av vissa beståndsdelar i cigarettök (FoHMFS 2014:9). Med livsmedelslagstiftningen avses bestämmelserna i livsmedelslagen, livsmedelsförordningen (2006:813) och Livsmedelsverkets föreskrifter om snus och tuggtobak (LIVSFS 2012:6).

11.4.2 Tobakslagstiftningen

Tobakslagstiftningen innehåller materiella bestämmelser om tobaksvaror som är tillämpliga på snus och tuggtobak. Dessa bestämmelser reglerar *hälsovarningar* (9, 10 och 11 §§ tobakslagen), *produktpresentation* (9 a § tobakslagen), *handel m.m.* (12, 12 a och 12 c–13 §§ tobakslagen), *marknadsföring* (14–15 §§ tobakslagen), *produktkontroll m.m.* (16–18 b §§ tobakslagen). Det rör sig alltså om bestämmelser om hur snusförpackningar får se ut, hur försäljning av snus får ske, hur snus får marknadsföras och skyldigheter för tillverkare och importörer av snus att lämna information till Folkhälsomyndigheten om dels innehållet i sina snusprodukter, dels sina kostnader för marknadsföring av sina varor.

Bestämmelserna om produktkontroll m.m. innefattar ett bemyndigande för regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om gränsvärden för skadliga ämnen som en tobaksvara får innehålla eller ge upphov till (18 §).

I tobakslagstiftningen finns även bestämmelser om tillsynen över de materiella bestämmelserna. Den omedelbara tillsynen av merparten av bestämmelserna utövas av kommunen, eller kommunen och Polismyndigheten. Den centrala tillsynen av de ovan angivna bestämmelserna utövas av Folkhälsomyndigheten, förutom såvitt avser bestämmelserna om produktpresentation och marknadsföring, där tillsynen utövas av KO.

I detta sammanhang kan också nämnas att snus omfattas av ett flertal av de förslag som vi lämnat i delbetänkandet. Vi har sålunda föreslagit att dagens varningstexter ska ersättas av särskilda hälsovarningar samt att märkningen på förpackningarna inte ska få hänvisa till smak, doft eller tillsatser. Vi har vidare lämnat förslag till utökade skyldigheter för tillverkare och importörer i fråga om rapportering av ingredienser m.m. Våra förslag innefattar ett bemyndigande för regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om bl.a. vilka tillsatser i tobaksvaror som ska förbjudas. Bemyndigandet omfattar formellt alla tobaksvaror, men är inte avsett att tillämpas på snus (se SOU 2015:6 s. 175–177).

11.4.3 Livsmedelslagstiftningen

Bakgrund

Före år 1951 var bestämmelserna om livsmedel splittrade på ett stort antal författningar. Genom livsmedelsstadgan (1951:824) samordnades i viss mån författningarna på livsmedelsområdet. Syftet med livsmedelsstadgan var att skydda konsumenterna mot livsmedel som var olämpliga från hälsosynpunkt och att hindra oredlighet i livsmedelshandeln. Livsmedel definierades i stadgan som varje ”till förtäring av människor avsedd vara som tillför kroppen näringsämnen”. Undantag gjordes i stadgan för läkemedel och vissa vegetabiliska råvaror. Stadgan gällde dock för vissa njutningsmedel, t.ex. snus och tuggtobak.

I samband med införandet av livsmedelslagen (1971:511) vidgades livsmedelsbegreppet till att omfatta matvara, dryckesvara, njutningsmedel eller annan vara som är avsedd att förtäras av människor med undantag av vara på vilken läkemedelsförordningen (1962:701) är tillämplig. I propositionen angavs att definitionen skulle komma att omfatta också vissa varor som i dagligt tal inte brukar betecknas som livsmedel, t.ex. viss typ av tobak (prop. 1971:61 s. 182).

När den nuvarande livsmedelslagen infördes knöts livsmedelsbegreppet till den EU-rättsliga definitionen. Detta innebar bl.a. att begreppet ”livsmedel” generellt sett fick en något vidare omfattning (prop. 2005/06:128 s. 188 f.). Samtidigt innebar detta att tobaksvaror uttryckligen undantogs från livsmedelsbegreppet. För att snus, i likhet med vad som gällde tidigare, skulle omfattas av

lagens bestämmelser infördes därför en bestämmelse som innebär att det som sägs om livsmedel i lagen i tillämpliga delar även ska gälla också bl.a. snus och tuggtobak. Som skäl för denna ordning uttalade regeringen följande (prop. 2005/06:128 s. 194–195).

I dag ingår snus och tuggtobak i livsmedelslagens livsmedelsbegrepp. Detta innebär att livsmedelslagens bestämmelser generellt sett gäller snus och tuggtobak. För snus och tuggtobak gäller även tobakslagen (1993:581). I tobakslagen finns bl.a. bestämmelser om varningstexter och produktkontroll. Sistnämnda bestämmelser innefattar bl.a. gränsvärden för skadliga ämnen som tobaksvara får innehålla eller ge upphov till och om mätning och övervakning av sådana gränsvärden. Statens folkhälsoinstitut har den centrala tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna.

Tobaksvaror exkluderas uttryckligen från den nya livsmedelsdefinitionen. Om den nya lagen skall omfatta snus och tuggtobak måste detta därför – såsom föreslagits i promemorian – regleras särskilt. Remissinstanserna är i allmänhet positiva till att den nya lagen omfattar snus och tuggtobak. Endast en kommun har ifrågasatt promemorians överväganden. Vi delar promemorians bedömning att åtskilliga moment i produktionen av snus eller tuggtobak medför risker som kan jämföras med dem som finns vid livsmedelsberedning. Detta gäller främst mikrobiologiska risker genom kontaminering. Till detta kommer att det varken från konsumentupplysningssynpunkt eller i övrigt finns skäl att ställa lägre krav på innehållsmärkning av snus och tuggtobak än på andra produkter som omfattas av den nuvarande livsmedelslagstiftningen. Det skall också vägas in att för de delar av snusproduktionen som gäller tillverkningshygien, användningen av aromämnen eller tillsatser m.m. finns det i viss utsträckning en upparbetad kompetens hos vissa av tillsynsmyndigheterna.

Vi anser därför att starka skäl talar för att snus och tuggtobak även fortsättningsvis bör omfattas av livsmedelslagens bestämmelser. Lagtekniskt anser vi att detta lämpligen bör lösas så att lagens bestämmelser generellt görs tillämpliga på produkterna. Med stöd av de bemyndiganden som lagen föreslås innehålla och som beskrivs närmare i avsnitt 11.5 kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om bl.a. hantering, hygien och gränsvärden för främmande ämnen. Överträdelser av dessa föreskrifter innebär att produkterna inte får säljas i enlighet med den föreslagna bestämmelsen om förbud mot utsläppande på marknaden, se avsnitt 11.10.

Den operativa kontrollen över snusproduktionen kan kräva viss specialisering och expertkunskap hos inspektörerna. Detta bör dock kunna lösas genom kommunal samverkan. Det bör vidare kunna aktualiseras att branschen med stöd av Livsmedelsverket och berörda kontrollmyndigheter utarbetar riktlinjer, vilka kan tjäna som underlag för riskbedömning av verksamheten.

Grundläggande krav på livsmedelshantering

Livsmedelslagen gäller alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel (3 §). Lagen kompletteras av livsmedelsförordningen (2006:813) och föreskrifter meddelade av Livsmedelsverket. I fråga om snus och tuggtobak innebär regleringen sammanfattningsvis följande.

Verksamheter som utgör ett led i produktions- eller bearbetningskedjan för snus eller tuggtobak ska i fråga om hygien, uppfylla vissa krav i bilaga II till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien⁶. Kraven avser bl.a. utformningen av livsmedelslokaler, transporter, rengöring och utformning av tillverkningsutrustning och personalhygien.

Livsmedelsföretagare har en skyldighet att informera behörig kontrollmyndighet om alla livsmedelsanläggningar som företagaren ansvarar för så anläggningarna kan registreras eller godkännas⁷. Den huvudsakliga skillnaden mellan ett godkännande och en registrering är att vid godkännande granskas anläggningen vid minst ett kontrollbesök på plats innan livsmedel tillåts släppas ut på marknaden från anläggningen. Vid registrering utförs denna granskning vid den första offentliga kontrollen på plats efter det att verksamheten har startat. Anläggningar som bereder, behandlar eller bearbetar snus eller tuggtobak omfattas av krav på registrering.⁸

Regleringen av innehållet i snus och tuggtobak

Materiella bestämmelser om innehållet i snus och tuggtobak har meddelats i Livsmedelsverkets föreskrifter om snus och tuggtobak (LIVSFS 2012:6). Livsmedelsverkets föreskriftsrätt grundas på att snus jämföras med livsmedel enligt 3 § andra stycket 2 livsmedelslagen och på bemyndiganden i 5, 6 och 7 §§ livsmedelsförordningen (2006:813).

Regleringen av tillsatser i snus i Livsmedelsverkets föreskrifter innebär en begränsning av vilka tillsatser som får användas i snus. Begränsningarna är följande.

⁶ EUT L 226, 25.6.2004, s. 3, Celex 32006R0852.

⁷ Artikel 6.2–3 i förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien.

⁸ Se 3 och 7 §§ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien.

- Endast de livsmedelstillsatser som framgår av bilagan till föreskrifterna får användas i snus. I bilagan finns en lista över tillåtna livsmedelstillsatser, och i vissa fall anges även maximihalter för den enskilda tillsatsen i fråga (3–4 § föreskrifterna).
- Endast de aromer och livsmedel med aromgivande egenskaper som får användas i livsmedel får ingå i snus för att ge eller förändra lukt eller smak (5 §).
- Nya livsmedel och livsmedelsingredienser enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 258/97⁹ får ingå i snus endast om de är godkända enligt den förordningen (6 §).

Föreskrifterna innehåller vidare bestämmelser som innebär bl.a. följande. Det vatten som används vid framställning och beredning av snus och tuggtobak ska uppfylla Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (7 §). Snus och tuggtobak får inte innehålla bly och vissa aflatoxiner över vissa mängder (13 §). I ett förslag till ändring av föreskrifterna har Livsmedelsverket också föreslagit att specifika gränsvärden ska införas för de främmande ämnen bens(a)pyren och de tobaksspecifika nitrosaminerna NNN och NNK.¹⁰

Krav på märkning av snus och tuggtobak

I fråga om märkning gäller att förpackningar med snus eller tuggtobak ska ange varans beteckning, nettokvantitet i gram, tillverkningsdag, förvaringsanvisning (om förvaringen har betydelse för hållbarheten) och namn på och adress till tillverkaren, förpackaren eller säljaren (9 § Livsmedelsverkets föreskrifter om snus och tuggtobak).

⁹ Förordningen kommer att ersättas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2283 av den 25 november 2015 om nya livsmedel och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 och upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 258/97 och kommissionens förordning (EG) nr 1852/2001.

¹⁰ Förslag till ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2012:6) om snus och tuggtobak, 2015-04-22. Förslaget har den 19 november 2015 anmälts till kommissionen i enlighet med bestämmelserna i direktiv (EU) 1535/2015.

Offentlig kontroll

I livsmedelslagen har begreppen tillsyn och tillsynsmyndigheter i den gamla livsmedelslagen ersatts med begreppen kontroll och kontrollmyndighet. Med offentlig kontroll avses det som tidigare benämndes operativ tillsyn. Det innebär att begreppet offentlig kontroll är snävare än begreppet tillsyn.

Offentlig kontroll innebär rent praktiskt att en myndighet kontrollerar att företaget uppfyller lagstiftningens krav i sin verksamhet. Om ett företag inte uppfyller lagstiftningens krav ska myndigheten ta till de åtgärder som krävs för att företagaren ska rätta till bristen.

Vid kontrollerna undersöks olika områden – bl.a. företagets rutiner för rengöring, skadedjursbekämpning, personalhygien, personalutbildning samt underhåll av lokaler och utrustning. Kontrollerarna kan vara föranmälda eller oanmälda och gälla olika delar av den lagstiftning som gäller för den aktuella verksamheten.

Den offentliga kontrollen ska baseras på hur stora riskerna i verksamheten är. Kontrollen ska utföras regelbundet och antalet kontroller ska stå i proportion till riskerna i den verksamhet som kontrolleras. Hänsyn ska tas till företagets egenkontroll. Riskklassificeringen av livsmedelsanläggningar beror dels på vilken/vilka risker som finns för olika typer av livsmedel, dels på produktionens storlek.¹¹ De flesta myndigheter har bedömt att risken är mycket låg avseende snusproduktion, medan produktionen självklart kan variera beroende på snusanläggningens storlek. Att man bedömt risken som mycket låg kan bero på att snus ofta genomgår beredning vid hög temperatur under förhållandevis lång tid.

Huvudingredienserna i livsmedelskontrollen är revision av livsmedelsföretagets egenkontroll, inspektion i anläggningen och eventuell provtagning. Vilken metod som används kan bland annat bero på anläggningens storlek, typ av verksamhet och kontrollmyndighetens erfarenheter från tidigare utförda kontroller.

Om avvikelser från lagstiftningen har noterats följs de upp vid en senare kontroll. Om bristerna är allvarliga, t.ex. medför en uppenbar risk för konsumenternas hälsa, eller företaget inte rättar till bristerna kan kontrollmyndigheten vidta sanktioner. När kontroll-

¹¹ Se vidare Livsmedelsverkets *Vägledning om riskklassning av livsmedelsanläggningar och beräkning av kontrolltid*, fastställt 2013-11-29 av enhetschefen för kontrollstödsenheten.

myndigheten beslutar om sanktioner eller andra åtgärder, t.ex. att livsmedel ska omhändertas, ska hänsyn tas till avvikelstens art och företagarens tidigare kontrollhistoria. Myndigheten ska vidta de åtgärder som krävs för att företagaren ska rätta till bristen. Åtgärden ska stå i proportion till bristen. Kontrollmyndigheten kan exempelvis

- besluta om sanering eller andra åtgärder som är nödvändiga för att se till att de livsmedel som släpps ut på marknaden är säkra eller för att andra krav i livsmedelslagstiftningen följs,
- begränsa eller förbjuda att livsmedlet släpps på marknaden och import eller export av livsmedel, och
- övervaka och, vid behov, besluta att livsmedel ska återkallas, dras tillbaka från marknaden eller förstöras.

Kontrollmyndigheter enligt livsmedelslagen är Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter samt kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer (11 § livsmedelslagen). Behörig myndighet att utöva offentlig kontroll är som huvudregel den myndighet som prövar frågan om godkännande av en anläggning eller som registrerar en anläggning (25 § livsmedelsförordningen). Behöriga att registrera anläggningar för tillverkning av snus och tuggtobak är den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet (23 § punkten 8 livsmedelsförordningen och 11 § andra stycket livsmedelslagen). Livsmedelsverket och, i fråga om länet, länsstyrelsen ska samordna övriga kontrollmyndigheters verksamhet och lämnar råd och hjälp i denna verksamhet (12 § första stycket livsmedelslagen).

11.5 Innehållsregleringen för tobaksprodukter inom EU och internationellt

11.5.1 Riktlinjer för genomförande av artikel 9 i ramkonventionen

Artikel 9 i ramkonventionen innehåller bestämmelser om reglering av tobaksvarors innehåll. Enligt bestämmelsen ska partskonferensen föreslå riktlinjer för testning och mätning av tobaksvarors innehåll

och emissioner och för reglering av detta innehåll och dessa emissioner. Varje part ska, med samtycke av behöriga nationella myndigheter, besluta om och genomföra åtgärder för sådan testning och mätning och för sådan reglering.

Partskonferensen har antagit partiella riktlinjer till artikel 9.¹² I riktlinjerna anges att det är vanligt att tobaksvaror görs attraktiva för att uppmuntra bruket av dem. Från ett folkhälsoperspektiv är det inte berättigat att tillåta användningen av ingredienser, t.ex. smakämnen, som gör tobaksvaror mer attraktiva. Vidare anges att konventionsparterna bör beakta vetenskapliga bevis, andra bevis och erfarenheter från andra länder när det beslutar om nya åtgärder om ingredienser i tobaksvaror. Parterna ska sträva efter att genomföra så effektiva åtgärder som möjligt.

Att reglera ingredienser utifrån målet att minska tobaksvarors attraktivitet kan, enligt riktlinjerna, minska tobakskonsumtionen och tobaksberoendet bland nya och gamla konsumenter. Enligt ingressen till ramkonventionen erkänner parterna att ”cigaretter och vissa andra varor som innehåller tobak är i hög grad utarbetade för att skapa och upprätthålla ett beroende”. Attraktivitet och dess inverkan på beroende bör beaktas när lagstiftningsåtgärder övervägs.

I riktlinjerna lämnas följande rekommendationer om *ingredienser som gör tobaksvaror mer välsmakande*. Parterna bör reglera, genom att förbjuda eller begränsa, ingredienser som kan användas för att göra produkterna mer välsmakande. Ingredienser som är absolut nödvändiga för tillverkningen av tobaksvaror och som inte är kopplad till attraktivitet bör vara föremål för reglering enligt nationell rätt.

Riktlinjerna lämnar i övrigt följande rekommendationer om ingredienser i tobaksvaror:

- Parterna bör förbjuda eller införa begränsningar för ingredienser som har *färgande egenskaper* i tobaksvaror.
- Parterna bör förbjuda ingredienser i tobaksvaror som *kan ge intryck av att de har en hälsofördel*, t.ex. vitaminer, frukt och grönsaker (och produkter som är ett resultat av deras bearbetning

¹² Partial Guidelines for Implementation of Articles 9 and 10 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, adopted by the COP at its fourth session in 2010, with amendments adopted at its fifth session in 2012.

som fruktjuicer), aminosyror såsom cystein och tryptofan, samt essentiella fettsyror såsom omega-3 och omega-6.

- Parterna bör förbjuda ingredienser som *förknippas med energi och vitalitet*, som t.ex. koffein, guarana, taurin och glukuronolakton.

11.5.2 WHO:s rekommendationer om reglering av tobaksvaror med godissmaker

Under sitt tredje möte tog WHO Study Group on Tobacco Product Regulation (TobReg) fram rekommendationer om bl.a. tobaksvaror med godissmaker. Rekommendationerna publicerades i en rapport.¹³ I rapporten anges bl.a. följande.

Tobaksvaror tillverkas i en mängd varianter för att rikta sig till så många konsumenter som möjligt. Under senare tid har smaksatt tobak, särskilt tobak med godissmak, växt i popularitet bland unga och oerfarna rökare. Att tillsätta smaksatser till tobaksvaror är en mångårig sedvänja inom tobaksindustrin, men ny teknik innebär att smaker tillförs varan mer effektivt än tidigare. Den nuvarande bristen på reglering av dessa produkter är oroande ur ett tobakskontrollperspektiv.

Smaker kan locka ungdomar att experimentera med tobaksvaror genom att de döljer tobaksrökens negativa smak. Smaktillsatser kan också förstärka känslan i kroppens belöningssystem och därigenom skapa ett beroende av tobak. Studier som gjorts av tobaksindustrins interna dokument visar att smakämnen kan spela en viktig roll i industrins inriktning på att locka unga och oerfarna rökare. Mentol har använts för att locka nya rökare, och tillsatser som choklad, vanilj och lakrits har varit en del av industrins ansträngningar att försöka öka marknadsandelen inom ungdomsmarknaden. Det har under senare tid även införts smaksatta rökfria tobaksvaror, som kan ha en större dragningskraft på ungdomar.

Det är en grundläggande folkhälsoprincip att smaker inte ska få användas för att göra mycket beroendeframkallande medel mer lockande och att giftiga konsumentprodukter inte ska få tillföras ämnen som döljer produktens potentiella farlighet från dess lukt

¹³ The Scientific Basis of Tobacco Product Regulation, Report of a WHO Study Group, WHO Technical Report Series 945, 2007.

eller smak. Tobakstillverkare tillsätter lockande smaktillsatser till beroendeskapande och farliga produkter.

Som underlag för lagstiftningsåtgärder på området behövs forskning för att bedöma effekten av smaksatta produkter på rökning bland ungdomar, exponering för passiv rökning och förutsättningarna för att sluta röka. Det finns emellertid anledning att vidta åtgärder redan i dag. Lagstiftaren bör i vart fall kräva att smaktillsatser i tobaksvaror offentliggörs. I takt med att det tillkommer ny forskning bör ytterligare lagstiftningsåtgärder vidtas, bl.a. förbud mot att använda smaker i nya märken och att införa begränsningar för befintliga varor.

Sammanfattningsvis ger WHO följande rekommendationer:

1. Tobakstillverkare bör vara skyldiga att offentliggöra smaktillsatser i tobaksprodukter för varje märke och sort.
2. Påståenden som antyder minskade hälsorisker bör förbjudas.
3. Tillverkare bör förbjudas att använda smaktillsatser i nya tobaksmärken.
4. För existerande märken bör det övervägas att begränsa smaktillsatser som bidrar till ett beroende eller att börja använda tobak och som ökar exponering för passiv rökning eller försvårar att sluta röka.

Strategier för att reglera smaktillsatser bör vara en del av de övergripande strategierna för att reglera tobaksprodukters utseende och funktion samt för att minska förekomsten av tobaksrelaterade sjukdomar.

11.5.3 Tobaksproduktdirektivets reglering av tobaksvarors innehåll

Förbud mot karakteristisk smak i cigaretter och rulltobak

Genom artikel 7.1 och 7.12 i tobaksproduktdirektivet förbjuds cigaretter och rulltobak med en karakteristisk smak av annat än tobak. En karakteristisk smak är, enligt definitionen i artikel 2 i tobaksproduktdirektivet, en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak, till följd av en tillsats eller kombination av tillsatser, som kan

inkludera men som inte begränsas till frukt, kryddor, örter, alkohol, karamell, mentol eller vanilj och som är märkbar före eller under användningen av en tobaksvara. Bakgrunden till förbudet är att tobaksvaror med en annan karakteristisk smak än tobak kan göra att människor lättare börjar konsumera tobak eller påverka konsumtionsmönster. Direktivet hänvisar även till att ramkonventionens riktlinjer särskilt syftar till att avlägsna bl.a. ingredienser som gör produkterna mer välsmakande.¹⁴

Förbudet mot karakteristiska smaker gäller för närvarande endast cigaretter och rulltobak. Anledningen till att övriga tobaksvaror medgetts undantag från förbudet är att direktivet främst är inriktat på ungdomar och att andra tobaksvaror än cigaretter och rulltobak därför bör beviljas ett undantag, så länge det inte sker någon betydande förändring av omständigheterna när det gäller försäljningsvolymerna eller ungdomars konsumtionsmönster.¹⁵

Förbud mot vissa tillsatser i tobaksvaror

I artikel 7 i tobaksproduktdirektivet finns, förutom bestämmelser med förbud mot karakteristiska smaker i cigaretter och rulltobak, även bestämmelser om förbud mot vissa tillsatser i tobaksvaror. Medlemsstaterna ska enligt artikel 7.6 i tobaksproduktdirektivet förbjuda att tobaksvaror som innehåller följande tillsatser släpps ut på marknaden:

- a) Vitaminer eller andra tillsatser som ger intryck av att en tobaksvara innebär en hälsofördel eller minskade hälsorisker.
- b) Koffein, taurin eller andra tillsatser eller stimulerande ämnen som är förknippade med energi och vitalitet.
- c) Tillsatser som färgar utsläpp.
- d) Tillsatser som underlättar inhalering eller upptag av nikotin, när det gäller tobaksvaror för rökning.
- e) Tillsatser som är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska i oförbränd form.

¹⁴ Punkterna 15 och 19 i ingressen till tobaksproduktdirektivet.

¹⁵ Punkten 15, 16 och 19 i ingressen till tobaksproduktdirektivet.

Det som direktivet avser förbjuda i denna del är alltså tillsatser som används för att skapa intrycket att tobaksvaror har hälsofördelar, utgör en mindre hälsorisk eller ökar mental uppmärksamhet och fysisk prestation. Förbudet mot tillsatser tar även sikte på tillsatser som har cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska egenskaper i oförbränd form. Genom artikel 7.9 i tobaksprodukt-direktivet förbjuds vidare tillsatser som förstärker de beroendeframkallande egenskaperna eller toxiciteten. Förbudet omfattar alla tobaksvaror utom ”tobak för användning i munnen”, dock inte sådana som är avsedda att tuggas. Detta innebär sålunda att tuggtobak faller under regleringen medan snus inte gör det. I ingressen till direktivet anförs att, med tanke på det allmänna förbudet mot försäljning av tobak för användning i munnen i unionen, bör ansvaret för att reglera ingredienserna i tobak för användning i munnen, vilket kräver djupgående kunskap om särdragen för denna produkt och dess konsumtionsmönster, i enlighet med subsidiaritetsprincipen förbli hos Sverige där försäljning av denna produkt är tillåten i enlighet med artikel 151 i anslutningsakten för Österrike, Finland och Sverige.

11.6 Överväganden och förslag

Våra förslag: Snus och tuggtobak ska inte längre jämföras med livsmedel i livsmedelslagen (2006:804).

En styckförpackning med portionsförpackat snus ska innehålla minst 20 portioner. Innehåller sådana styckförpackningar färre portioner ska de inte få tillhandahållas konsumenter.

Märkningen på förpackningar till snus eller på själva varan ska inte få hänvisa till smak, doft eller tillsatser.

Våra bedömningar: Folkhälsomyndigheten bör med stöd av befintliga bemyndiganden i tobakslagen och tobaksförordningen meddela föreskrifter om gränsvärden för skadliga ämnen i snus och tuggtobak.

Folkhälsomyndigheten bör med stöd av det i delbetänkandet föreslagna bemyndigandet meddela förbud mot tillsatser i snus som

- ger intryck av att snus innebär en hälsofördel eller minskade hälsorisker,
- förknippade med energi och vitalitet,
- är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska eller
- tillförts varan i en sådan mängd att den toxiska eller beroendeframkallande effekten eller de cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska egenskaperna i betydande eller mätbar omfattning ökar vid konsumtion.

Surhetsreglerande tillsatser bör även fortsättningsvis få användas vid tillverkningen av snus, trots att de ökar den beroendeframkallande effekten.

Någon reglering av smaker i snus bör inte ske.

11.6.1 Regleringen av snus i livsmedelslagen

Det övergripande syftet med livsmedelslagen är att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel. Grunden för reglerna i livsmedelslagstiftningen är att konsumenten inte ska behöva riskera att bli sjuk för att maten innehåller farliga bakterier, främmande ämnen och föremål eller saknar information om allergiframkallande ämnen. Konsumenten ska inte heller bli vilseledd eller lurad av märkningen, presentation eller information om livsmedlet. Eftersom snus och tuggtobak omfattas av såväl livsmedelslagen som tobakslagen finns i detta avseende parallella och delvis överlappande regler.

Att snus inte är ett livsmedel står klart. Sett ur ett tobakspolitiskt och tobakspreventivt perspektiv är det därför inte oproblemiskt att snus och tuggtobak jämföras med livsmedel. Användningen av tobak är dessutom förenad med hälsorisker oavsett hur produkten bereds. Det framstår mot den bakgrunden som motsägelsefullt att samtidigt låta sådana produkter omfattas av livsmedelslagstiftningens övergripande skyddsintresse. Den omständigheten att man lagtekniskt har valt att jämföra snus och tuggtobak med livsmedel i stället för att bedöma produkterna som livsmedel saknar praktisk betydelse. Att associera snus och tuggtobak med livsmedel på det sätt

som nu sker riskerar att skapa falska föreställningar om att snus är en säker eller till och med hälsosam produkt. Redan av denna anledning finns starka skäl att ifrågasätta den nuvarande ordningen.

Enligt vad vi inhämtat är snus och tuggtobak en lågriskprodukt sett ur ett livsmedelsperspektiv. De flesta större snusproducenter har i princip slutna system (jämför bryggerier) vid tillverkning av snus. Tillverkningen hos små snusproducenter torde ske på liknande sätt som vid de stora anläggningarna, om än i mindre skala. Den öppna hantering som kan ske vid snustillverkning torde främst ske vid blandningen av råvarorna/ingredienserna, men därefter sker värmebehandling under relativt hög temperatur och under relativt lång tid, ofta flera timmar, vilket minskar risken för eventuell mikrobiell påverkan som kan ha skett vid en eventuell ohygienisk hantering. Ett annat hygieniskt riskmoment kan vara hur råttobaken förvaras före blandning. Om råttobaken förvaras fuktigt kan man få bildning av t.ex. aflatoxiner vilka kan kvarstå även efter värmebehandling. När det gäller användningen av vatten vid snustillverkning är de mikrobiella riskerna små eftersom snuset värmebehandlas.

Den tillsyn som bedrivs av snustillverkningsanläggningar består i enstaka årliga besök hos tillverkare som producerar snus. Någon tillsyn av produkten i konsumentledet, dvs. av innehållet i det snus som finns i dosorna i affärer, förekommer inte. De senaste 15 åren har Livsmedelsverket endast fått kännedom om ett fall med ohygienisk snustillverkning. Det rörde sig i det fallet om snustillverkning som skedde utomhus under ett skärmtak. Såväl företrädare för tillverkare som Livsmedelsverket har i kontakter med utredningen framhållit att branschen själv uppställer strikta kvalitetskrav och att Livsmedelsverket närmast agerar som ett expertorgan för branschens eget arbete med att få ned halten av farliga ämnen i snus. Mot denna bakgrund kan ifrågasättas om den nuvarande tillsynen är nödvändig eller ens motiverad.

Utgångspunkten vid övervägandena inför den nya livsmedelslagen var att det finns moment i produktionen av snus eller tuggtobak som är förenade med mikrobiologiska risker genom kontaminering. Som vi nyss nämnt är dessa risker i det närmaste försumbara och de flesta jämförelser med livsmedelsberedning framstår som irrelevanta. Trots detta går självfallet att hävda att om det finns några som helst mikrobiologiska risker vid tillverkningen och produkten är avsedd att stoppas i munnen, så bör produkten omfattas av livs-

medelstillsynen. Endast den omständigheten att produkten stoppas i munnen är inte ett tillräckligt skäl för att den ska stå under tillsyn från Livsmedelsverket. Det finns flera olika produkter som har den användningen utan att för den sakens skull behandlas som livsmedel, exempelvis tandkräm. Under alla förhållanden bedömer vi att de teoretiska mikrobiologiska riskerna vid snusproduktion inte står i proportion till nackdelen med att den nuvarande ordningen ger snus en falsk legitimitet som ett säkert livsmedel.

Mot bakgrund av det anförda föreslår vi alltså att snus och tuggtobak inte längre ska jämföras med livsmedel i livsmedelslagen. Det får till konsekvens att de olika stadierna av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för sådana produkter inte längre kommer att omfattas av livsmedelslagstiftningens krav eller stå under Livsmedelsverkets tillsyn. I stället samlas den centrala tillsynen för samtliga tobaksprodukter hos en myndighet, Folkhälsomyndigheten. Vi bedömer att en sådan ordning är ändamålsenlig. Som närmare redogörs för nedan kan och bör Folkhälsomyndigheten inom ramen för sin föreskriftsrätt uppställa nödvändiga krav i fråga om regleringen av innehållet i snus. En väsentlig skillnad som ligger i att flytta tillsynsansvaret från Livsmedelsverket till Folkhälsomyndigheten är att Folkhälsomyndigheten i sitt tillsynsuppdrag har att beakta tobakspreventiva aspekter. Myndigheten är alltså inte begränsad av sådana livsmedelstekniska överväganden som ligger till grund för dagens innehållsreglering och tillsyn, utan myndigheten har möjlighet anlägga ett tobakspreventivt perspektiv på frågan. Som vi återkommer till nedan kan det med hänsyn till hur snusmarknaden har utvecklats under senare år finnas särskilda skäl att anlägga sådana aspekter på tillsynen.

11.6.2 Reglering av innehållet i snus

Gränsvärden för skadliga ämnen

En konsekvens av att snus och tuggtobak inte längre ska jämföras med livsmedel är, som redogjorts för i föregående avsnitt, att livsmedelslagstiftningens krav i fråga om innehållet i snus inte längre kommer att gälla. Det framstår enligt vår mening likväl som befogat att det för snus – liksom för andra tobaksvaror – uppställs krav på vissa gränsvärden avseende skadliga ämnen. Folkhälsomyndigheten

har redan enligt dagens bestämmelser möjlighet att meddela gränsvärden för sådana skadliga ämnen som tobaksvaror får innehålla eller ge upphov till. Sådana föreskrifter har meddelats i fråga om cigaretter (se FoHMFS 2014:9), men Folkhälsomyndighetens bemyndigande är formellt sett inte begränsat till vissa slags tobaksvaror. Folkhälsomyndigheten framstår som väl lämpad att, liksom för cigaretter, ansvara för gränsvärden för skadliga ämnen i snus och bör därför, inom ramen för den nuvarande föreskriftsrätten, överta Livsmedelsverkets roll i detta avseende. Vid utformningen av föreskrifter på området bör Livsmedelsverkets upparbetade expertis tas till vara. Detta kan med fördel ske genom samråd mellan myndigheterna. Vi bedömer emellertid att det saknas skäl att närmare formalisera denna samverkan, utan förutsätter att lämpliga kontakter kan ske löpande och informellt mellan myndigheternas handläggare.

Tillsatsreglering

En annan konsekvens av att snus och tuggtobak inte längre ska jämföras med livsmedel i livsmedelslagen är att Livsmedelsverkets föreskriftsrätt i fråga om bl.a. innehållet snus och tuggtobak upphör. Som redogjorts för ovan omfattas tuggtobak av ingrediensregleringen i artikel 7 i tobaksproduktdirektivet och någon ytterligare reglering än den som vi föreslagit i delbetänkandet bör därför inte införas för denna produktkategori.

Vi har i föregående avsnitt gjort bedömningen att Folkhälsomyndigheten kan meddela föreskrifter om gränsvärden för skadliga ämnen i snus redan med stöd av nuvarande bemyndiganden i tobakslagen och tobaksförordningen. En återstående fråga är hur tillsatser i snus bör regleras när Livsmedelsverkets föreskrifter upphör att gälla.

Vi har ovan redogjort för den nuvarande regleringen om innehållet i snus i Livsmedelsverkets föreskrifter. Tobaksproduktdirektivet innehåller en reglering av ingredienser i tobaksvaror (se avsnitt 11.5.3 ovan). Dessa bestämmelser har grundats på de riktlinjer som tagits fram inom WHO. Snus omfattas formellt inte av tobaksproduktdirektivets innehållsreglering (se artikel 7.15). Det finns nu anledning att överväga om delar av denna reglering bör omfatta även snus. I tobaksproduktdirektivets ingrediensreglering återfinns också ett förbud mot karakteristiska smaker i tobaksvaror. Frågan

om smaksättningen av snus bör begränsas behandlas särskilt längre fram.

Tillsatser som förstärker den beroendeframkallande effekten

Bestämmelserna i tobaksproduktdirektivet om förbud mot vissa tillsatser är i någon mån anpassade för tobaksvaror för rökning. Det framgår exempelvis uttryckligen av direktivtexten att förbudet mot tillsatser som underlättar inhalering eller upptag av nikotin endast gäller för tobaksvaror för rökning (artikel 7.6 punkten d). Denna förbudsbestämmelse bör därför inte tillämpas på snus. Det finns en liknande bestämmelse som förbjuder bl.a. tillsatser som tillförts varan i en sådan mängd att den beroendeframkallande effekten i betydande eller mätbar omfattning ökar vid konsumtion (artikel 7.9). Som vi beskrivit ovan tillsätts vid snustillverkning surhetsreglerande ämnen som gör snuset basiskt, vilket gör att mängden fritt nikotin som kan tas upp av en enskild konsument ökar. Snus innehåller alltså en tillsats som underlättar upptaget av nikotin och som förstärker de beroendeframkallande egenskaperna. Från ett tobakspolitiskt perspektiv framstår det därför som motiverat att låta direktivets förbud mot sådana tillsatser omfatta även snus.

Snustillverkare har emellertid hävdats att det inte går att tillverka snus utan surhetsreglerande ämnen, bl.a. eftersom sådana tillsatser förhindrar mögelutveckling i slutprodukten och bidrar till att stimulera nikotinupptag så att snuset ger en avsedd upplevelse. Enligt tillverkarna har sådana ämnen tillförts snus sedan 1800-talet.¹⁶

Det har inte framkommit skäl att ifrågasätta påståendena om att surhetsreglerande ämnen under lång tid använts vid tillverkningen av snus. Sådana ämnen förefaller vara viktiga för att ge snus dess särskilda karaktär. Utgångspunkten för vårt uppdrag är att försäljning av snus, i enlighet med det undantag som Sverige har för försäljning av denna produkt i anslutningsakten till EU, fortfarande ska vara tillåten. Ett förbud mot surhetsreglerande ämnen i snus skulle potentiellt kunna medföra att snus blir en väsentligt annorlunda produkt än det snus som tillverkats fram till i dag. I brist på närmare underlag i

¹⁶ <http://www.swedishmatch.com/Documents/Sustainability/GothiaTek.pdf>

detta avseende anser vi att surhetsreglerande ämnen för närvarande inte bör förbjudas vid tillverkningen av snus.

Andra typer av tillsatser

När det gäller direktivets tillsatsreglering i övrigt förefaller det inte finnas några praktiska svårigheter förknippade med att tillämpa tobaksproduktdirektivets bestämmelser om ingredienser på snus.

Det nuvarande livsmedelsregelverket förbjuder redan i dag i stor utsträckning den typ av tillsatser som enligt direktivet inte får förekomma i tobaksvaror. Exempelvis är det förbjudet att berika snus med vitaminer, koffein och taurin (som kan användas för att skapa intrycket att tobaksvaror har hälsofördelar, utgör en mindre hälso-risk eller ökar mental uppmärksamhet och fysisk prestation). Vidare förbjuder den nuvarande regleringen tillsatser i snus som har cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska egenskaper, eftersom sådana tillsatser inte torde få förekomma i livsmedel. Den nuvarande regleringen i livsmedelslagstiftningen och tobaksprodukt-direktivets tillsatsreglering överlappar alltså varandra i stora delar. Det vore enligt vår mening ändamålsenligt att anpassa innehållsregleringen av snus till kraven i tobaksproduktdirektivet eftersom den regleringen i stora delar vilar på tobakspreventiva hänsynstaganden. Sådana hänsynstaganden saknas helt i den nuvarande livsmedelsregleringen. Genom att införa motsvarande reglering för snus kommer detta betydelsefulla perspektiv in i prövningen av tillsatser. Tydlighets- och förutsebarhetsskäl kan också anföras som stöd för en för alla tobaksvaror enhetlig tillsatsreglering. Vi bedömer därför att tobaksprodukt-direktivets innehållsreglering, med undantag för tillsatser som ökar den beroendeframkallande effekten, även bör tillämpas på snus. Det innebär att Folkhälsomyndigheten i vart fall bör förbjuda tillsatser i snus som ger intryck av att snus innebär en hälsofördel eller minskade hälsorisker, är förknippade med energi och vitalitet, är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska eller tillförts varan i en sådan mängd att den toxiska eller beroendeframkallande effekten eller de cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska egenskaperna i betydande eller mätbar omfattning ökar vid konsumtion. Som nämnts ovan bör emellertid

surhetsreglerande tillsatser även fortsättningsvis få användas vid tillverkningen av snus.

Vi lämnade i delbetänkandet ett förslag till ändring i 18 § tobakslagen och 2 § tobaksförordningen som innebär att Folkhälsomyndigheten får bemyndigande att föreskriva om, förutom gränsvärden för skadliga ämnen som en tobaksvara får innehålla eller ge upphov till, vilka tillsatser i tobaksvaror som ska förbjudas. Genom detta bemyndigande får Folkhälsomyndigheten möjlighet att föreskriva om förbud även mot tillsatser i snus. Några ytterligare författningsändringar bedöms därför inte vara nödvändiga.

Smaksättning av snus

Snus omfattas inte av tobaksproduktdirektivets förbud mot karakteristiska smaker. I samband med att det nu görs en översyn av innehållsregleringen i snus finns det anledning att undersöka om det finns skäl att förbjuda karakteristiska smaker även i snus.

I ingressen till tobaksproduktdirektivet anges att tobaksvaror med en annan smak än tobak skulle kunna göra att människor lättare börjar konsumera tobak eller påverka konsumtionsmönster. Vidare uttalas att eftersom direktivet främst är inriktat på ungdomar, bör andra tobaksvaror än cigaretter och rulltobak beviljas ett undantag från vissa krav för ingredienser, så länge det inte sker någon betydande förändring av omständigheterna när det gäller försäljningsvolymen eller ungdomars konsumtionsmönster. Skälen bakom förbudet i direktivet verkar alltså vara att smaksatta tobaksvaror kan göra att fler börjar konsumera tobak, men förbudet begränsas till att avse endast cigaretter och rulltobak eftersom dessa varor dels i högre utsträckning än andra tobaksvaror tilltalar ungdomar, dels har störst marknadsandelar på tobaksmarknaden inom EU.

Under det senaste årtiondet har antalet snussorter ökat i stor utsträckning och det har tillkommit fler smaksatta sorter. Syftet med denna produktutveckling kan knappast vara något annat än att göra produkterna attraktivare och skapa möjligheter för snustillverkarna att rikta sig till så många konsumenter som möjligt. Som redovisats ovan, är den svenska snusmarknaden stor i förhållande till den totala svenska tobaksmarknaden – sett över hela befolkningen är det ungefär lika många som röker och som snusar. Bland männen är det

fler som snusar än röker, även i den yngsta åldersgruppen. Det är förhållandevis få kvinnor som snusar men andelen snusande kvinnor har ökat avsevärt under de senaste årtiondena. Andelen snusande kvinnor har emellertid varit relativt konstant under de senaste tio åren.¹⁷

Undersökningar som gjorts i Norge (se avsnitt 11.3.2 ovan) indikerar att smaksatt snus tilltalar kvinnor i högre grad än män. De norska undersökningarna har i och för sig få svar och därför måste resultaten bedömas med försiktighet. Undersökningarna ger emellertid ett visst stöd för att det kan finnas ett samband mellan den produktutveckling av smaksatt snus som skett under senare tid och ökningen av andelen snusande kvinnor i befolkningen.

Att snus har en stor marknadsandel och i stor utsträckning tilltalar ungdomar innebär enligt såväl WHO:s rekommendationer som de resonemang som ligger bakom tobaksproduktdirektivets reglering i och för sig att det finns sakliga skäl att förbjuda karakteristiska smaker i snus. Även den produkt- och marknadsutveckling som skett under senare tid, och som inte kan ha något annat syfte än att nå fler konsumenter, talar för att karakteristiska smaker i snus bör förbjudas.

Det finns dock svårigheter med en sådan reglering. En granskning av de uppgifter om innehållet i snus, som tillverkare och importörer enligt 16 § tobakslagen är skyldiga att varje år lämna till Folkhälsomyndigheten, visar att samtliga snussorter med något enstaka undantag innehåller smaktillsatser. Det har också i marknadsföringen av snus framförts att viss smaksättning, bl.a. bergamott och enbär, har traditioner sedan 1800-talet. Vi har inte funnit anledning att ifrågasätta dessa påståenden. Det innebär alltså att snuset som produkt i allt väsentligt är en smaksatt tobaksprodukt. Hur stor andel av snuset på marknaden som skulle anses ha en karakteristisk smak är omöjligt att uppskatta i förväg, innan en faktisk prövning ägt rum. Det är emellertid sannolikt att traditionella snussorter som är smaksatta med bergamott och enbär, som har stora andelar av snusmarknaden, kan anses ha en karakteristisk smak av annat än tobak.

Att snus av tradition är smaksatt, och att i princip allt snus som säljs i dag är smaksatt, innebär att snus i detta avseende skiljer sig från cigaretter. Ett förbud mot karakteristiska smaker i snus skulle

¹⁷ Nationella folkhälsoenkäten – Hälsa på lika villkor, Folkhälsomyndigheten.

kunna få till följd att nästan inga av de produkter som finns på marknaden i dag skulle få säljas. Samtidigt är, som vi redovisat ovan, en utgångspunkt för vårt uppdrag i denna del att försäljning av snus fortfarande ska vara tillåten. Utifrån den utgångspunkten bedömer vi att det inte är möjligt att reglera smak i snus på det sätt som gäller för cigaretter och rulltobak enligt tobaksproduktdirektivet.

En fråga blir då om det går att utforma en smakreglering för snus på något annat sätt än att förbjuda karaktäristiska smaker. Målsättningen med en smakreglering av snus skulle, i vart fall i ett första steg, i så fall vara att begränsa de konsumentgrupper som snuset kan rikta sig mot och att särskilt begränsa möjligheten att genom smaksättning rikta sig mot barn och ungdomar. En sådan reglering skulle givetvis vara problematisk utifrån den utgångspunkt som uttalats i WHO-sammanhang, att det är en grundläggande folkhälsoprincip att giftiga och beroendeframkallande produkter inte ska få tillföras ämnen som döljer produktens potentiella farlighet från dess lukt eller smak. Samtidigt skulle regleringen kunna få stora positiva effekter genom att färre börjar snusa, framför allt i de yngre åldersgrupperna. Frågan är då hur en sådan reglering av smaksättning av snus skulle kunna utformas.

Ett alternativ skulle vara att förbjuda karaktäristiska smaker i snus, men att göra undantag för ett antal grundsmaker som snus av tradition smaksatts med. En sådan reglering skulle i högre utsträckning vara anpassad till snusets säregenhet. Genom sådana regler skulle man kunna komma åt den produktutveckling som skett under senare år och återgå till ett mer begränsat snussortiment. Ett visst stöd för en sådan ordning, som innebär att vissa smaker som har en stor marknadsandel särbehandlas, finns i tobaksproduktdirektivet där mentolcigaretter får en längre utfasningstid.

Vi bedömer emellertid att det skulle vara förenat med stora svårigheter att fastställa vad som bör anses utgöra grundsmaker. Förbudet skulle också kunna uppfattas som godtyckligt eftersom det skulle grundas på t.ex. hur stor marknadsandel produkten har eller hur länge en produkt funnits på marknaden, och inte på produktens farlighet eller hur attraktiv produkten är för att locka nya snusare, särskilt ungdomar. En smakreglering som utformas på detta sätt skulle också kunna ha en diskriminerande verkan i förhållande till nya snustillverkare. Mot bakgrund av dessa praktiska svårig-

heter anser vi att en sådan smakreglering för närvarande inte bör införas.

Som vi redovisat ovan, framgår av WHO:s riktlinjer om tobaksvaror med godissmaker att smaksatt tobak, särskilt tobak med godissmak, under senare tid växt i popularitet bland ungdomar och att smaker kan locka ungdomar att experimentera med tobaksvaror genom att de döljer tobakens negativa smaker. Bland smakämnen som lockar nya eller unga rökare nämns särskilt mentol, choklad, vanilj och lakrits. WHO:s undersökningar förefaller ha inriktat sig på cigaretter, men det anges att det under senare tid även införts smaksatta rökfria tobaksvaror, som kan ha en större dragningskraft på ungdomar. Utifrån WHO:s riktlinjer skulle ett alternativ till reglering av smaker i snus kunna vara att i ett första steg förbjuda snus med godissmaker. Godissmaker torde i stor utsträckning tilltala barn och ungdomar, oavsett om smaken förekommer i cigaretter eller snus. En svårighet med en sådan reglering skulle vara att närmare definiera vad som bör betraktas som en godissmak. Utifrån WHO:s riktlinjer skulle t.ex. choklad, vanilj och lakrits kunna bedömas som godissmaker. Det framstår dock inte som lika klart hur smaker som t.ex. eukalyptus och tranbär ska bedömas. Enligt vår uppfattning riskerar bedömningen av vad som ska utgöra godissmak att bli godtycklig.

Bedömningen skulle bli mindre godtycklig om det fanns underlag för vilka smaker som särskilt tilltalar ungdomar. Som angetts ovan har det, såvitt vi kunnat utröna, inte gjorts någon oberoende undersökning av vilka snussorter och -smaker som särskilt tilltalar unga i Sverige. Det finns inte heller några oberoende undersökningar som visar hur stor del av den svenska tobaksmarknaden som består av smaksatt snus. De norska undersökningarna, talar för att smaksatt snus är mest populärt i de yngsta åldersgrupperna och att de mest populära smakerna i åldersgruppen 16–24 år, förutom ren tobakssmak, är mint, mentol och lakrits. Eftersom det till nästan helt uteslutande del är svensktillverkat snus som säljs i Norge, bör förhållandena i Sverige likna de i Norge. De norska undersökningarna måste emellertid, som framhållits ovan, bedömas med försiktighet eftersom antalet svarande i undersökningarna är förhållandevis litet. Även om de norska undersökningarna kan tjäna som underlag för en grovhuggen bild av marknaden för smaksatt snus, så är det vanskligare att grunda ett förbud mot vissa smaker på dem.

En ordning med förbud mot godissmaker i snus skulle alltså kunna bli mindre godtycklig om det togs fram underlag för vilka godissmaker som särskilt tilltalar ungdomar. Ett förbud mot vissa smaker är emellertid förenat med andra praktiska svårigheter. Om det är en viss smak som ska förbjudas, skulle det krävas att det inrättas en ordning med förhandsgodkännande av alla produkter som släpps ut på marknaden. Att förbjuda en viss koncentration av en viss tillsats som ger en viss godissmak skulle inte vara tillräckligt, eftersom andra kombinationer av kemiska substanser skulle kunna ge en likadan smak. I slutändan är olika smaker också en i vart fall delvis subjektiv upplevelse, vilket försvårar inrättandet av en rätt-säker och förutsebar prövningsprocess. Även om en ordning som liknar den som kommer att gälla för karakteristiska smaker i cigaretter och rulltobak skulle kunna införas, så finns det fortfarande en osäkerhet kring hur den prövningen ska göras. Enligt förslaget i delbetänkandet har det överlämnats till Folkhälsomyndigheten att meddela närmare föreskrifter om ett system för prövning och löpande tillsyn av förbudet mot karakteristiska smaker. Bakgrunden till förslaget var att kommissionen enligt artikel 7 har fått i uppdrag att anta genomförandeakter för att fastställa enhetliga regler beträffande förfarandena för att bestämma om en tobaksvara omfattas av förbudet mot karakteristiska smaker och att dessa genomförandeakter vid tiden för delbetänkandets färdigställande inte var antagna.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att det för närvarande inte bör införas en reglering av smaker i snus med hänsyn till de praktiska svårigheter som en sådan reglering är förenad med. Som redovisats ovan anser vi emellertid att det finns sakliga skäl för att reglera smaksättningen av snus. Det finns därför anledning att följa upp och utvärdera tobaksproduktdirektivets ordning med förbud mot karakteristiska smaker i cigaretter och rulltobak. En framtida reglering av smaker i snus bör i första hand syfta till att göra snus mindre attraktivt för barn och ungdomar. En reglering förutsätter därför en kartläggning av försäljningsvolymerna och ungdomars konsumtionsmönster. Vi har i delbetänkandet lämnat förslag om att tillverkare och importörer av tobaksvaror ska lämna in bl.a. marknadsundersökningar och studier av enskilda konsumentgruppers preferenser, däribland ungdomars, samt sammanfattningar av marknadsundersökningar som utförs i samband med lanseringen av nya produkter och rapporter om försäljningsvolymerna av tobaksvaror (se

SOU 2015:6 s. 98–100). De rapporterade uppgifterna bör kunna tjäna som ett underlag för en sådan framtida kartläggning.

11.6.3 Hänvisning till smak, doft och andra tillsatser på förpackningar till snus

Av tobaksproduktdirektivet framgår att märkningen av förpackningar eller själva tobaksvaran inte får innehålla någon beståndsdel eller något inslag som hänvisar till smak, doft, eventuella smaktillsatser eller andra tillsatser eller avsaknaden därav (artikel 13.1 punkten c). I likhet med vad som sägs i våra direktiv har vi i delbetänkandet bedömt att bestämmelsen inte medger något undantag för snus.

Som redovisats i föregående avsnitt anser vi att det ännu inte är möjligt att förbjuda vissa smaker i snus med hänsyn till de praktiska svårigheterna att skapa ett rättssäkert och förutsebart regelverk. Likväl bedömer vi att det finns starka folkhälsoskäl som talar för att sådana smaker i snus som riktar sig mot unga eller som lockar till sig nya användare inte bör få förekomma.

I det sammanhanget anser vi att det – oavsett vilka krav som ställs upp i tobaksproduktdirektivet i den delen – skulle vara en lämplig åtgärd att redan nu i vart fall begränsa möjligheterna att använda smak som en del av marknadsföringen genom att – i linje med bestämmelsen i tobaksproduktdirektivet – förbjuda att man på förpackningen hänvisar till smak.

Vi har i kapitel 9 och 10 bedömt att det finns skäl att införa ett exponeringsförbud för tobaksprodukter, men att det för närvarande stöter på grundlagshinder att helt reglera utseendet av tobaksvarors förpackningar, även om mycket talar för att den åtgärden i och för sig skulle vara tobakspolitiskt verksam. Detta innebär att om våra förslag genomförs kommer tobaksvaror inte att kunna exponeras i samband med försäljningen, men produktpresentationen därefter regleras inte nu i större utsträckning än tidigare. Det är en uppenbar slutsats att värdet i marknadsföringshänseende koncentreras till hur förpackningen ser ut hos konsumenten när man inte kan marknadsföra produkten i butik. Det är därför rimligt att tro att förpackningarnas utformning och utseende ökar i betydelse vid ett exponeringsförbud. Det är då särskilt angeläget att begränsa möjligheten att vid en sådan utformning kunna locka med smak eller andra tillsatser. En sådan begränsning skulle rimligen minska de kommer-

siella drivkrafterna för en fortsatt produktutveckling i fråga om smaksättning. Åtgärden skulle därför kunna få en effekt som motsvarar den effekt som ett förbud mot karakteristiska smaker skulle syfta till att uppnå. Vi föreslår därför att märkningen på förpackningar till snus och på själva varan inte ska få hänvisa till smak, doft eller tillsatser.

Snustillverkare kommunicerar regelmässigt smaker i de produkter som de vill framhålla som smaksatta genom att i anslutning till det registrerade varumärket ange ett variantnamn. Det kan uppfattas som inkonsekvent att märkningen på snusförpackningar fortsättningsvis inte kommer att få hänvisa till smak eller smaktillsatser när snus, till skillnad från andra tobaksvaror, inte omfattas av förbudet mot att använda smaktillsatser vid tillverkningen av varan. Det finns givetvis ett konsumentintresse i att kunna få nödvändig information för att kunna göra ett informerat köpval. I det sammanhanget är det värt att notera att förbudet inte omfattar alla referenser till smak för produkten i alla sammanhang utan endast att på förpackningen hänvisa till smak eller andra tillsatser. Det kommer även med det föreslagna förbudet att vara möjligt att på varu- och prislistor på försäljningsställen ange variantnamn som hänvisar till smak, även om sådana variantnamn inte får förekomma på själva förpackningen.

En annan invändning som skulle kunna riktas mot förslaget är att det skulle kunna förlänga betjäningstiderna på försäljningsställen eftersom det skulle kunna bli svårare för butiksbiträdena att identifiera rätt vara när vissa variantnamn inte får förekomma på förpackningarna. Detta torde emellertid på ett förhållandevis enkelt och smidigt sätt kunna lösas genom att de enskilda butiksinnehavarna, om det bedöms lämpligt, förvarar produkterna på ett sådant sätt att de genom artikelnummer eller annat kodsysteem kan hänföras till varu- och prislistorna. Vi bedömer därför att betjäningstiderna, efter en kortare omställningsperiod, inte kommer att öka i någon större utsträckning.

Vårt förslag i denna del föranleder inga förändringar av den nuvarande tillsynen avseende produktpresentation (se 9 a, 19 och 19 a §§ tobakslagen).

11.6.4 Reglering av minsta innehåll i snusförpackningar

Som framgår av kapitel 4 är den övergripande tobakspolitiska målsättningen att minska allt tobaksbruk och det är särskilt angeläget att bruket bland ungdomar minskar. Denna utgångspunkt gäller även för snus. Det framgår direkt av artikel 16.3 i ramkonventionen att små förpackningar ökar cigaretters tillgänglighet för minderåriga. För närvarande gäller att cigaretter inte får säljas i paket om mindre än 19 cigaretter. När vårt förslag till genomförande av tobaksprodukt-direktivet träder i kraft kommer cigaretter inte att få säljas i paket om mindre än 20 cigaretter. Någon motsvarande reglering finns i dag inte vad gäller snus. En åtgärd som skulle minska snusets tillgänglighet för minderåriga är att förbjuda försäljning av snus i små och prismässigt attraktiva förpackningar. Att en reglering av minsta förpackningsstorlek för snus skulle ha någon annan effekt än motsvarande regler för cigaretter framstår som osannolikt.

Redan en översiktlig granskning av snusutbudet på marknaden visar att variationer förekommer mellan olika produktkategorier såväl vad gäller pris som mängden snus i förpackningarna. Snusförpackningar med portionspåsar innehåller ofta omkring 20 gram, medan mängden snus i förpackningar med lössnus ofta uppgår till det dubbla. Priset per dosa snus varierar beroende på märke och återförsäljare. De billigaste dosorna med portionsnus kostar knappt 20 kr, medan de billigaste dosorna med lössnus kostar drygt 30 kr. En särskild produktkategori på marknaden utgörs av mindre snuspåsar, ofta benämnda miniportioner. Förpackningar med sådana miniportioner väger ofta hälften så mycket som förpackningar med ”vanligt” portionsnus, eller ännu mindre. Prismässigt ligger dock dessa ofta klart högre än de billigare dosorna med vanligt portionsnus, även om det finns några få undantag. Det finns också varianter med större portionspåsar. En dosa med snus innehåller normalt omkring 20 portionspåsar, oavsett om det är fråga om minisnus eller vanligt portionsnus. Vi har dock under vårt arbete uppmärksammat på att det på marknaden förekommer snusförpackningar som innehåller så lite som fem portionspåsar med snus och som endast kostar några kronor. Så små förpackningar kan närmast jämföras med styckförsäljning. Även om dessa typer av produkter såvitt vi kunnat erfara inte förefaller vara vanligt förekommande, kan ett förbud mot små snusförpackningar motiveras av samma skäl som ligger bakom införan-

det av minsta förpackningsstorlekar för cigaretter och rulltobak, nämligen att göra varan mindre attraktiv för ungdomar. Sammantaget anser vi att det finns skäl att införa en minimireglering av innehållet i snusförpackningar. Frågan är då hur en sådan reglering lämpligen kan utformas.

En utgångspunkt för en sådan reglering är lämpligen vad som gäller för cigaretter, dvs. att antalet portioner inte bör understiga 20. En sådan reglering får inte några produktionsmässiga konsekvenser för majoriteten av det portionsförpackade snuset. För de snusprodukter som i dag innehåller strax under 20 portionspåsar per förpackning torde förslaget inte leda till något behov av genomgripande omställningar av produktionen.

Frågan är då om även vikten bör regleras. I fråga om rulltobak finns krav på en minimivikt om 30 gram per förpackning. Om en motsvarande viktreglering skulle införas för snus skulle bl.a. mängden snus i de förpackningar med s.k. minisnus som i dag finns på marknaden, dvs. dosor som normalt innehåller upp till 10 gram tobak per förpackning, behöva öka väsentligt. För att uppnå en sådan minimivikt skulle i vissa fall snusdosorna behöva innehålla minst 100 portioner. En sådan reglering skulle följaktligen få stora konsekvenser för denna produktkategori.

Såvitt vi har kunnat erfara verkar denna typ av produkter, trots en lägre vikt, normalt inte marknadsföras som en lågprisprodukt utan kostnadsmässigt ofta motsvara portionssnus med högre tobaksinnehåll.

Det finns därför i dagsläget inte anledning att anta att dessa produkter på grund av priset skulle göra snus mera tillgängliga för ungdomar. Med hänsyn till detta bedömer vi inte att en viktreglering avseende portionssnus är motiverad.

Lössnus förekommer i dag inte i förpackningar som väger mindre än 30 gram. En minsta försäljningsvikt motsvarande den som gäller för rulltobak skulle därför inte få någon praktisk konsekvens för det befintliga utbudet av lössnus. En reglerad minsta vikt skulle visserligen kunna motverka en framtida produktutveckling där lössnus saluförs i mycket små förpackningar. I dagsläget framstår en sådan utveckling emellertid som osannolik. Vi ser därför inte heller någon anledning att med hänsyn till lössnuset nu införa en minsta tobaksvikt i snusförpackningar.

Vi föreslår alltså att styckförpackningar med portionsförpackat snus ska innehålla minst 20 portioner och att det ska vara förbjudet att tillhandahålla snus i förpackningar som innehåller färre portioner än så. När det gäller tillsynen föreslår vi inte några ändringar i förhållande till vad som i dag gäller för bestämmelserna om styckförsäljning (se 12 b, 19 och 19 a §§ tobakslagen).

11.6.5 EU-rättsliga överväganden

Vår bedömning: Förslagen är förenliga med EU-rätten. Anmälan bör ske enligt anmälningsdirektivet (EU) 2015/1535.

I samband med genomförandet av tobaksproduktdirektivet har regeringen har att artikel 13.1 c i direktivet, som förbjuder hänvisning till smak, doft, eventuella smaksatser eller andra tillsatser, inte ska omfatta snus.¹⁸ Det förslag om produktpresentation som vi nu lämnar innebär emellertid att snus ska omfattas av en nationell regel med motsvarande innehåll. Även om det sålunda inte är fråga om ett formellt genomförande av direktivet i denna del, innebär förslaget att samma regler om produktpresentation kommer att gälla för alla tobaksvaror. Vi bedömer därför att förslaget är väl förenligt med EU-rätten.

När det gäller förslaget om reglering av minsta antal portioner i styckförpackningar med portionsförpackat snus konstaterar vi att tobaksproduktdirektivet endast reglerar innehållet i styckförpackningar med cigaretter och rulltobak (se artikel 14). Något hinder mot att införa regler om innehåll av snus i detta avseende torde därför inte föreligga enligt direktivet (jfr artikel 24).

Principen om fri rörlighet för varor är en central beståndsdel i skapandet och upprätthållandet av den inre marknaden inom EU och det är som huvudregel inte tillåtet att anta handelsregler som kan utgöra ett hinder för handeln inom unionen (se vidare avsnitt 3.3.2). Att införa nationella bestämmelser som ställer krav på minsta innehåll i förpackningar torde normalt sett kunna anses hindra den fria rörligheten för varor. Snus är emellertid en speciell vara såtillvida

¹⁸ Prop. 2015/16:82, s. 44.

att den inom EU endast får säljas i Sverige, se artikel 17 i tobaksprodukt direktivet, och snus får inte heller föras ut från Sverige till ett annat land inom EU, se förordningen (1994:1266) om förbud mot utförsel av snus. Det finns emellertid inget generellt EU-rättsligt hinder mot att tillverka snus i en annan medlemsstat under förutsättning att produkten inte tillhandahålls konsumenterna i tillverkningslandet. Det är alltså tillåtet att till Sverige föra in snus som tillverkats i andra EU-länder.

Förslaget till reglering av minsta antal portioner i styckförpackningar med portionsförpackat snus innebär att snustillverkare i andra medlemsstater måste uppfylla nya krav för att få tillhandahålla portionsförpackat snus till konsumenterna i Sverige. Enligt vår bedömning kan regleringen inte anses ha en diskriminerande verkan gentemot importerade varor eftersom snus inte får tillhandahållas konsumenterna i andra medlemsstater än Sverige. Under alla förhållanden bedömer vi att åtgärden omfattas av undantaget i artikel 36 i EUF-fördraget eftersom den syftar till att skydda folkhälsan och är proportionell. Inte heller i övrigt bedömer vi att det med hänsyn till EU-rätten finns några hinder mot att införa den föreslagna regleringen.

Förslagen innefattar krav som är tvingande vid saluföring av snus. Dessa krav kan betraktas som tekniska föreskrifter enligt anmälningsdirektivet (se avsnitt 3.3.4). Anmälan bör därför ske i enlighet med artikel 5 i det direktivet.

12 Några tillsynsfrågor m.m.

12.1 Inledning

Vi har i de föregående kapitlen redovisat våra förslag avseende de frågor som vi enligt direktiven har i uppdrag att behandla. Som framgår av de ursprungliga direktiven har vi också möjlighet ta upp andra, till uppdraget anknytande, frågor som vi identifierar. Några sådana frågor har behandlats i de föregående kapitlen, t.ex. tillståndsplikt för partihandel och minsta förpackningsstorlek för snus. I det följande redovisar vi förslag i ett antal andra förslag som har klara beröringspunkter med de frågor som vi redan har behandlat. Merparten av förslagen rör på ett eller annat sätt tillsynen av tobaksregleringen.

12.2 Ett tydliggörande av tillsynsansvaret enligt tobakslagen

Våra förslag: Folkhälsomyndighetens och Konsumentombudsmannens omedelbara tillsynsansvar ska tydliggöras i tobakslagen. Arbetsmiljöverkets centrala tillsynsansvar ska upphävas.

Bestämmelser om tillsynsansvar finns i dag i 19 och 19 a §§ tobakslagen (1993:581). I lagen görs en distinktion mellan central tillsyn och omedelbar tillsyn.

I enlighet med vad regeringen uttalat i skrivelsen *En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn*¹ bör begreppet tillsyn främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera

¹ Se skr. 2009/10:79. I skrivelsen redovisar regeringen generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad.

om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse. I skrivelsen framhålls vidare att det för varje tillsynsområde där tillsynen utförs av mer än ett organ bör finnas en statlig myndighet som ansvarar för samordningen av tillsynen och som vid behov kan utfärda föreskrifter kring tillsynen. Denna funktion – tillsynsvägledning – bör bestå av utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynsverksamheten samt stöd och råd till tillsynsorganen.

Begreppet central tillsyn enligt tobakslagen torde i stor utsträckning omfatta det som i skrivelsen benämns tillsynsvägledning, dvs. ”tillsyn över tillsynen”, medan begreppet omedelbar tillsyn torde syfta på den operativa tillsynen, dvs. tillsyn direkt mot verksamheter. Därför kan lämpligheten av begreppen central tillsyn och omedelbar tillsyn diskuteras. Vi bedömer att en genomgripande omarbetning av tobakslagens tillsynsreglering kan motiveras utifrån såväl ändamåls- som tydlighetsskäl. Vi har inte till uppdrag att särskilt behandla denna fråga och vi har inte heller inom ramen för den författningstekniska översynen av tobakslagen (se avsnitt 4.4) haft utrymme att göra någon närmare språklig eller materiell analys av tobakslagens nuvarande bestämmelser, utan vår översyn begränsar sig i huvudsak till strukturella aspekter. Trots denna begränsning anser vi det motiverat och, utifrån tobakslagens nuvarande begreppsbildning, möjligt att i lagen tydliggöra Folkhälsomyndighetens operativa tillsynsansvar.

Folkhälsomyndighetens omedelbara tillsyn kommer i dag inte till tydligt uttryck i tobakslagen. Myndigheten finns inte med i den uppräkningslista av myndigheter som enligt 19 a § tobakslagen har ansvar för omedelbar tillsyn. Trots detta anges i 20 § första stycket tobakslagen att Folkhälsomyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att bestämmelserna i 9, 10, 11 och 16–18 §§ eller med stöd av dem meddelade föreskrifter ska följas. Folkhälsomyndigheten har följaktligen möjlighet att besluta om sanktioner vid överträdelser av bestämmelser som ingen myndighet, i vart fall formellt sett, utövar omedelbar tillsyn över. Av motiven till bestämmelsen i 20 § tobakslagen framgår emellertid att befogenheten syftar till att möjliggöra en effektiv kontroll av att tillverkare, lokal innehavare m.fl. fullgör sin skyldighet enligt lagen och med stöd av de meddelade föreskrifterna (prop. 1992/93:185

s. 59–60). Folkhälsomyndighetens centrala tillsynsansvar (se 19 § tobakslagen) inrymmer alltså i detta avseende vissa operativa tillsynsuppgifter. Vi föreslår att dessa tillsynsuppgifter tydliggörs i tobakslagen.

I fråga om marknadsföring utövar KO i dag den centrala tillsynen över bestämmelserna i 9 a § eller 14–14 b §§ tobakslagen. Kommunen utövar den omedelbara tillsynen över bestämmelserna om marknadsföring m.m. i 14 och 14 a §§ tobakslagen när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen. I fråga om marknadsföringsåtgärder enligt 14 och 14 a §§ som inte vidtas på försäljningsställen finns, i vart fall formellt sätt, ingen utpekad myndighet med ansvar för den omedelbara tillsynen. Inte heller finns det några regler om omedelbar tillsyn knutna till bestämmelserna i 9 a och 14 b §§.

När KO:s centrala tillsynsansvar enligt tobakslagen infördes konstaterades att myndigheten vid den tidpunkten hade tillsynsansvaret över all marknadsföring, dvs. även sådan som skedde i detaljhandeln vilket framstod som svårt att genomföra i praktiken på ett effektivt sätt (prop. 2004/05:118 s. 47). I samband med att kommunernas ansvar för tillsynen på försäljningsställen infördes begränsades följaktligen KO:s tillsynsuppgifter och KO fick ett centralt tillsynsansvar, dvs. ett ansvar för tillsynen och vägledningen av kommunernas omedelbara tillsyn. Detta innebär att KO i praktiken har att utöva operativ tillsyn över de marknadsföringsbestämmelser som inte faller under kommunernas tillsyn. Av 19 § andra stycket tobakslagen framgår också att KO vid sin tillsyn ska tillämpa bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486), som bl.a. möjliggör för KO att besluta om förbud och förelägganden. Vi föreslår att KO:s operativa tillsynsuppgifter tydliggörs i tobakslagen.

När det gäller bestämmelserna om rökfri arbetsmiljö enligt 2 § (för utrymmen upplåtna enbart för personal) och 8 § tobakslagen har Arbetsmiljöverket i dag såväl ett centralt som omedelbart tillsynsansvar. Vid tobakslagens tillkomst hade Arbetarskyddsstyrelsen central tillsyn och Yrkesinspektion omedelbar tillsyn över de bestämmelser som styrelsen hade central tillsyn över. Vid den tidpunkten fanns det alltså anledning att göra en distinktion mellan den centrala och omedelbara tillsynen. Vi ser i dag ingen formell eller praktisk betydelse av en sådan distinktion. Eftersom ingen annan myndighet än Arbetsmiljöverket har ett tillsynsansvar, eller

utför tillsynsuppgifter, i detta avseende, finns inte något behov av samordning av tillsynen genom centrala föreskrifter eller på annat sätt. Vi föreslår därför att Arbetsmiljöverkets centrala tillsynsansvar enligt tobakslagen ska upphävas. Förslaget får inga praktiska konsekvenser i fråga om tillsynens utövande och begränsar inte Arbetsmiljöverkets möjligheter att enligt arbetsmiljölagstiftningen meddela föreskrifter om arbetsmiljö.

Genom förslagen ovan skapas en tydlig distinktion mellan den centrala och den omedelbara tillsynen enligt tobakslagen. Vidare tydliggörs innebörden av den omedelbara tillsynen, dvs. den verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller föreskrivna krav.

12.3 Införandet av ett likvärdigt tillsynsansvar för kommunen och Polismyndigheten

Vårt förslag: Polismyndigheten och kommunerna ska ha ett likvärdigt tillsynsansvar enligt tobakslagen.

Kommunerna utövar i dag den omedelbara tillsynen över bestämmelserna om varningstexter m.m. på försäljningsställen och bestämmelserna om marknadsföring det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen. Kommunen utövar också, tillsammans med Polismyndigheten, den omedelbara tillsynen över bl.a. bestämmelserna om åldersgränser och information i det avseendet, förbudet mot försäljning av lösa cigaretter eller i förpackningar om färre än 19 cigaretter samt reglerna om egenkontroll. I samband med att denna ordning infördes uttalade regeringen följande (prop. 2009/10:207 s. 20 f.).

Den omedelbara tillsynen över tobakslagen utförs av kommunen. Polisen har dock viktiga uppgifter när det gäller att komma till rätta med den olagliga tobakshandeln och regeringen föreslår att också polisen ska ha en uttalad roll som tillsynsmyndighet.

Rikspolisstyrelsen har vänt sig emot att polisen ska vara tillsynsmyndighet vid sidan av kommunen så som utredningen föreslagit. Man menar att denna typ av tillsynsuppgifter inte ligger inom ramen för polisens grunduppgifter. Om betänkandets förslag ändå skulle förverkligas vill man se motsvarande konstruktion som i alkohollagen (1994:1738).

Polisen och kommunen har självfallet olika roller när det gäller utövandet av tillsynen. Polisens primära uppgift är att ingripa mot begångna brott, medan kommunens uppgift är framåtsyftande och ska säkerställa att regelsystemet följs i framtiden. De båda myndigheternas insatser kan stärka varandra.

Polisen har på sitt ansvar att förebygga brott, bedriva spaning och utredning om brott som lyder under allmänt åtal. Det bör alltså vara en huvudregel att polisen och kommunerna samarbetar vad gäller efterlevnaden av de straffsanktionerade bestämmelserna i tobakslagen. Polisens arbete i denna del skulle vidare underlättas om man också fick tillgång till de redskap som ingår i tillsynsuppgiften, så som tillträde till lokaler där tobaksförsäljning äger rum utan att en reell brottsmisstanke föreligger.

För att polisen och kommunen ska kunna utbyta information angående tillsynen och observationer som har gjorts i anslutning till denna bör polisens tillsynsansvar sammanfalla med kommunens i fråga om att övervaka bestämmelserna om handel. Kommunen bör kontinuerligt informera polisen om anmälda försäljningsställen, meddelade försäljningsförbud m.m. Hur detta kan ske bör beaktas vid utvecklingen av de lokala samarbetsformerna.

När kommunen stöter på särskilda svårigheter kan också tillsyn behöva genomföras tillsammans med polisen.

Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att kommunen och polisen ska utöva den omedelbara tillsynen över bestämmelserna om handel m.m. i tobakslagen.

Att Polismyndigheten även fortsättningsvis ska ha ett uttalat tillsynsansvar och tillgång till de redskap som ingår i tillsynsuppgiften framstår som befogat. Som redovisats ovan är dock myndighetens tillsynsansvar begränsat i förhållande till kommunernas. Utanför Polismyndighetens tillsynsansvar faller exempelvis tobakslagens bestämmelser om varningstexter m.m. på försäljningsställen.

Enligt vad vi har erfart bedriver flera kommuner i landet sin tillsynsverksamhet i nära samverkan med Polismyndigheten redan i dag. Ett likvärdigt tillsynsansvar och framför allt samma tillsynsbefogenheter kan förväntas underlätta samverkan mellan Polismyndigheten och kommunerna. Genom de förslag om försäljningstillstånd vi lämnar kommer tillsynsobjekten förutom detaljhandlare även att innefatta partihandlare. Med ett framtida system för spårning och märkning och med fler krav på tobaksförpackningars utformning, tillsammans med kriminaliseringen av att sälja tobak utan tillstånd, kan det inte heller uteslutas att gränsen mellan tillsyn över regelverket och brottsbekämpande verksamhet i delar tunnats ut. Ett av syftena med att införa tillståndsplikten är också att skapa

förutsättningar för en effektivare bekämpning av den illegala försäljningen av tobaksvaror.

Mot denna bakgrund föreslår vi att Polismyndigheten och kommunerna, i likhet med vad som gäller enligt alkohollagen (2010:1622), ska ha ett likvärdigt formellt tillsynsansvar. Det innebär för Polismyndighetens del att myndigheten även kommer att utöva den omedelbara tillsynen över de bestämmelser som i kap. 5 föreslås gälla för den tillståndspliktiga partihandeln.

Den praktiska roll- och arbetsfördelningen mellan kommun och polis vid tillsynen kan lämpligtvis regleras lokalt på samma sätt som vid dagens tillsyn över alkohollagens bestämmelser. Länsstyrelsens tillsyn påverkas inte av förslaget.

12.4 Sekretess hos tillstånds- eller tillsynsmyndighet enligt tobakslagen

Våra förslag: Sekretess ska gälla för uppgift hos tillstånds- eller tillsynsmyndighet enligt tobakslagen om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretessen ska inte gälla beslut i ärende om tillstånd.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst femtio år.

Det i kapitel 5 föreslagna tillståndsförfarandet innebär bl.a. att kommunerna i egenskap av tillståndsmyndigheter kommer att få tillgång till uppgifter om t.ex. sökandes ekonomi eller en tillståndshavares personliga vandel. För kommunernas tillsynsverksamhet på tobaksområdet gäller i dag sekretess enligt 30 kap. 27 § OSL för bl.a. uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretesskyddet enligt bestämmelsen omfattar inte uppgifter om den enskildes vandel som kan inkomma till kommunerna i samband med den föreslagna tillståndsprövningen. För sådana uppgifter gäller på alkoholområdet sekretess hos tillstånds- eller tillsynsmyndighet om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs (se 30 kap. 20 § OSL). Vi be-

dömer att ett motsvarande sekretesskydd är motiverat även på tobaksområdet.

Uppgifter om vem som är tillståndshavare, vad tillståndet avser och vilka eventuella villkor som föreskrivits för tillståndet bör normalt inte omfattas av sekretess. Konkreta uppgifter om en sökandes ekonomi eller en tillståndshavares personliga vandel är däremot uppgifter som normalt bör omfattas av sekretess.

I alkoholärenden är sekretesstiden för uppgifter i allmänna handlingar högst 50 år och sekretessen omfattar inte beslut i tillståndsärenden. Motsvarande bör gälla vid tillståndsprövning avseende tobaksförsäljning. Vi föreslår sålunda att sekretessbestämmelsen i 30 kap. 20 § OSL ska utvidgas till att avse även denna typ av uppgifter hos tillstånds- eller tillsynsmyndighet enligt tobakslagen.

12.5 Införande av en underrättelseskyldighet för kommunerna

Vårt förslag: Kommunerna ska underrätta Folkhälsomyndigheten om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för myndighetens tillsynsuppdrag.

Folkhälsomyndigheten har i sitt remissvar över delbetänkandet påtalat att kommunerna inom sin tillsynsverksamhet kan få kännedom om förhållanden av betydelse för Folkhälsomyndighetens centrala tillsyn. Enligt myndigheten är det därför lämpligt att överväga om det i tobakslagen bör införas en underrättelseskyldighet likt den i 9 kap. 10 § alkohollagen. Därigenom skulle det kunna säkerställas att Folkhälsomyndigheten får den information som behövs för myndighetens tillsynsuppdrag.

Folkhälsomyndigheten har ett centralt tillsynsansvar för efterlevnaden av en stor del av tobakslagens materiella bestämmelser. Genom den nya förslag vi nu lämnar, t.ex. i fråga om handel med tobaksvaror och rökförbud, utvidgas det centrala tillsynsansvaret i viss utsträckning. För att Folkhälsomyndigheten ska kunna fullgöra sin uppgift att ge råd och annan vägledning till länsstyrelser och kommuner i deras tillsynsverksamhet krävs att myndigheten har möjlighet att på ett strukturerat sätt följa utvecklingen och analysera sakförhållanden.

I enlighet med vad som redovisats ovan föreslår vi också att Folkhälsomyndighetens omedelbara tillsynsansvar ska förtydligas. Genom de nya materiella bestämmelserna som föreslagits i delbetänkandet, om t.ex. skyldighet för tillverkare och importörer att rapportera vissa uppgifter, och som nu föreslås, t.ex. i fråga om spårbarhet och märkning, kommer myndighetens omedelbara tillsynsansvar att utvidgas. Därmed ökar också myndighetens behov av att få del av iakttagelser från "fältet". Framför allt de kommunala tillsynsmyndigheterna kan tänkas göra observationer av betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsynsarbete på tobaksområdet.

Mot bakgrund av det anförda bedömer vi att det finns skäl att införa en skyldighet för kommunerna att underrätta Folkhälsomyndigheten om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för myndighetens omedelbara eller centrala tillsynsuppdrag enligt tobakslagen. Någon särskild utredning från kommunernas sida bör inte krävas, utan vad som avses är endast en underrättelse om i verksamheten gjorda iakttagelser. Här avses uppgifter som kommunen har tillgängliga på grund av sin egen tillstånds- eller tillsynsverksamhet och som inte behöver efterforskas särskilt. Underrättelseskyldigheten riktar sig mot kommunerna, vilka alltså har att avgöra vilka iakttagelser och uppgifter som är relevanta, dvs. av betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn. Samtidigt är det naturligtvis endast Folkhälsomyndigheten som kan avgöra vilka uppgifter som är relevanta i detta avseende. Folkhälsomyndigheten kan och bör därför vid behov ge kommunerna råd och stöd avseende fullgörandet av underrättelseskyldigheten. På så sätt kan myndigheten styra och effektivisera informationsflödet.

I enlighet med vad som föreslås i följande avsnitt ska Folkhälsomyndigheten föra ett centralt register för tillsyn, uppföljning och utvärdering av tobakslagens tillämpning samt framställning av statistik. För att säkerställa att registret förses med relevanta uppgifter förslås vidare ett bemyndigande för regeringen att få föreskriva att uppgifter till registret ska få hämtas från register som förs av statlig eller kommunal myndighet. Den nu föreslagna underrättelseskyldigheten kompletterar den regleringen då den inte begränsar sig till uppgifter som finns i kommunala register.

I enlighet med vad som föreslagits i föregående avsnitt kommer sekretess att gälla hos samtliga tillsynsmyndigheter enligt tobaks-

lagen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. När det gäller uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden som förekommer i kommunernas tillsynsverksamhet på tobaksområdet gäller i dag sekretess enligt 30 kap. 27 § OSL, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Vidare gäller enligt bestämmelsen absolut sekretess för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Motsvarande sekretessreglering gäller i Folkhälsomyndighetens tillsynsverksamhet (se 30 kap. 23 § OSL samt 9 § OSF och punkten 61 i bilagan till den förordningen).

12.6 Register

Våra förslag: Folkhälsomyndigheten ska med hjälp av automatiserad behandling föra ett centralt register för tillsyn, uppföljning och utvärdering av tobakslagens tillämpning samt framställning av statistik.

Regeringen ska få föreskriva att uppgifter till registret ska få hämtas från register som förs av statlig eller kommunal myndighet.

Folkhälsomyndigheten har ett vidsträckt centralt tillsynsansvar enligt tobakslagen och myndigheten har också ett särskilt ansvar för den samordnade uppföljningen inom tobaksområdet, se 3 § punkten 7 förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten. Fullgörandet av myndighetens uppföljande, rådgivande och vägledande verksamhet torde kräva en bred informationsbas. Liksom på alkoholområdet bedömer vi att det på tobaksområdet är motiverat att föra ett nationellt tillstånds- och statistikregister. Registret bör innehålla uppgifter om bl.a. den som har tillstånd enligt tobakslagen och dessa uppgifter ska kunna lämnas ut till kommunerna i den mån uppgifterna är av betydelse för tillståndsprovningen eller tillsynen. Ett centralt register kan sålunda fylla en praktisk funktion. Registret kan vidare innehålla sådana uppgifter som tillverkare och importörer av tobaksvaror, eller örtprodukter

för rökning, är skyldiga att rapportera till Folkhälsomyndigheten enligt tobakslagen.

Registret bör bygga på kommunernas uppgifter om meddelade beslut (se 23 a § tobakslagen) samt rapporterade uppgifter från tillverkare och importörer (se t.ex. 16 § tobakslagen). För att säkerställa att registret förses med relevanta uppgifter bör regeringen få föreskriva att uppgifter till registret ska få hämtas från register som förs av statlig eller kommunal myndighet.

Eftersom registret inte kommer att innehålla några integritets känsliga uppgifter finns inte skäl att ha särskilda gallringsbestämmelser för registret. I stället blir bestämmelserna om bevarande och gallring i arkivlagen (1990:782) och i arkivförordningen (1991:446) tillämpliga.

12.7 Ingripandemöjligheter

Vårt förslag: Tillsynsmyndigheterna ska inte längre ha möjlighet att besluta om omhändertagande av tobaksvaror.

Tillsynsmyndigheter har i dag möjlighet att vid överträdelse av bestämmelserna i tobakslagen besluta om administrativa sanktioner i form av förbud och förelägganden. Tillsynsmyndigheterna kan även besluta om ett förbud eller föreläggande med vite. Vi föreslår inte några förändringar i detta avseende.

Kommunerna, och formellt sett även andra tillsynsmyndigheter, kan i dag också med stöd av bestämmelsen i 21 § tobakslagen besluta om omhändertagande av tobak om tobak bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med tobakslagen eller anslutande föreskrifter, t.ex. om en näringsidkare tillhandahåller felaktigt märkta tobaksvaror till försäljning till konsumenter. Om en vara har tagits omhand får ägaren, under myndighetens kontroll, vidta de rättelser som behövs för att varan ska få säljas. Varan ska återlämnas om det är sannolikt att den inte kommer att säljas i strid med tobakslagen eller anslutande föreskrifter. I annat fall får varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

Av den statistik som vi har tagit del av och den enkätundersökning som vi har genomfört framgår att möjligheten till om-

händertagande används i mycket begränsad utsträckning och att den av många kommuner upplevs som svårtillämpad. Även i kontakter med polisen har det framkommit att gränsdragningen i praktiken mellan vad som utgör ett omhändertagande och vad som utgör ett beslag är svår att göra, vilket ibland kan innebära att kommunen i sin tillsyn beslagtagit tobak utan att ha laglig möjlighet till det. Nämda omständigheter utgör i sig skäl att ifrågasätta bestämmelsens faktiska existensberättigande.

Som redovisats i avsnitt 5.6.7 har föreslår vi ett förbud mot att tillhandahålla detaljhandlare felaktigt eller annars bristfälligt märkta tobaksförpackningar. Därtill kommer att de nya regler kring utvidgade hälsovarningar som vi föreslagit i delbetänkandet samt övriga regler kring t.ex. märkning som nu föreslås innebär att de faktiska möjligheterna till självrättelse är mycket begränsade.

Mot denna bakgrund – och med beaktande av de utökade förverkandemöjligheter som vi nu föreslår – bedömer vi att det saknas vägande skäl att behålla den nuvarande omhändertagandebestämmelsen.

13 Konsekvensanalys

13.1 Utgångspunkter och inledande överväganden

Av kommittédirektiven framgår att utredaren ska beakta de krav på konsekvensbeskrivningar som finns i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Vi har i delbetänkandet *Mer gemensamma tobaksregler – ett genomförande av tobaksproduktdirektivet* redovisat förslag som syftar till att genomföra tobaksproduktdirektivet. I konsekvensanalysen av de förslagen har vi redovisat bl.a. de krav i fråga om redovisning av konsekvenser som följer av kommittéförordningen (SOU 2015:6 s. 161 ff.). I detta sammanhang görs därför ingen förnyad genomgång av det regelverket.

Vi har i de föregående kapitlen lämnat ett antal förslag som på olika sätt berör statliga och kommunala myndigheter samt näringsidkare. De statliga myndigheter som primärt berörs av våra förslag är Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna och rättsväsendets myndigheter.

Huvuddragen av förslagen är:

- införandet av en tillståndsplikt för försäljning av tobaksvaror,
- införandet av regler om identitets- och säkerhetsmärkning samt ett system för spårbarhet av tobaksvaror,
- införandet av ett utvidgat rökförbud, och
- införandet av ett exponeringsförbud.

Vi har också föreslagit att snus och tuggtobak inte längre ska jämföras med livsmedel i livsmedelslagen (2006:804) samt även i övrigt lämnat förslag som ställer nya krav på märkningen av och innehållet i snusförpackningar. Slutligen har vi lämnat vissa förslag om tillsynen av de tidigare och nu föreslagna reglerna om tobak.

På ett övergripande plan innebär våra förslag att Folkhälsomyndigheten, i egenskap av central tillsynsmyndighet på tobaksområdet, får en viktig roll när det gäller att lämna information och råd om de nya bestämmelserna till länsstyrelserna och kommunerna. Dessa uppgifter ligger inom ramen för myndighetens nuvarande uppgifter och bedöms rymmas inom myndighetens nuvarande ekonomiska anslag. Vidare kommer länsstyrelserna att få en betydelsefull roll när det gäller att lämna information och råd till kommunerna om de nya reglerna. Dessa uppgifter ligger inom ramen för länsstyrelsernas nuvarande uppgifter på tobaksområdet och bör inte leda till ökade kostnader för myndigheternas verksamhet.

Vi bedömer inte att våra förslag medför behov av särskilda informationsinsatser till allmänheten. Det enda förslag som direkt riktar sig mot allmänheten är det utvidgade rökförbudet. Den senaste utvidgningen av rökförbudet, till serveringsställen, fick ett stort medialt intresse och det saknas anledning att anta att de förslag som nu läggs fram inte skulle få motsvarande uppmärksamhet. Därutöver innebär förslaget att det i anslutning till de rökfria miljöerna tydligt ska framgå att rökning inte är tillåten på platsen. Detta medför att någon förhandsinformation egentligen inte är nödvändig för att den enskilde ska ha möjlighet att förhålla sig till förbudet, som inte heller är straffsanktionerat.

Flera av de åtgärder vi föreslår syftar till att minska tobaksbruket för att därigenom förbättra folkhälsan. Detta motiverar att förslag läggs fram även om de i vissa avseenden innebär en ökad reglering och ökad börda för en del aktörer. Vi har samtidigt strävat efter att åstadkomma en så enkel och effektiv reglering som möjligt för att underlätta tillämpning och förståelse hos både myndigheter och näringsidkare. Ett minskat tobaksbruk leder på sikt till en minskad försäljning av tobaksvaror. Med hänsyn till tobakens hälsofarlighet och de folkhälsopolitiska målen bör denna effekt betraktas som enbart positiv.

I det följande redovisar vi de ekonomiska konsekvenser som våra olika förslag kan förväntas få för berörda myndigheter och i förekommande fall näringsidkare. Förslagets förenlighet med EU-rätten har behandlats i anslutning till respektive förslag. En bedömning av de särskilda hänsyn som behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande redovisas i kapitel 14.

Enligt vår bedömning får förslagen inga konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Vi bedömer inte heller i övrigt att förslagen får några sådana konsekvenser som anges i kommittéförordningen.

13.2 Tillståndsplikt för tobaksförsäljning

13.2.1 Tillsynsmyndigheterna

Vi har i kapitel 5 föreslagit att den nuvarande anmälningsplikten för försäljning av tobaksvaror ska ersättas av en tillståndsplikt samt att även partihandel med tobaksvaror ska underkastas en sådan plikt.

Ett tillståndsförfarande är i grunden mer administrativt betungande än ett anmälningsförfarande. Även om vår utgångspunkt har varit att tillståndsförfarandet för tobaksförsäljning ska utformas på ett så enkelt och effektivt sätt som möjligt, bedömer vi att förfarandet kommer att innebära en administrativ merkostnad jämfört med i dag. Vid bedömningen av kostnaden av ett enskilt tillståndsärende bör vägledning kunna hämtas från kommunernas hantering av ärenden om serveringstillstånd. Kostnaden för ansökningsförfarandet i sådana ärenden finansieras genom avgifter, vilka får bestämmas av kommunfullmäktige och ska följa de allmänna krav om självkostnadsprincipen som finns beträffande kommunala taxor. Avgifterna ska sålunda spegla kommunernas faktiska kostnad för hanteringen av tillståndsansökningar. I det avseendet kan nämnas att Näringslivsets regelnämnd i en rapport från 2013, *Serveringstillstånd – handläggningstider, servicegarantier, avgifter och tillsyn*, har undersökt bl.a. vilka avgifter kommunerna tar ut för serveringstillstånd. Uppgifterna, som baseras på svaren på enkätfrågor riktade till kommunerna, visar på kraftiga skillnader mellan kommunernas tillståndsavgifter. Den kommun som redovisade lägst avgift tog ut 1 000 kr för efterfrågat serveringstillstånd medan den dyraste kommunen som medverkade i undersökningen tog ut en avgift på drygt 12 000 kr.

Med hänsyn till att det föreslagna tillståndsförfarandet för tobaksförsäljning har klara beröringspunkter med det förfarande som gäller vid tillståndsgivning enligt alkohollagen (2010:1622) bör angivna siffror kunna tjäna som riktmärke. Den nu föreslagna tillstånds-

ordningen innehåller emellertid färre bedömningskriterier och är inte fullt lika komplex. Kommunernas kostnad för att hantera ansökningar om tillstånd för tobaksförsäljning bör därför generellt sett vara något lägre än motsvarande kommunala kostnader för serveringstillstånd. Om alla de försäljningsställen som i dag har anmält tobaksförsäljning, drygt 11 000, vill fortsätta försäljningen och ansöker om tillstånd för den kommer kommunernas totala kostnader för att hantera dessa ansökningar vid en hypotetisk genomsnittskostnad om 5 000 kr per ärende att uppgå till knappt 60 miljoner kr. Denna kostnad bör till fullo kunna finansieras genom ansökningsavgifter.

Den föreslagna tillståndsordningen innebär att en kommun ska inhämta ett yttrande från Polismyndigheten innan beslut i kommunen fattar beslut i tillståndsfrågan (se avsnitt 5.6.8). Detta kommer ofrånkomligen att leda till ett merarbete för Polismyndigheten, framför allt i det initiala skedet då befintliga verksamhetsutövare ska lämplighetsprövas. Vi bedömer att den initiala ökningen bör mildras något av den föreslagna övergångsregleringen, som bl.a. medger en viss omställningsperiod för tillståndsprövningen (se avsnitt 14.2.2). Polismyndigheten upprättar redan i dag inom ramen för kommunernas prövning av serveringstillstånd enligt alkohollagen den typ av yttranden som myndigheten enligt det föreslagna ansökningsförfarandet enligt tobakslagen ska lämna till kommunen. Polismyndigheten har sålunda väl utarbetade rutiner för den nya uppgift som läggs på myndigheten. Vi bedömer därför att uppgiften bör kunna hanteras av Polismyndigheten inom ramen för den nuvarande verksamheten och utan särskilt resurstillskott.

Vårt förslag innebär också att tullen ska yttra sig över sökandens lämplighet för det fall ansökan avser partihandel. Med hänsyn till det mycket begränsade antalet partihandlare bör förslaget dock inte få några egentliga konsekvenser för myndighetens verksamhet i stort.

Även om ett tillståndsförfarande generellt sett är mer administrativt betungade än ett anmälningsförfarande bedömer vi att det kommer att medföra effektivitetsvinster för tillsynen. Förhandsprövningen av tobaksförsäljaren och möjligheten att, innan försäljningen påbörjas, granska och avhjälpa brister i egenkontrollprogrammen bör leda till ett minskat behov av tillsynsinsatser. Detta bör på sikt få till följd att den operativa tillsynen kan effektiviseras.

Kommunerna kommer att ha en viktig roll när det gäller att lämna information och råd om den nya regleringen till berörda näringsidkare. Vi har följaktligen föreslagit en skyldighet för kommunen att tillhandahålla information om vad som gäller enligt tobakslagen och anslutande föreskrifter samt riktlinjer för tillämpningen av föreskrifterna i kommunen. Informationsskyldigheten syftar till att för verksamhetsutövarna tydliggöra regelverket, vilket bör leda till effektivitetsvinster. En motsvarande skyldighet föreligger redan i dag enligt alkohollagen. Skyldigheten ligger inom ramen för kommunernas nuvarande uppgifter och bör, under förutsättning att Folkhälsomyndigheten tar fram en modell för utformningen av kommunala riktlinjer, inte medföra några nämnvärda ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Vi har föreslagit att tillståndsplikten ska förenas med en möjlighet att under vissa förutsättningar varna tillståndshavaren eller återkalla försäljningstillståndet. Eftersom de föreslagna sanktionerna utformats efter mönster av motsvarande sanktioner i alkohollagen torde inom kommunerna redan finnas kunskap och rutiner som kan förenkla tillämpningen av de nya reglerna. Inte heller det nya sanktionssystemet bör därför medföra några konsekvenser av betydelse för det kommunala tillsynsarbetet.

Folkhälsomyndigheten har redan i dag det centrala tillsynsansvaret för bestämmelserna om handel m.m. i tobakslagen. Införandet av en tillståndsplikt bör, utöver de aspekter som berörs inledningsvis, inte få några beaktansvärda konsekvenser för myndighetens verksamhet. Förslaget om tillståndsplikt bedöms inte heller få några konsekvenser av betydelse för länsstyrelserna.

13.2.2 Rättsväsendet

Den föreslagna tillståndsplikten innebär dels att en ansökan om försäljningstillstånd kan avslås, dels att ett beviljat tillstånd under vissa förutsättningar kan återkallas. Sådana beslut, som fattas av kommunen, kan överklagas till förvaltningsrätten. Ansökningsförfarandet innefattande bl.a. en prövning av sökandens lämplighet är nytt och kan förväntas generera överklaganden som inte förekommer inom ramen för det nuvarande anmälningsförfarandet.

Det är dels initialt fråga om ett stort antal verksamheter som redan bedriver tobaksförsäljning som behöver ansöka om tillstånd för att få fortsätta bedriva sin försäljning, dels fråga om löpande ansökningar från verksamheter som vill börja bedriva tobaksförsäljning. Det går på förhand inte att förutse antalet överklaganden. Det saknas relevant jämförelsematerial, t.ex. central statistik beträffande antalet överklaganden av avslagna ansökningar om serveringstillstånd. Även om det initialt, när befintliga verksamheter ska tillståndsprövas, kan bli fråga om en något större mängd överklaganden saknas anledning att anta annat än att antalet överklaganden på längre sikt kommer att ligga på en förhållandevis låg nivå. Tillståndsprövningen bör därför på sikt inte leda till annat än en liten ökning av arbetsbelastningen i förvaltningsdomstolarna.

Vi har föreslagit att den nuvarande möjligheten för kommunerna att förbjuda tobaksförsäljning ska ersättas med en möjlighet att återkalla ett meddelat försäljningstillstånd. Möjligheten att återkalla ett meddelat försäljningstillstånd kan förväntas leda till en viss ökning av antalet överklaganden eftersom återkallelse kan ske på fler grunder än meddelande av försäljningsförbud. Även detta kan därför på sikt leda till en liten ökning av arbetsbelastningen i förvaltningsdomstolarna.

Liksom tidigare ska det också vara möjligt att meddela en tobaksförsäljare en varning. Även varningar kan enligt förslaget meddelas på fler grunder än i dag, vilket sannolikt kommer att innebära att fler varningar meddelas jämfört med i dag. Med hänsyn till att ett beslut om varning inte får några direkta rättsverkningar för den beslutet riktar sig mot, bedömer vi dock att antalet överklagade beslut om varning inte kommer att öka i någon nämnvärd utsträckning.

Vi föreslår att tillståndsplikten ska omfatta även partihandeln. Det har tidigare inte uppställts några krav för att bedriva partihandel med tobaksvaror. Det innebär att tillståndsförfarandet såvitt avser partihandeln kommer att generera en helt ny typ av beslut, vilka i någon utsträckning kan förväntas leda till överklaganden. Mot bakgrund av att det i dag endast finns ett fåtal aktörer som bedriver partihandel med tobak, saknas anledning att anta att en sådan ökning blir annat än marginell.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att handläggningen av ärenden om försäljningstillstånd inte kommer att medföra någon

närmevärd ökad arbetsbelastning för förvaltningsdomstolarna och att den ökning som kan förutses bör kunna hanteras inom ramen för den nuvarande verksamheten utan särskilda resurstillskott.

Den föreslagna regleringen av partihandeln innebär också en utvidgning av det i dag kriminaliserade området såtillvida att försäljning som inom partihandeln sker utan tillstånd föreslås vara brottslig. Detta förhållande, liksom den föreslagna straffskärpningen för olovlig tobaksförsäljning (se avsnitt 5.6.10), får troligen en i huvudsak brottsförebyggande effekt. Liksom för övriga brott mot tobakslagen kan det antas att antalet anmälda brott och lagföringar avseende de nya brotten kommer att ligga på en mycket låg nivå. Vi bedömer därför att förslaget på inte bör leda till några kostnadsökningar för de allmänna domstolarna och rättsväsendets övriga aktörer. Den föreslagna tillståndsplikten kan, i förening med de straffrättsliga förändringar som föreslås och förändringarna i tillsynen (se kapitel 12), sammantaget antas bidra till ett mera effektivt brottsförebyggande arbete. Förslagen kan därför på längre sikt antas leda till en minskad tobaksrelaterad brottslighet och sålunda en lägre belastning för rättsväsendet.

Vi har vidare föreslagit att tobaksvaror som varit föremål för brott enligt tobakslagen eller deras värde samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt (se avsnitt 5.6.10). Förslaget om förverkande innebär enligt vår bedömning inte någon nämnvärd ökning av arbetsbelastningen för rättsväsendet. Vi bedömer att förverkande kommer att ske i förhållandevis få fall. När det gäller Polismyndighetens hantering innebär förslaget en obetydlig ökning av arbetsbelastningen. Förslaget utgör närmast ett komplement till de befogenheter myndigheten har redan i dag enligt rättegångsbalken. Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna handlägger i normalfallet förverkandefrågan tillsammans med ansvarsfrågan. Handläggningen av förverkandefrågan ingår alltså vanligtvis i hanteringen av ärendet i övrigt. Förslaget innebär därför inte heller för dessa myndigheter någon ökad arbetsbelastning.

13.2.3 Företagen

Som redovisats ovan bedömer vi att införandet av ett tillståndsförfarande kommer att innebära en administrativ merkostnad för kommunerna. Denna kostnad, som bör finansieras genom avgifter, kommer att belasta de näringsidkare som avser bedriva tillståndspliktig försäljning med tobaksvaror. Även om kostnaden kan komma att uppfattas som mer ekonomiskt betungande för små företag än för större företag, kan kostnaden inte förväntas bli så stor att den i praktiken innebär en begränsning av möjligheterna att bedriva tobaksförsäljning. Avgiften kan inte heller antas påverka förhållandet mellan mindre och större företag på något avgörande sätt.

De ytterligare krav som följer av tillståndsplikten överensstämmer i allt väsentligt med vad som gäller för den i dag anmälningspliktiga tobaksförsäljningen. Redan i dag finns ett krav på att näringsidkaren ska ansvara för att det finns ett egenkontrollprogram för verksamheten. Det föreslagna kravet på att detta program ska fogas till tillståndsansökningen utgör därför inte någon tillkommande börda för näringsidkaren. Detsamma gäller kravet på inlämnande av andra uppgifter som behövs för kommunens tillsyn.

En annan konsekvens av tillståndsplikten kan bli att vissa av de näringsidkare som i dag bedriver försäljning av tobaksvaror inte bedöms uppfylla de krav som tillkommer när sådan verksamhet görs tillståndspliktig (se avsnitt 5.6.5 angående vandelsprövningen). Detta är emellertid det huvudsakliga syftet med införande av tillståndsplikten. Eftersom en vandelsprövning ger möjlighet att sälla bort sådana personer som tidigare har gjort sig skyldiga till exempelvis brottslig verksamhet, kan det momentet i en tillståndsprövning antas begränsa de illegala eller annars oseriösa inslagen inom detaljhandeln. Förslaget kan därmed bidra till en sundare konkurrens inom detaljhandeln och möjliggöra en effektivare tillsyn, något som i sin tur kan få positiva ekonomiska konsekvenser för företagen.

Införandet av den föreslagna tillståndsplikten innebär bl.a. att de försäljningsställen som i dag anmält tobaksförsäljning – drygt 11 000 – måste ansöka om och beviljas tillstånd för att få fortsätta bedriva sådan försäljning. För att ge företagen möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder vid övergången till det nya tillståndsförfarandet har lagens övergångsbestämmelser utformats med detta i beaktande, se avsnitt 14.2.2.

Vi bedömer det lämpligt att de näringsidkare som redan anmält försäljning enligt nuvarande regler får fortsätta bedriva verksamheten till dess att tillståndsmyndigheten har haft möjlighet att hantera tillståndsansökan. Vi föreslår därför att försäljningen ska kunna fortgå under förutsättning att näringsidkaren inom tre månader ger in en tillståndsansökan. Försäljningen ska även därefter kunna fortsätta till dess tillståndsmyndigheten beslutat i tillståndsfrågan.

13.3 Spårbarhet och märkning

13.3.1 Inledning

Vi har i avsnitt 6.3 lämnat förslag på de anpassningar som av svensk rätt som vi bedömer är nödvändiga för att genomföra tobaksproduktdirektivets regler som spårbarhet och märkning. Eftersom de föreslagna bestämmelserna baseras på ett EU-direktiv, som förutsätter att vissa nationella anpassningar görs, begränsas i viss mån utrymmet för alternativa lösningar. I sammanhanget bör också framhållas att tobaksproduktdirektivet har föregåtts av ett omfattande arbete på EU-nivå inklusive konsekvensanalys där berörda aktörer har haft möjlighet att yttra sig.

13.3.2 Tillsynsmyndigheterna

Vi har i avsnitt 6.3.5 föreslagit att kommunen och Polismyndigheten på försäljningsställen ska utöva omedelbar tillsyn över förbudet för näringsidkare att i näringsverksamhet tillhandahålla tobaksvaror som saknar identitets- och säkerhetsmärkning. Kommunerna ansvarar redan i dag för tillsynen av att tobaksvaror i vissa andra avseenden är korrekt märkta, se t.ex. 19 a § första stycket 2 b tobakslagen (1993:581), samt utövar även viss annan tobaksrelaterad tillsyn på försäljningsställen, se t.ex. 19 a § första stycket 3. Förslaget innebär sålunda i praktiken inte att kommunerna åläggs någon ny tillsynsuppgift utan endast att kommunerna inom ramen för den nuvarande tillsynen ska kontrollera fler beståndsdelar av märkningen på tobaksvarors förpackningar. Vi bedömer att förslaget inte medför någon nämnvärd ökad belastning eller kostnadsökningar för kommunerna. Om kostnadsökningar trots allt skulle uppkomma

har kommunerna möjlighet att finansiera denna genom att ta ut tillsynsavgift med stöd av 7 kap. 14 § tobakslagen.

Våra förslag i denna del innebär vidare att Folkhälsomyndigheten utses till behörig myndighet enligt tobaksproduktdirektivets regler om spårbarhet och märkning. Det innebär bl.a. att viss rapporteringsskyldighet enligt bestämmelserna ska fullgöras till myndigheten. Folkhälsomyndigheten kommer också, under förutsättning att myndigheten får ett bemyndigande från regeringen, få till uppgift att utfärda närmare föreskrifter om bl.a. identitets- och säkerhetsmärkning samt spårningssystemet. Därtill kommer ett visst tillsynsansvar.

Tillämpningen av reglerna om spårbarhet och märkning förutsätter att vissa kompletterande rättsakter antas av Europeiska kommissionen. Innan så har skett är det inte möjligt att överblicka de praktiska och ekonomiska följder som regelverket kan komma att få för Folkhälsomyndigheten. Reglerna ska dock träda i kraft först den 20 maj 2019. Vid den tidpunkten bör det finnas ett underlag för att närmare bedöma det eventuella behovet av ett resurstillskott för myndigheten. Vi bedömer sålunda att det i dagsläget inte är möjligt att med någon grad av säkerhet redovisa vilka praktiska och ekonomiska konsekvenser reglerna om spårbarhet och märkning kan komma att få för Folkhälsomyndigheten, men att det finns anledning att följa upp frågan.

13.3.3 Rättsväsendet

Den nya regleringen av spårbarhet och märkning kan komma att leda till beslut av kommunerna, Polismyndigheten och Folkhälso-myndigheten. Sådana beslut kan överklagas i enlighet med den föreslagna regleringen. Omfattningen av antalet överklaganden är svår att förutse men eftersom det rör sig om beslut som i stor utsträckning riktar sig mot tillverkare och importörer, snarare än detaljist-ledet, är det rimligt att anta att det rör sig om endast ett fåtal mål som kan komma under förvaltningsdomstolarnas prövning. Regleringen kan därför inte beräknas få vare sig ekonomiska eller andra konsekvenser för domstolarnas verksamhet.

13.3.4 Företagen

Reglerna kommer, med undantag för detaljhandlare, i någon mån påverka samtliga näringsidkare som på ett eller annat sätt är delaktiga i handeln med eller transporten av tobaksvaror. Regleringen innefattar krav på såväl särskild märkning på förpackningarna som skyldigheter i fråga om registrering av styckförpackningar och registerföring avseende relevanta transaktioner. Det står klart att de nya krav som ställs på näringsidkarna i dessa avseenden kommer att medföra kostnader. Hur spårningssystemet närmare kommer att utformas är emellertid beroende av delegerade akter från kommissionen och det går därför i dagsläget inte att med säkerhet uttala sig om i vilken utsträckning och på vilket sätt regleringen kommer att påverka berörda företag. Därmed är det också mycket vanskligt att uttala sig om de förväntade kostnaderna. I sammanhanget kan dock framhållas att den ovan nämnda konsekvensanalysen, som gjorts på EU-nivå, bl.a. har tagit i beaktande hur det föreslagna regelverket påverkar större och mindre företag. Vidare bör ändamålet med regleringen beaktas – att motverka illegal handel med tobaksvaror. Som framhålls i direktivets ingress undergräver olagliga produkter den fria rörligheten för produkter som uppfyller kraven och det skydd som lagstiftningen om tobakskontroll ger. Ett skarpare och tydligare regelverk i nu berört avseende kan följaktligen antas gynna sunda konkurrensförhållanden för företagen.

13.4 Utvidgat rökförbud

Våra förslag innebär dels att ett antal utomhusmiljöer görs rökfria, dels att begreppet rökning i detta sammanhang utvidgas till att avse användningen av vissa andra produkter än tobaksvaror. Vi föreslår att det liksom i dag som huvudregel ska vara den som i egenskap av ägare eller på annan grund disponerar över en rökfri miljö som i första hand ska ansvara för att rökförbudet där upprätthålls. Det undantag vi föreslagit från denna huvudregel gäller rökfria utomhusområden i anslutning till entréer till vilka allmänheten har tillträde, se avsnitt 8.9.3. Detta undantag syftar primärt till att motverka gränsdragningsproblem i fråga om ansvaret och på sätt förenkla tillämpningen. För att tydliggöra innebörden av ansvaret har vi föreslagit att det av lag ska framgå att den som ansvarar för att

rökförbudet upprätthålls genom skyltning tydligt ska informera om rökförbudet och vid behov ingripa med information och tillsägelser. Ansvaret överensstämmer i allt väsentligt med vad som uttalas i förarbetena till de nuvarande bestämmelserna om rökförbud och innebär därför i praktiken inte någon utvidgning eller inskränkning av det ansvar som finns vad gäller de i dag rökfria miljöerna. För de nya miljöer som föreslås göras rökfria innebär dock regleringen ett utvidgat ansvar för de myndigheter, organisationer och företag som ansvarar för att upprätthålla rökförbudet där.

Kravet på skyltning är allmänt formulerat och ger den ansvarige stora möjligheter att individuellt anpassa skyltningen utifrån de särskilda förhållanden som råder i del olika rökfria miljöerna. Kravet bör i de allra flesta fall kunna tillgodoses med förhållandevis enkla medel. Samtidigt innebär det utvidgade rökförbudet att ett stort antal miljöer behöver förses med skyltning. För de flesta miljöer torde skyltningen vara oproblematiske och inte medföra några nämnvärda kostnader, t.ex. på uteserveringar eller i anslutning till butiksentréer.

Vissa av miljöerna, t.ex. allmänna lekplatser och busshållplatser, avser förvisso platser som den ansvarige inte har anledning att frekvent inspektera eller besöka för andra ändamål. Inte desto mindre sker även på sådana platser besök eller inspektioner med någon grad av regelbundet. När det gäller t.ex. allmänna lekplatser måste kommunen uppfylla föreskrivna krav på utformning och underhåll. På busshållplatser anslås med viss regelbundenhet nya tidtabeller och annan information riktad till resenärerna. Förutsatt att skyltningen av rökförbudet görs i samband med att den ansvarige besöker miljön för andra ändamål torde merarbetet för skyltningen bli ytterst begränsat. I syfte att skapa förutsebarhet och en tillräcklig omställningsperiod har vi beaktat detta vid utformningen av vårt förslag om lagens ikraftträdande, se avsnitt 14.2.1.

Vi föreslår inga förändringar av tillsynen av de rökfria miljöerna. Detta innebär bl.a. att kommunerna ska bedriva tillsyn av att den ansvarige gör vad som ankommer på honom eller henne. Tillsynen ska liksom tidigare utövas genom bl.a. inspektioner av miljöerna, men lagen uppställer inga närmare krav på hur tillsynen ska utövas. Kommunerna har under inga förhållanden ansvar för att upprätthålla rökförbudet i en rökfri miljö utan endast att kontrollera att den ansvarige uppfyller sina skyldigheter i detta avseende. Många

gångar torde det vara tillräckligt att miljöerna inspekteras när kommunen uppmärksammas på t.ex. brister i fråga om skyltningen. Sammantaget bedömer vi att förslagen i denna del inte kommer att påverka kommunernas tillsynsarbete – eller medföra några nämnvärda ekonomiska konsekvenser – på tobaksområdet i någon beaktansvärd utsträckning. Inte heller länsstyrelserna eller Folkhälsomyndigheten berörs av förslagen på annat sätt än vad som redogjorts för inledningsvis.

Som redovisats i avsnitt 8.9.2 visar erfarenheterna från införandet av rökfria serveringar inte på någon minskad besöksfrekvens och det finns flera undersökningar som visar på positiva erfarenheter av rökfritt på serveringar inomhus, både när det gäller restaurangernas lönsamhet, arbetsmiljön för personalen och miljön för gästerna. Vi bedömer att den föreslagna utvidgningen av rökförbudet till ute-serveringar kan förväntas få motsvarande effekter. Det saknas anledning att anta att förslaget kommer att medföra några negativa ekonomiska konsekvenser för restaurangnäringen.

En konsekvens av förslaget att utvidga rökförbudet till att omfatta användningen av andra produkter än tobaksvaror (se avsnitt 8.9.6) är att rökning av t.ex. vattenpipa förbjuds i bl.a. serveringsmiljöer inomhus och utomhus även om rökmassan inte innehåller tobak. Det kommer sannolikt innebära att de vattenpipscaféer som finns i dag kommer att tvingas lägga ner sina verksamheter eller ändra verksamheternas inriktning. Det saknas underlag för att fastställa hur många verksamhetsutövare som berörs av förslaget. Det står emellertid klart att även om det finns undersökningar som tyder på att vattenpipsrökningen i Sverige ökar, är sådan rökning än så länge en begränsad företeelse och antalet vattenpipscaféer få.

13.5 Exponeringsförbud

13.5.1 Tillsynsmyndigheterna

Vi har i kapitel 9 föreslagit ett att ett exponeringsförbud för tobaksvaror ska införas och att tobaksvaror inte ska få tillhandahållas genom självbetjäning. Förslaget reglerar de tillåtna varu- och prislistorna på försäljningsställen och särskilda regler föreslås gälla för specialbutiker.

Införandet av exponeringsförbudet föranleder inte några övergripande ändringar av tillsynsorganisationen. Även med de förändringar som föreslås i fråga om tillsynsansvaret (se avsnitt 12.3) kommer kommunen även fortsättningsvis att i praktiken utöva den omedelbara tillsynen av tobakslagens marknadsföringsbestämmelser, innefattande exponeringsförbudet, på försäljningsställen. Med hänsyn till att bestämmelserna om egenkontroll ska omfatta även exponeringsförbudet kan behovet av särskilda operativa tillsynsåtgärder i detta avseende antas bli begränsat. Därtill kommer att reglerna om exponeringsförbud innebär att marknadsföringsreglerna och dess tillämpning förenklas på så sätt att tillsynsmyndigheterna inte behöver göra någon bedömning av om ett kommersiellt meddelande är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. I stället behöver tillsynsmyndigheten endast undersöka om det på försäljningsstället finns några andra kommersiella meddelanden som marknadsför tobaksvaror än varu- och prislistor. När det gäller specialbutiker för tobaksvaror (se avsnitt 9.6.6) ska bedömningen visserligen ske utifrån i princip de regler som gäller i dag. Antalet specialbutiker bedöms emellertid bli lågt.

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser av nämnvärd betydelse för de övriga tillsynsmyndigheterna, dvs. Folkhälsomyndigheten, Länsstyrelserna och KO.

13.5.2 Rättsväsendet

Bestämmelserna om marknadsföring av tobaksvaror på försäljningsställen har i flera fall varit föremål för rättslig prövning. Sådana prövningar har behandlat frågan om kommersiella meddelanden på försäljningsställen varit att anse som påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. Mot bakgrund av den regelförenkling som nu exponeringsförbudet innebär kommer något behov av sådana prövningar att vara nödvändiga i mycket mindre utsträckning än i dag, eftersom de endast är relevanta i förhållande till specialbutiker för tobaksvaror (se föregående avsnitt). Därmed kan också antas att antalet mål avseende marknadsföring enligt tobakslagen kommer att minska, låt vara från en redan låg nivå. Det innebär att belastningen på marknadsdomstolen och i någon utsträckning även

de allmänna domstolarna kommer att minska i motsvarande grad. Några egentliga kostnadsbesparingar kan dock inte förutses.

13.5.3 Företagen

Förslagen kommer att medföra omställningskostnader för de butiker som säljer tobaksvaror. Det bör redan inledningsvis framhållas att det är fråga om initiala engångskostnader. Den största kostnaden för butikerna kommer sannolikt bli att skapa ytor där tobaken kan förvaras så att den finns nära tillhands för butiksbiträdet samtidigt som den är dold för konsumenter. Vi har valt att inte närmare reglera hur effekten – dvs. att förpackningarna hålls dolda för kund – uppnås. Det finns alltså inte bestämmelser om att tobak måste förvaras i särskilda skåp, bakom eller under disken etc. Möjligheten för varje försäljningsställe att individuellt välja lösning för förvaring av tobaksvaror torde medföra att omställningskostnaderna minskar och blir relativt begränsade. Också möjligheten att även i fortsättningen använda varuautomater för tobaksförsäljning, se avsnitt 9.6.6, torde bidra till att hålla nere omställningskostnaderna för de butiker, företrädesvis större livsmedelskedjor, som använder sådana.

Eftersom det är fråga om en helt ny åtgärd som saknar mot- svarighet i fråga om andra produkter riskerar en uppskattning av omställningskostnaderna av naturliga skäl att bli spekulativ. Som vi redovisat i avsnitt 9.6.1 visar en undersökning av omställnings- kostnaderna för det irländska exponeringsförbudet att den genom- snittliga omställningskostnaden för butiker där var 300 brittiska pund, vilket motsvarar omkring 4 000 kr. Även om det utifrån den begränsade studien är svårt att dra några säkra slutsatser om omställ- ningskostnaderna för de svenska butikerna kan den i vart fall ge en indikation om storleksordningen av kostnaderna. I nu aktuellt sammanhang måste förvisso beaktas att den svenska tobaksmarknaden är speciell i det avseendet att snus, som har en stor marknadsandel av den totala tobaksförsäljningen, får säljas här men inte i övriga EU-länder. Till skillnad från cigaretter förvaras snus regelmässigt i särskilda kylar, vilket i någon mån torde innebära att behovet av anpassningsåtgärder är större än i Irland. Vilka anpassningsåtgärder som behöver vidtas i enskilda fall kan dock komma att variera kraftigt och vi bedömer inte att snusförsäljningen i sig kommer att

generera några avgörande merkostnader i detta avseende. Därtill kommer att enskilda företag har stor möjlighet att välja dyrare eller billigare lösningar för att tillgodose exponeringsförbudets krav.

Utifrån vad som framkommit av den nämnda studien av införandet av ett exponeringsförbud för tobaksvaror i Irland kan dessutom antas att tobaksindustrin på ett eller annat sätt kommer att bekosta eller bidra till att nödvändiga omställningsåtgärder genomförs på försäljningsställena.

När det särskilt gäller förslaget om förbud mot självbetjäning bedömer vi att detta får mycket små konsekvenser för näringsidkarna eftersom sådan självbetjäning numera inte är särskilt vanlig.

Förslagen är avsedda att vara konkurrensneutrala. Några konkurrensfördelar för exempelvis en viss kategori av företag bör alltså inte uppkomma. Förutsatt att exponeringsförbudet leder till en minskad tobaksförsäljning kan butiker som har en relativt sett stor omsättning på tobaksvaror naturligtvis få en mera kännbar intäktsminskning. För små näringsidkare kan effekterna bli större om de har en stor andel av sin försäljning i tobaksvaror. Någon omedelbar effekt är dock inte att vänta efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna. De butiker som i hög grad är beroende av tobaksförsäljning bör med hänsyn till den föreslagna ikraftträdanderegleringen ha goda möjligheter att med framförhållning bredda sitt utbud till andra varor eller tjänster. För de butiker där tobaksvaror svarar för en liten andel av den totala försäljningen kommer konsekvenserna att bli marginella.

13.6 Regleringen av snus

Som nämnts inledningsvis har vi föreslagit att snus och tuggtobak inte längre ska jämföras med livsmedel i livsmedelslagen (se vidare avsnitt 11.6.1). Det innebär att livsmedelslagens regelverk innefattande bl.a. krav avseende bl.a. utformningen av livsmedelslokaler, transporter, rengöring och utformning av tillverkningsutrustning och personhygien inte längre ska tillämpas när det gäller tillverknings- eller bearbetningsanläggningar som bereder, behandlar eller bearbetar snus eller tuggtobak. Anläggningar som bereder, behandlar eller bearbetar snus eller tuggtobak kommer inte längre att omfattas av krav på registrering och lagens regler om offentlig kontroll av sådan verksamhet ska inte heller tillämpas.

Såväl företrädare för tillverkare som Livsmedelsverket har i kontakter med utredningen framhållit att branschen själv uppställer strikta kvalitetskrav och att Livsmedelsverket närmast agerar som ett expertorgan för branschens eget arbete med att få ned halten av farliga ämnen i snus. Förslaget torde därför inte få några större praktiska konsekvenser för tillverkare av snus och tuggtobak. För kontrollmyndigheterna enligt livsmedelslagen, dvs. i huvudsak Livsmedelsverket och kommunerna, innebär förslaget att myndigheternas uppgifter försvinner. I förhållanden till den samlade tillsyn som bedrivs enligt livsmedelslagstiftningen torde dock kostnadsbesparingarna i detta avseende bli förhållandevis små.

Vi har vidare föreslagit förbud mot att på snus eller dess förpackningar hänvisa till smak, doft eller tillsatser (se avsnitt 11.6.3). De är ofrånkomligt att de nya kraven på märkning kommer att medföra omställningskostnader för tillverkare av snus då en anpassning måste ske av den nuvarande märkningen avseende en del av produktutbudet på marknaden. Storleken av dessa omställningskostnader blir beroende av hur stora anpassningar som måste göras av förpackningarna till enskilda produkter. I vissa fall medför kravet att produktens variantnamn måste ersättas. Med hänsyn till de ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som föreslås, ges tillverkarna en rimlig tid att vidta nödvändiga förändringar.

Vi föreslår att tillsynen över förbudet mot att hänvisa till smak, doft eller tillsatser på snusförpackningar ska inordnas under den befintliga tillsynen av tobaksförpackningar på försäljningsställen. Kommunerna utövar redan i dag tillsyn över att tobaksförpackningar på försäljningsställen uppfyller gällande regler, t.ex. i fråga om varningstexter. Det förslag som vi i övrigt lämnar, t.ex. i fråga om identitets- och säkerhetsmärkning, innebär att tillsynen utvidgas till att omfatta fler beståndsdelar av märkningen på tobaksförpackningar. Även det nya kravet avseende märkningen av snusförpackningar innebär en utvidgning i detta avseende men innebär i praktiken inte att kommunen åläggs någon helt ny tillsynsuppgift. Granskningar av tobaksförpackningar med gällande lagstiftning bör kunna ske i ett sammanhang och de nya reglerna bedöms därför inte medföra någon nämnvärd ökad arbetsbelastning för kommunerna. Förslaget bedöms inte heller få några konsekvensers av betydelse för övriga tillsynsmyndigheter enligt tobakslagen eller rättsväsendet.

Slutligen så har vi i fråga om portionsförpackat snus föreslagit en reglering av minsta antal portionspåsar per styckförpackning (se avsnitt 11.6.4). Vi bedömer att regleringen inte kommer att få några produktionsmässiga konsekvenser för merparten av det portionsförpackade snus som säljs i dag. För de snusprodukter som i dag innehåller strax under 20 portionspåsar per förpackning torde förslaget inte leda till något behov av mer genomgripande omställningar av produktionen. Med hänsyn till de ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som föreslås ges också tillverkarna en rimlig tid att vidta nödvändiga förändringar av produktionen samt en möjlighet att även efter det att regleringen trätt i kraft sälja sådana produkter som tillverkats dessförinnan. Kommunernas tillsyn i detta avseende bör kunna hanteras inom ramen för den tillsyn som i övrigt bedrivs på försäljningsställen och vi bedömer inte att förslaget leder till ett behov ökade resurser. Förslaget bedöms inte heller få några konsekvenser av betydelse för övriga tillsynsmyndigheter enligt tobakslagen.

13.7 Förändringar i tillsynen m.m.

Kommunerna utöver i dag tillsammans med Polismyndigheten tillsyn över bestämmelserna om handeln m.m. i tobakslagen. Vi har i avsnitt 12.3 föreslagit att Polismyndigheten och kommunerna ska ha ett helt likvärdigt tillsynsansvar enligt tobakslagen. Tanken är dock att det även fortsättningsvis i första hand ska vara kommunen som ska utöva den löpande tillsynen och att Polismyndighetens roll ska vara subsidiär till kommunens roll. Denna ordning överensstämmer med den som gäller enligt alkohollagen. Det finns alltså – såväl på tobaks- som alkoholområdet – i dag ett tillsynssamarbete mellan Polismyndigheten och kommunerna, vilket medför att kostnaden för ett utökat samarbete på tobaksområdet kan hållas nere. Det ingår dessutom redan i Polismyndighetens uppgift att förebygga brott mot tobakslagen samt att bedriva spaning och utreda sådana brott. Myndigheten måste vidare redan i dag vara beredd att biträda om någon t.ex. vägrar tillsynspersonal tillträde eller uppträder hotfullt. Vi bedömer att den ökade arbetsbelastningen för Polismyndigheten blir marginell och ryms inom befintliga anslag.

Vi har i avsnitt 12.7 föreslagit att kommuner inte längre ska ha möjlighet att besluta om omhändertagande av tobaksvaror. Eftersom denna möjlighet i dag endast utnyttjas i undantagsfall bedömer vi – särskilt med beaktande av de utökade förverkandemöjligheter som vi föreslår – att förslaget inte kommer att få någon större praktisk betydelse.

Vi har i avsnitt 12.6 föreslagit att Folkhälsomyndigheten med hjälp av automatiserad behandling ska föra ett centralt register för tillsyn, uppföljning och utvärdering av tobakslagens tillämpning samt framställning av statistik. Myndigheten för i dag ett motsvarande register på alkoholområdet och för även i andra avseenden register för olika ändamål. Det finns sålunda hos myndigheten en upparbetad kunskap och erfarenhet i detta avseende. Myndigheten torde också i stor utsträckning kunna använda sig av befintliga strukturer och tekniska lösningar vid utformningen av registret. Vi bedömer därför inte att registerskyldigheten tydligt motiverar ett resurstillskott.

De övriga förändringar som föreslås i fråga om tillsyn (se avsnitt 12.2) är av närmast lagteknisk karaktär och vi bedömer inte att dessa kommer att få några praktiska eller kostnadsmässiga konsekvenser för berörda myndigheter.

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

14.1 Inledning

Vi har i delbetänkandet *Mer gemensamma tobaksregler – ett genomförande av tobaksproduktdirektivet* (SOU 2015:6) lämnat förslag till genomförande av tobaksproduktdirektivet. De förändringar i tobakslagen (1993:581) som vi där har föreslagit har behandlats i propositionen *Åtgärder för ökad folkhälsa på tobaksområdet – genomförandet av EU:s tobaksproduktdirektiv* (prop. 2015/16:82). Vår utgångspunkt vid våra överväganden i fråga om ikraftträdande av de förslag som nu läggs fram är att de i propositionen föreslagna lagändringarna kommer att träda i kraft i enlighet med vad som anges i den.

14.2 Den nya tobakslagen

Våra förslag: Den nya tobakslagen och följdändringarna i andra lagar ska träda i kraft den 1 januari 2018, utom när det gäller bestämmelserna om spårbarhet i 3 kap. 3–7 §§ och 11 kap. 5 § som ska träda i kraft den 20 maj 2019.

Den nuvarande tobakslagen (1993:581) ska upphöra att gälla den dag den nya tobakslagen träder i kraft.

Om det i lag eller annan författning hänvisas till bestämmelser i tobakslagen (1993:581) som har ersatts genom bestämmelser i den nya lagen, ska i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

Föreskrifter som har meddelats med stöd av tobakslagen (1993:581) och som gäller när den nya tobakslagen träder i kraft ska anses meddelade enligt den lagen.

En näringsidkare som före lagens ikraftträdande har anmält försäljning av tobaksvaror enligt 12 c § tobakslagen (1993:581)

får fortsätta att bedriva sådan försäljning, om näringsidkaren senast den 1 april 2018 ansöker om tillstånd till försäljning enligt den nya lagen. Försäljning får efter en sådan ansökan fortsätta i avvaktan på tillståndsmyndighetens beslut. För försäljning som sker innan tillståndsmyndigheten har meddelat beslut i tillståndsfrågan ska bestämmelserna i tobakslagen (1993:581) tillämpas.

Partihandel med tobaksvaror får bedrivas utan tillstånd fram till den 1 april 2018. Har en ansökan om tillstånd till partihandel inkommit till tillståndsmyndigheten före det datumet, får verksamheten fortsätta till dess att beslut i tillståndsfrågan meddelats.

Snus som har tillverkats före den 1 januari 2018 och där märkningen på förpackningen hänvisar till smak, doft eller tillsatser ska få fortsätta tillhandahållas konsumenterna på marknaden efter ikraftträdandet, dock längst till och med den 30 juni 2018. Det samma gäller styckförpackningar med portionsförpackat snus som inte innehåller minst 20 portioner.

Bestämmelserna om spårbarhet i 3 kap. 3–7 §§ och 11 kap. 5 § ska inte tillämpas på andra tobaksvaror än cigaretter och rulltobak före den 20 maj 2024.

14.2.1 Ikraftträdandebestämmelser

Förslaget till ny tobakslag innehåller ett flertal större förändringar i förhållande till gällande rätt, bl.a. ett tillståndsförfarande för försäljning av tobaksvaror, ett exponeringsförbud för tobaksvaror på försäljningsställen, ett utvidgat rökförbud och en ny reglering av snus och tuggtobak, innefattande bl.a. en mängdreglering av innehållet i snusförpackningar och en förändrad tillsynsordning. Våra förslag innebär tillsammans en genomgripande reform av tobakslagstiftningen. En sådan reform förutsätter att det vidtas ett flertal anpassningsåtgärder och utbildningsinsatser hos berörda myndigheter och näringsidkare.

Våra förslag läggs fram som en enhet, där vissa förslag bygger på att även andra delar genomförs. Exempelvis förutsätter det föreslagna exponeringsförbudet att näringsidkare inom ramen för egenkontrollen anpassar verksamheten utifrån de nya kraven, samtidigt som ett ändamålsenligt utformat egenkontrollprogram kommer att

utgöra en ovillkorlig förutsättning för att kunna beviljas tillstånd för tobaksförsäljning.

För att tillgodose såväl näringsidkares som myndigheters berättigade behov av tid för nödvändiga omställnings- och anpassningsåtgärder bedömer vi att en viss omställningsperiod är motiverad. Detta bör beaktas vid bestämmandet av tidpunkten för lagens ikraftträdande. Vid bestämmandet av denna tidpunkt måste det också beaktas att det ska finnas tid för att göra nödvändiga kompletteringar i förordningar och myndighetsföreskrifter. Såvitt nu går att bedöma är det knappast realistiskt att den reform vi föreslår kan träda i kraft tidigare än den 1 januari 2018. Vi föreslår därför att den nya lagen ska träda i kraft det datumet. Det föreslagna ikraftträdandedatumet förutsätter naturligtvis, för att skapa förutsebarhet och en tillräcklig omställningsperiod, att lagförslagen kan beredas och beslutas i god tid, i vart fall ett halvår, före det datumet.

Även om en längre omställnings- och administrationsperiod är motiverad för flera av förslagen, torde vissa andra förslag i och för sig kunna genomföras med kortare framförhållning. Exempelvis skulle de föreslagna reglerna om ett utvidgat rökförbud kunna träda i kraft tidigare, under förutsättning att bestämmelserna tas in i den befintliga tobakslagen. Om tillståndsplikten skulle träda i kraft före exponeringsförbudet, vilket i och för sig skulle vara möjligt, skulle egenkontrollprogramen för de verksamheter som redan beviljats tillstånd behöva omarbetas. Detta skulle leda till en ökad administrativ hantering, och ökade kostnader, hos såväl tillståndshavarna som tillståndsmyndigheterna.

Mot bakgrund av att de föreslagna ändringarna kommer att kräva utbildnings- och informationsinsatser bedömer vi att klara effektivitetsvinster kan uppnås för såväl myndigheter som näringsidkare genom att reformen genomförs i ett sammanhang. En sådan lösning kan också antas bidra till att reformen får en större uppmärksamhet och därmed också ett större genomslag bland allmänheten. Det är därför vår uppfattning att bestämmelserna i den nya lagen så långt som möjligt bör träda i kraft vid samma tidpunkt.

Bestämmelserna om spårbarhet genomför artikel 15 och 16 i tobaksproduktdirektivet. Vi har i denna del endast i uppdrag att genomföra av tobaksproduktdirektivets reglering. Enligt direktivet ska spårbarhetsbestämmelserna i fråga om cigaretter och rulltobak tillämpas från och med den 20 maj 2019 och när det gäller andra

tobaksvaror från och med den 20 maj 2024. För att uppfylla direktivets krav behöver alltså bestämmelserna inte tillämpas vid någon tidigare tidpunkt. Regleringen förutsätter också att ett EU-gemensamt spårningssystem har tagits fram av kommissionen och tillämpas av samtliga medlemsstater. Det är rimligt att tro att framtagandet av sådana system kommer att anpassas till ikraftträdandetidpunkterna i direktivet, vilket innebär att det också är praktiskt svårt att genomföra förändringarna tidigare. Som vi berört i avsnitt 6.3.1 kan det emellertid finnas skäl när det gäller snus att bevaka om ett gemensamt spårnings- och märkningssystem för övriga tobaksvaror är anpassat till snuset eller om det går att nå en överenskommelse om ett nationellt utformat system. Beroende på lösningen av den frågan behöver möjligen ikraftträdandet av spårnings- och märkningsbestämmelser för snus inte avvakta till år 2024 för ett ikraftträdande.

14.2.2 Övergångsbestämmelser

I många författningar finns det hänvisningar till 1993 års tobakslag. Dessa hänvisningar bör ändras till hänvisningar till den nya lagen. För det fall någon sådan ändring förbises bör det i en övergångsbestämmelse till den nya lagen anges att om det i lag eller annan författning hänvisas till bestämmelser som har ersatts genom bestämmelser i den nya lagen, ska i stället de nya bestämmelserna tillämpas.

Ett antal föreskrifter har meddelats med stöd av tobakslagen. I en övergångsbestämmelse till den nya lagen bör det anges att föreskrifter som har meddelats med stöd av tobakslagen och som gäller när den nya lagen träder i kraft ska anses meddelade enligt den nya lagen.

Införandet av den föreslagna tillståndsplikten innebär bl.a. att de försäljningsställen som i dag anmält tobaksförsäljning – drygt 11 000 – måste ansöka om och beviljas tillstånd för att få fortsätta bedriva sådan försäljning. Vi bedömer det lämpligt att de näringsidkare som redan anmält försäljning enligt nuvarande regler får fortsätta bedriva verksamheten till dess att tillståndsmyndigheten har haft möjlighet att hantera tillståndsansökan. Vi föreslår därför att försäljningen ska kunna fortgå under förutsättning att näringsidkaren inom tre månader ger in en tillståndsansökan. Försäljningen ska även därefter kunna fortsätta till dess tillståndsmyndigheten beslutat i till-

ståndsfrågan. Under denna övergångsperiod bör de bestämmelser som gäller för anmälningspliktig försäljning enligt den gamla tobakslagen tillämpas. Vi föreslår därför att en övergångsbestämmelse med detta innehåll tas in i den nya tobakslagen. Det innebär bl.a. att en kommun får ta ut avgift för sin tillsyn av en sådan näringsidkare och att försäljningsförbud kan meddelas vid överträdelser.

Den som bedriver partihandel med tobaksvaror behöver i dag inte anmäla försäljningen. Även partihandlare omfattas emellertid av den föreslagna tillståndsplikten. Utan en övergångsbestämmelse som reglerar försäljningen inom partihandeln skulle sådan handel omöjliggöras under en inledande övergångsperiod. Detta framstår inte som rimligt. Liksom i fråga om den tidigare anmälningspliktiga detaljhandeln bedömer vi att partihandlare bör kunna bedriva försäljning till dess beslut i tillståndsfrågan har meddelats. En förutsättning bör dock vara att partihandlaren ansöker om tillstånd inom en viss tid. Den ovan föreslagna tidsfristen för detaljhandlare framstår som lämpliga även i detta avseende.

Vi har i avsnitt 11.6.3 lämnat förslag om förbud mot att på snusförpackningar hänvisa till smak, doft och tillsatser. Vi har vidare i avsnitt 11.6.4 föreslagit att portionsförpackat snus inte ska få säljas i förpackningar som innehåller färre än 20 portionspåsar. Det är uppenbart att dessa ändringar kräver ett visst föreberedelsearbete för tobaksindustrin. Vi bedömer därför att det finns behov av övergångsbestämmelser i den nya tobakslagen som ger snustillverkare möjlighet att tillhandahålla produkter som tillverkats och märkts i enlighet med äldre krav under en kortare övergångsperiod om sex månader från ikraftträdandet av den nya tobakslagen.

I den inledningsvis nämnda propositionen föreslås bl.a. att cigaretter och rulltobak med karakteristisk smak ska förbjudas (se s. 33–35). Cigaretter och rulltobak med karakteristisk smak som vid ikraftträdandet har en marknadsandel om minst tre procent i Europeiska unionen för en viss produktkategori ska dock inte förbjudas före den 20 maj 2020). En motsvarande övergångsbestämmelse, som bygger på artikel 7.14 i tobaksproduktdirektivet, bör tas in i den nya tobakslag som vi föreslår.

14.3 Övriga lagändringar

Vårt förslag: Ändringarna i livsmedelslagen (2006:804) och ordningslagen (1993:1617) ska träda i kraft den 1 januari 2018.

Vår bedömning: Några övergångsbestämmelser är inte nödvändiga.

Vårt förslag till ändring i livsmedelslagen innebär att snus och tuggtobak inte längre kommer att jämsställas med livsmedel enligt den lagen. Genom att kopplingen till livsmedelslagstiftningen försvinner förändras givetvis tillverkarnas registerings- och rapporteringsskyldigheter. En annan konsekvens av detta är att Livsmedelsverkets tillsyn över sådana produkter försvinner och att Folkhälsomyndigheten får det samlade ansvaret i fråga om tillsyn och föreskriftsrätt. För att nödvändiga anpassningsåtgärder ska kunna vidtas, i synnerhet i sistnämnda hänseende, finner vi det befogat att genomförandet av förändringen föregås av en viss anpassningsperiod. Vi föreslår därför att ändringen i livsmedelslagen ska träda i kraft samtidigt som den nya tobakslagen.

Vi har vidare föreslagit att det rökförbud som i dag finns intaget i ordningslagen ska tas bort. Förslaget hänger samman med det utvidgade rökförbud för vissa utomhusmiljöer som vi föreslår ska tas in i den nya tobakslagen. Vi föreslår därför att ändringen i ordningslagen ska träda i kraft samtidigt som den nya tobakslagen.

15 Författningskommentar

15.1 Inledning

De förändringar i tobakslagen som vi nu föreslår är, tillsammans med de förändringar som vi tidigare föreslagit i delbetänkandet *Mer gemensamma tobaksregler – ett genomförande av tobaksproduktdirektivet* (SOU 2015:6) och som därefter har vidareutvecklats och presenterats i propositionen *Åtgärder för ökad folkhälsa på tobaksområdet – genomförandet av EU:s tobaksproduktdirektiv* (prop. 2015/16:82), så omfattande att tobakslagens nuvarande struktur inte längre är ändamålsenlig. Som vi redovisat i kapitel 4 föreslår vi därför en strukturell omarbetning av tobakslagen och en övergång från en löpande numrering av bestämmelserna till en kapitelindelning.

Tobakslagens nya indelning omfattar inledande bestämmelser (1 kap.), ingredienser och utsläpp (2 kap.), märkning och förpackning (3 kap.), marknadsföring (4 kap.), handel m.m. (5 kap.), rökfria miljöer (6 kap.), tillsyn (7 kap.), överklagande (8 kap.), straffbestämmelser och förverkande (9 kap.), register (10 kap.) och bemyndiganden (11 kap.). Uppbyggnaden av lagen har delvis utformats med tobaksproduktdirektivet som förlaga och följer i viss mån ett kronologiskt förlopp från tillverkning till försäljning.

Motiven bakom ett antal av författningsförslagen redovisas i vårt delbetänkande. I viss utsträckning har de förslag vi presenterade i delbetänkandet omarbetats i propositionen. Propositionen innehåller även förslag som inte fanns i vårt delbetänkande. I det författningsförslag som vi nu lägger fram har vi som utgångspunkt valt att anpassa lagtexten till de författningsförslag som presenterats i propositionen. Detta innebär bland annat att motiven bakom några av de föreslagna författningsändringarna endast finns i propositionen. Vi har gjort redaktionella ändringar i förhållande till propositionens

lagförslag endast i den utsträckning det har varit nödvändigt med hänsyn till tobakslagens nya struktur eller för att skapa en mer enhetlig begreppsbildning i förhållande till övriga bestämmelser.

Vi har inte gjort någon analys av de förslag som finns i propositionen och som är nya i förhållande till delbetänkandet eller annars skiljer sig från förslagen i det betänkandet. Vi har inte heller haft anledning att göra en förnyad prövning av de förslag som lämnats, eller inte lämnats, inom ramen för det uppdrag som vi redovisat i delbetänkandet.

Även om vi vid den strukturella genomgången har uppmärksammat att vissa begrepp som används i tobakslagen skulle kunna omarbetas har vi varit tvungna att inskränka våra materiella förslag till de områden som berörs av våra direktiv.

Den nya tobakslagen medför vissa följdändringar i annan lagstiftning. I den mån dessa ändringar är en ren konsekvens av omarbetningen av tobakslagen kommenterar vi dem inte närmare.

I det följande kommenteras de olika paragraferna i den nya tobakslagen. Under respektive paragraf anges vilken eventuell tidigare motsvarighet bestämmelserna har i den nuvarande tobakslagen eller i propositionen. För att ge en överblick över de nya paragrafernas förhållande till de tidigare och i propositionen föreslagna bestämmelserna har vi gjort en schematisk sammanställning över ändringarna i tabellform, se bilaga 5.

15.2 Förslaget till tobakslag

1 kap. 1 §

Paragrafen anger den nya lagens ändamål. Dessa har inte förändrats i förhållande till vad som anges i 1 § i 1993 års tobakslag. I förhållande till den bestämmelsen har emellertid upplysning om lagens innehåll flyttas till 1 kap. 3 § där också lagens kapitelindelning anges.

1 kap. 2 §

Paragrafen klargör tobakslagens tillämpningsområde. Inledningsvis slås fast att tobakslagen omfattar tobak. Det finns inte någon definition av tobak i tobakslagen. Tolkningen av begreppet bör ske i överensstämmelse med tobaksproduktdirektivets terminologi. Enligt direktivet definieras tobak som blad och andra naturliga, bearbetade eller obearbetade delar av tobaksväxter inklusive expanderad och rekonstituerad tobak. Tobaksvaror är enligt direktivet produkter som kan förbrukas och som helt eller delvis består av tobak, även genetiskt modifierad sådan. Tobakslagen har alltså ett vidare tillämpningsområde än lagen (1994:1563) om tobaksskatt, där punktskatteplikten exempelvis inte omfattar råttobak.

Bestämmelsen i *punkten 1* motsvarar 1 a § i propositionens författningsförslag, men har getts en något annorlunda struktur med anledning av införandet av punkten 2. Bestämmelserna kommenteras i propositionen (s. 69) enligt följande.

Paragrafen är ny. Tobakslagens bestämmelser avser enligt 1 § bruk av tobak. Genom införandet av denna paragraf klargörs att lagen även omfattar bestämmelser som avser örtprodukter för rökning, dvs. produkter som inte innehåller tobak. Genom stadgandet får också sådana produkter en definition i tobakslagen. Definitionen av örtprodukter för rökning är: produkter som är baserade på växter, örter eller frukter, kan förbrukas via förbränning och som inte innehåller tobak. Denna definition har sin förebild i direktivets definition av örtprodukter för rökning (jfr artikel 2.15 i tobaksproduktdirektivet). Om en produkt innehåller både rökbara örter och tobak är det inte en örtprodukt enligt definitionen, eftersom örtprodukter inte får innehålla tobak.

I bestämmelsen anges att det i lagen finns bestämmelser om örtprodukter för rökning. Innebörden av detta är att endast de bestämmelser där örtprodukter för rökning särskilt nämns gäller för dessa produkter.

Genom bestämmelsen i *punkten 2* klargörs att lagen även omfattar bestämmelser som avser användningen av elektroniska cigaretter och njutningsmedel som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak. Sådana bestämmelser finns i kapitel 6 (se 6 kap. 7 § och kommentaren till den bestämmelsen).

1 kap. 3 §

Paragrafen anger den nya tobakslagens innehåll och kapitelindelning. Skälen för den nya strukturen har redovisats i avsnitt 4.4 och 15.1.

1 kap. 4 §

Paragrafen överensstämmer med 1 b § i propositionens författningsförslag. Bestämmelserna kommenteras i propositionen (s. 69) enligt följande.

Paragrafen är ny. I bestämmelsen klargörs att tobakslagen inte ska tillämpas på rökbara örter som är klassificerade som narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64) eller som hälsofarliga varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

2 kap. 1 §

Paragrafens *första och andra stycke* har överförts oförändrade från 16 § första och andra stycket i propositionens författningsförslag. Dessa bestämmelser kommenteras i propositionen (s. 74) enligt följande.

I paragrafens första stycke utvidgas tillverkares och importörers skyldighet att lämna uppgifter om ingredienser och kvantiteter av sådana i tobaksvaror till att även omfatta örtprodukter för rökning.

Det andra stycket är nytt och innehåller dels bestämmelsen om rapporteringsskyldighet om ingrediensernas effekter på hälsan som tidigare fanns i första stycket, dels en ny skyldighet för tillverkare och importörer att genomföra analyser av tillsatser i cigaretter och rulltobak och lämna uppgifter om resultatet av analyserna till Folkhälsomyndigheten. Det andra stycket avser bara tillverkare och importörer av tobaksvaror. Rapporteringsskyldigheten om ingrediensers effekt på hälsan och den utökade rapporteringsskyldigheten avseende tillsatser omfattar således inte örtprodukter för rökning. Genom regleringen genomförs bestämmelserna i artikel 6 i tobaksproduktdirektivet.

Paragrafens *tredje stycke* har överförts från 16 § fjärde stycket i propositionens författningsförslag. En anpassning av bestämmelsen har skett med anledning av strukturen i den nya tobakslagen, där bemyndigandena samlats i kapitel 11. Bestämmelsen kommenteras i propositionen (s. 74) enligt följande.

I ett nytt fjärde stycke införs ett förbud mot att tillhandahålla tobaksvaror och örtprodukter för rökning till konsumenter på marknaden om de rapporteringsskyldigheter som meddelats i enlighet med denna paragraf eller med stöd av den inte har uppfyllts. Bestämmelsen har sin grund i artikel 23.2 andra meningen i direktivet som stadgar att medlemsstaterna ska se till att tobaksvaror och relaterade produkter inte släpps ut på marknaden om de rapporteringsskyldigheter som anges i direktivet inte är uppfyllda. Av definitionen i artikel 2.40 i direktivet framgår att med begreppet släppa ut på marknaden avses att tillhandahålla produkter – oberoende av tillverkningsort – till konsumenter i unionen, mot betalning eller inte. Artikeln begränsas inte till vissa bestämda aktörer, dock finns inga rapporteringsskyldigheter för andra än tillverkare och importörer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om de skyldigheter som anges i paragrafen, se 11 kap. 2 §.

Folkhälsomyndigheten har ett omedelbart tillsynsansvar över att bestämmelserna om ingredienser och utsläpp följs, se 7 kap. 2 §.

2 kap. 2 §

Paragrafens *första stycke* har överförts från 18 § andra stycket i propositionens författningsförslag. Bestämmelsen kommenteras i propositionen (s. 74–76) enligt följande.

I paragrafen införs ett nytt förbud mot vissa tobaksvaror med karakteristisk smak. Bestämmelsen bygger på artikel 7.1 och 7.7 i tobaksproduktdirektivet. Förbudet innefattar i sig inte något förbud mot särskilda ingredienser eller tillsatser, men av skäl 17 i ingressen till direktivet framgår att avsikten är att tillsatsen eller tillsatserna ska minskas på ett sådant sätt att de inte längre ska leda till en karakteristisk smak. Det är således inte en eller flera ingredienser eller tillsatser som avses utan effekten att tobaksvaran får en karakteristisk smak på grund av tillsatsen eller tillsatserna. Förbudet gäller oberoende av om smakämnet förmedlas genom en tillsats i tobaken eller i någon annan del av tobaksprodukten, exempelvis filtret, pappret, förpackningen eller liknande.

Förbudet mot karakteristisk smak gäller endast cigaretter och rulltobak. Snus är undantaget från ingrediensregleringen enligt artikel 7.15 och skäl 20 i direktivet och övriga tobaksvaror är undantagna från förbudet mot karakteristisk smak enligt artikel 7.12 i direktivet. Med rulltobak avses tobak som kan användas för att göra cigaretter, men som inte uteslutande är avsedd för användning i pipa (se definitionerna av pipetobak respektive rulltobak i artikel 2.2 och 2.3 i direktivet). Pip-

tobak saluförs normalt som en särskild produkt gentemot konsumenter och ska alltså inte omfattas av förbudet mot karakteristisk smak, under förutsättning att tobaken är avsedd för att röka i pipa. Produkten skiljer sig från rulltobak på ett flertal olika sätt, båda vad gäller tillverkningen och hur tobaken är skuren. Att det i och för sig går att använda piptobak för att göra cigaretter innebär inte att piptobak ska falla in under förbudet mot karakteristisk smak.

Utöver förbudet mot karakteristisk smak innebär bestämmelsen att även vissa tillsatser i tobaksvaror blir förbjudna. Denna bestämmelse grundar sig på artikel 7.6 i direktivet, där det stadgas att medlemsstaterna ska förbjuda att tobaksvaror som innehåller vissa tillsatser släpps ut på marknaden, såsom vitaminer eller andra tillsatser som ger intryck av att en tobaksvara innebär en hälsofördel eller minskade hälsorisker. Vidare ska koffein, taurin eller andra stimulerande ämnen som är förknippade med energi och vitalitet samt tillsatser som färgar utsläpp eller tillsatser som är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska i oförbränd form förbjudas. Vad gäller tobaksvaror för rökning förbjuds även tillsatser som underlättar inhalering eller upptag av nikotin. Av artikel 7.1 i direktivet framgår samtidigt att medlemsstaterna inte ska förbjuda sådana tillsatser som är nödvändiga vid tillverkningen av tobaksvaror, förutsatt att det inte för cigaretter eller rulltobak leder till karakteristisk smak och inte i betydande eller mätbar omfattning förstärker tobaksvarans toxicitet eller beroendeframkallande, cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska egenskaper.

Förbudet mot vissa tillsatser ska enligt artikel 7.15 i direktivet omfatta alla tobaksvaror med undantag för tobak för användning i munnen. Av definitionen i artikel 2.8 i direktivet framgår att med begreppet tobak för användning i munnen avses alla tobaksvaror för användning i munnen, utom sådana som är avsedda att inhaleras eller tuggas, som helt eller delvis är framställda av tobak i pulver eller partikelform eller i kombination av dessa former. Det innebär således att exempelvis tuggtobak är en produkt som omfattas av förbudet medan snus faller utanför förbudet i direktivet.

I artikel 7.1 och 7.6 i direktivet framgår att medlemsstaterna ska förbjuda att cigaretter och rulltobak med karakteristisk smak och tobaksvaror med vissa tillsatser släpps ut på marknaden. I artikel 2.40 definieras begreppet ”släppa ut på marknaden” som att tillhandahålla en produkt – oberoende av tillverkningsort – till konsumenter i unionen mot betalning eller inte. Definitionen har i direktivet givits en något annorlunda innebörd än vad som är brukligt i EU-rättsliga sammanhang. Vanligtvis brukar begreppet definieras som tillhandahållande av en produkt för första gången på marknaden. I direktivet begränsas dock begreppet inte till utsläppande för första gången och gäller endast tillhandahållande till konsumenter. Det innebär att betydelsen av förbudet är att de aktuella varorna inte får säljas eller på annat sätt tillhandahållas konsumenter på marknaden.

Paragrafens *andra stycke* har överförs från 18 § tredje stycket och 18 a § i propositionens författningsförslag. Bestämmelsen kommenteras i propositionen (s. 76) enligt följande.

Sedan tidigare innehåller även paragrafen ett förbud mot att tillhandahålla tobaksvaror som inte uppfyller de krav som ställs på gränsvärden för skadliga ämnen som tobaksvaror får innehålla eller ge upphov till samt mätning och övervakning av sådana gränsvärden. Tobaksvaror som inte uppfyller dessa krav får inte heller tillverkas. Dessa bestämmelser gäller fortfarande men har flyttats till ett nytt tredje stycke och uttrycks på ett liknande sätt som förbudet mot karakteristisk smak och vissa tillsatser. Förändringarna är endast språkliga och redaktionella och syftar således till att överensstämja bättre med direktivets ordalydelse.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om de skyldigheter som anges i paragrafen, se 11 kap. 3 §.

Folkhälsomyndigheten har genom hänvisningen till denna paragraf i 7 kap. 2 § ett omedelbart tillsynsansvar över bestämmelsen och föreskrifter meddelade med stöd av den.

3 kap. 1 §

Paragrafens *första stycke* överensstämmer med 9 § första stycket i propositionens författningsförslag. Bestämmelsen kommenteras i propositionen (s. 69–70) enligt följande.

I första stycket ersätts termen varningstexter med termen hälsovarningar för att överensstämja bättre med direktivets terminologi och innehållet i de nya bestämmelserna. Termen hälsovarning omfattar både varningstexter, en kombination av varningstext och bild – så kallade kombinerade hälsovarningar – och allmänna varningar och informationstexter.

Bestämmelsen om hälsovarningar utvidgas även till att omfatta örtprodukter för rökning. Det innebär att, i likhet med tobaksvaror, ska örtprodukter för rökning förses med hälsovarningar. Dessutom tas kravet på att förpackningar till tobaksvaror ska förses med innehållsdeklaration bort.

I övrigt delas första stycket upp i två stycken. Uppdelningen syftar till att särskilja de bestämmelser som omfattar örtprodukter för rökning från de som endast tar sikte på tobaksvaror. Bestämmelsen i första stycket omfattar därför både tobaksvaror och örtprodukter för rökningen medan bestämmelsen i andra stycket endast gäller tobaks-

varor. Dessutom görs vissa språkliga och redaktionella ändringar för att bättre överensstämja med direktivets ordalydelse.

Paragrafens *andra stycke* överensstämmer med 10 § i propositionens författningsförslag. Endast en redaktionell ändring har gjorts i förhållande till den paragrafen. Bestämmelserna kommenteras i propositionen (s. 71) enligt följande.

I paragrafen ersätts termen varningstext med termen hälsovarning (se kommentaren till 9 §). Vidare tas kravet på att förpackningar till tobaksvaror ska förses med en innehållsdeklaration bort. Slutligen görs skyldigheten för tillverkare och importörer att se till att produkten förses med en hälsovarning även tillämplig på örtprodukter för rökning.

Att paragrafen görs tillämplig på örtprodukter för rökning innebär att det för dessa produkter, i likhet med vad som gäller för tobaksvaror, är tillverkaren eller importören som svarar för att förpackningarna förses med hälsovarningar. Införandet av örtprodukter för rökning i paragrafen innebär att Folkhälsomyndigheten, genom hänvisningen i 19 § tobakslagen, även får ett centralt tillsynsansvar för att tillverkare och importörer förser örtprodukter för rökning med hälsovarningar. Vidare får Folkhälsomyndigheten, till följd av hänvisningen i 20 § tobakslagen, meddela de förelägganden och förbud som behövs för att bestämmelsen ska följas.

Paragrafens *trede stycke* motsvarar i 11 § i propositionens författningsförslag såvitt avser förbudet mot att tillhandahålla konsumenter en tobaksvara eller en örtprodukt för rökning om hälsovarning (se 3 kap. 1 § första stycket) saknas eller är uppenbart oriktig. I förhållande till 1993 års tobakslag innebär ändringen i propositionen att bestämmelsen även görs tillämplig på örtprodukter för rökning. Ändringen kommenteras i propositionen (s. 71–72) enligt följande.

Att paragrafen görs tillämplig på örtprodukter för rökning innebär att dessa produkter, i likhet med vad som gäller för tobaksvaror, inte får tillhandahållas konsumenter på marknaden, om produkten saknar hälsovarning eller om denna är uppenbart oriktig. Införandet av örtprodukter för rökning i paragrafen innebär att Folkhälsomyndigheten, genom hänvisningen i 19 § tobakslagen, får ett centralt tillsynsansvar även över förbudet för örtprodukter för rökning i bestämmelsen och att kommunen, med stöd av hänvisningen i 19 a §, får ansvar för den omedelbara tillsynen på försäljningsställen. Vidare får Folkhälsomyndigheten och kommunen, till följd av hänvisningen i 20 § tobakslagen, meddela de förelägganden och förbud som behövs för att bestämmelsen ska följas.

I förhållande till propositionens författningsförslag har förbudet i tredje stycket utvidgats på så sätt att det också är förbjudet att tillhandahålla detaljhandlare tobaksvaror som saknar eller har uppenbart oriktiga hälsovarningar. De övriga ändringar som gjorts i förhållande till propositionens författningsförslag är av redaktionell karaktär.

I 11 kap. 4 § finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om hur hälsovarningarna ska utformas.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 5.6.7.

3 kap. 2 §

Paragrafen har överförs oförändrad från första och andra stycket i 9 a § i propositionens författningsförslag. Dessa bestämmelser kommenteras i propositionen (s. 70–71) enligt följande.

I paragrafen förbjuds viss märkning på förpackningar till tobaksvaror och örtprodukter för rökning och på själva tobaksvaran. Genom paragrafen genomförs de bestämmelser i artikel 13 och 21.4 i tobaksproduktdirektivet som inte redan omfattas av någon annan marknadsföringsrättslig bestämmelse. Förutom att paragrafen utvidgas med ytterligare bestämmelser görs även vissa språkliga och redaktionella ändringar för att överensstämma bättre med den aktuella direktivtexten.

I första stycket 1 återfinns den nuvarande bestämmelsen i paragrafen. Bestämmelsen utvidgas till att, utöver tobaksvaror, även omfatta märkningen på förpackningar till örtprodukter för rökning och märkningen på själva tobaksvaran.

I första stycket 2 införs ett nytt förbud mot att märka förpackningar till tobaksvaror och örtprodukter för rökning och själva tobaksvaran med uppgift om halten av nikotin, tjära och kolmonoxid. Bestämmelsen hindrar emellertid inte att det på sådana förpackningar eller på själva tobaksvaran anges att produkten innehåller dessa ämnen, utan att det närmare anges i vilka halter ämnena förekommer.

I första stycket 3 införs ett förbud mot att märkningen på förpackningar till tobaksvaror och örtprodukter för rökning och märkningen på själva tobaksvaran inte får likna ett livsmedel eller en kosmetisk produkt.

I andra stycket 1 införs ett förbud mot att märkningen på förpackningar till tobaksvaror och märkningen på själva tobaksvaran inte får antyda att en viss tobaksvara har miljöfördelar.

I andra stycket 2 införs ett förbud mot att märkningen på förpackningar till tobaksvaror och märkningen på själva tobaksvaran inte får hänvisa till smak, doft och tillsatser.

Ingen av bestämmelserna i andra stycket omfattar märkningen på förpackningar till örtprodukter för rökning, vilket framgår av artikel 21.4 i direktivet.

Propositionens författningsförslag innehåller även ett tredje stycke som föreskriver att förbudet mot att hänvisa till smak, doft eller tillsatser inte ska gälla för snus. Detta undantag har tagits bort, vilket innebär att även snus omfattas av förbudet i 2 § andra stycket 2.

Till skillnad från vad som gäller för cigaretter och rulltobak gäller inte något förbud mot att tillverka eller tillhandahålla konsumenter snus med karaktäristiska smaker (jfr 2 kap. 2 § första stycket). Regleringen får därför större praktiska konsekvenser för märkningen av snus än för andra tobaksprodukter. Smak är i viss utsträckning en subjektiv upplevelse som kan skilja sig mellan olika individer. I sammanhanget är emellertid konsumentens personliga smakupplevelse irrelevant. Det är endast tillverkarens hänvisning till smak eller doft, dvs. den smakupplevelse som tillverkaren genom hänvisningen – objektivt sett – förmedlar som är relevant. Det står sålunda klart att hänvisningar till tydligt angivna smaker, t.ex. lakrits, mint och vanilj, inte får förekomma på tobaksvaran eller på förpackningen. Huruvida mindre tydliga hänvisningar till t.ex. smak omfattas av förbudet får bedömas från fall till fall med beaktande av bl.a. snusförpackningens och märkningens utformning. Hänvisningsförbudet är inte begränsat till text. Även bilder och illustrationer kan, ensamma eller i förening med en text, utgöra hänvisningar till smaker eller dofter. Samtidigt torde endast en färgkodning inte kunna tolkas som en hänvisning till smak.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 11.6.3.

3 kap. 3 §

I paragrafen införs bestämmelser om unik identitetsmärkning och säkerhetsmärkning på styckförpackningar till tobaksvaror. Regleringen genomför bestämmelserna i artikel 15.1–4 och 16.1 i tobaksproduktdirektivet. Krav på att förpackningar till tobaksvaror som är avsedda att tillhandahållas konsumenter på marknaden ska förses med uppgifter för att säkerställa identifikation av platsen och tiden

för tobaksvarans tillverkning finns i propositionens författningsförslag i 9 § andra stycket, som i sin tur motsvarar bestämmelsen i 9 § 3 i 1993 års tobakslag. De nya utökade kraven i fråga om identifikationsmärkning ersätter den bestämmelsen.

I paragrafens *första stycke* uppställs ett krav på att styckförpackningar med tobaksvaror ska förses med en unik identitetsmärkning och en säkerhetsmärkning. Märkningen syftar till att, tillsammans med register- och registreringskyldigheten enligt 3 kap. 4 och 5 §§ möjliggöra spårning av tobaksvaror inom EU för att på så sätt lättare kunna säkerställa att varorna uppfyller de krav som följer av tobaksproduktdirektivet. Genom ett bemyndigande i 11 kap. 5 § 1 får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om utformningen av den unika identitetsmärkningen och säkerhetsmärkningen.

Av *andra stycket* framgår att det är tillverkare och importörer som ansvarar för att förpackningar med tobaksvaror förses med en unik identitetsmärkning och säkerhetsmärkning och i *tredje stycket* uppställs ett förbud mot att i näringsverksamhet tillhandahålla konsumenter och detaljhandlare sådana tobaksvaror som saknar föreskriven märkning. Bestämmelserna i andra och tredje stycket överensstämmer med vad som gäller i fråga om säkerhetsvarning (se 3 kap. 1 § andra och tredje stycket).

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 6.3.1.

3 kap. 4 §

Paragrafen innehåller en skyldighet för näringsidkare som deltar i handeln med tobaksvaror att registrera styckförpackningar till sådana varor. Regleringen genomför bestämmelsen i artikel 15.5, 15.7 och 15.9 i tobaksproduktdirektivet.

I paragrafens *första stycke* införs ett krav på registrering av styckförpackningar med tobaksvaror för näringsidkare som deltar i handeln med sådana varor. Med näringsidkare avses dvs. fysiska eller juridiska personer som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk natur (jfr prop. 1983/84:92 s. 15 f.). Registreringskyldigheten inträder när en tobaksvara kommer i, respektive lämnar, näringsidkarens besittning. Därtill ska registrering ske i alla mellanliggande led. Det krävs alltså inte en besittningsövergång för att

registreringsskyldigheten ska inträda så länge det sker en överlåtelse. Det krävs å andra sidan inte heller en överlåtelse, om varan lämnar näringsidkarens besittning, exempelvis vid anlitaandet av en fristående fraktförare. Skyldigheten innefattar även ett förbud mot att ändra registrerade uppgifter. Genom ett bemyndigande i 11 kap. 5 § 2 får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om registreringskyldigheten.

Andra stycket innehåller ett åläggande för tillverkare av tobaksvaror att tillhandahålla näringsidkare den utrustning som är nödvändig för att registreringskyldigheten enligt första stycket ska kunna fullgöras.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 6.3.2.

3 kap. 5 §

Paragrafen innehåller en skyldighet för näringsidkare som deltar i leveranskedjan för tobaksvaror att upprätthålla register över samtliga relevanta transaktioner. Regleringen genomför artikel 15.6 i tobaksproduktdirektivet. När det gäller frågan om vilka uppgifter som i sammanhanget är att betrakta som relevanta kan vägledning sökas i de kriterier som den unika identitetsmärkningen syftar till att fastställa, men som inte ingår i själva märkningen, t.ex. leveransens destination, avreseplats och mottagare. Genom ett bemyndigande i 11 kap. 5 § 2 får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om registerföringen.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 6.3.2.

3 kap. 6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om datalagring av de uppgifter som tillverkare och importörer är skyldiga att registrera enligt 3 kap. 4 §. Regleringen genomför bestämmelsen artikel 15.8 första och andra stycket i tobaksproduktdirektivet.

I *första stycket* föreskrivs en skyldighet för tillverkare och importörer att sluta avtal om datalagring, som ska godkännas av kommissionen, med en oberoende tredje part.

Genom ett bemyndigande i 11 kap. 5 § 3 får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om datalagringsavtalet.

Paragrafens *andra stycke* innehåller dels en skyldighet för tobakstillverkare att se till att datalagringen övervakas av en extern revisor, dels en skyldighet för den externa revisorn att lämna årsrapporter till Folkhälsomyndigheten och kommissionen. Enligt vad som sägs i artikel 15.8 andra stycket i tobaksproduktdirektivet bör en sådan rapport framför allt innehålla uppgifter om eventuella oegentligheter i fråga om tillgång.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 6.3.3.

3 kap. 7 §

Paragrafen reglerar tillgången till de uppgifter som tillverkare och importörer är skyldiga att registrera och lagra enligt 3 kap. 4 § respektive 3 kap. 6 §. Regleringen genomför bestämmelsen i artikel 15.8 tredje stycket i tobaksproduktdirektivet.

Enligt paragrafen ska sådan tillgång beviljas kommissionen, Folkhälsomyndigheten, behöriga myndigheter i andra medlemsstater och den externa revisor som godkänts enligt 3 kap. 6 §. Paragrafen innehåller också en möjlighet för bl.a. Folkhälsomyndigheten att bevilja tillverkare och importörer tillgång till de lagrade uppgifterna. En begäran om sådan tillgång ska enligt vad som anges i tobaksdirektivet beviljas ”i vederbörligen motiverade fall”. En prövning måste alltså göras av de skäl som sökanden grundar sin begäran på. En förutsättning för att uppgifterna ska kunna lämnas ut är att kommersiellt känsliga uppgifter på ett adekvat sätt förblir skyddade i enlighet med relevant unionsrätt och nationell rätt (se artikel 15.8 tredje stycket i tobaksproduktdirektivet).

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 6.3.3.

4 kap. 1 §

Paragrafen innehåller ett förbud mot kommersiella annonser som marknadsför tobaksvaror i vissa angivna medier. Den har överförts oförändrad från 14 § första stycket i 1993 års tobakslag.

4 kap. 2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förbud mot annan marknadsföring av tobaksvaror än som avses i 4 kap. 1 §. Bestämmelserna har överförts från 14 § andra och tredje stycket i 1993 års tobakslag. Av första stycket andra punkten framgår att marknadsföring som endast består i att tillhandahålla tobaksvaror för försäljning är tillåten. Det som här avses är endast själva försäljningen i sig (se prop. 2004/05:118 s. 59). Förslaget om exponeringsförbud genomförs lagtekniskt genom ändringar i såväl första stycket 3 och 4 som andra stycket.

Genom ändringen i *första stycket 3* försvinner möjligheten att inne på försäljningsställen, som inte är specialbutiker, marknadsföra tobaksvaror genom kommersiella meddelanden. Exponerade tobaksförpackningar på försäljningsställen är kommersiella meddelanden. Det är skillnad mellan att erbjuda tobaksvaror för försäljning – vilket är tillåtet enligt första stycket andra punkten – och att visa upp varorna för kunden. För försäljningsställen, som inte är specialbutiker, ska det alltså vara förbjudet att förvara tobaksvaror och deras förpackningar synliga för kunder, dvs. ett exponeringsförbud.

Exponeringsförbudet innebär inte att tobaksförpackningar måste förvaras i lådor eller motsvarande, utan det kan vara tillräckligt att förpackningarna hålls dolda bakom gardiner eller liknande. Sådan exponering som sker när en enskild kund blir betjänad och begär att få se en förpackning av ett specifikt varumärke är inte förbjuden. Om man däremot medvetet eller omedvetet under längre tid än så låter förpackningarna vara synliga bryter man mot exponeringsförbudet. På samma sätt kan tobaksvaror komma att exponeras i samband med lagerpåfyllning, städning och liknande. Sådan exponering är inte heller förbjuden. Det som är förbjudet är alltså att förvara tobaksvaror och deras förpackningar så att de är synliga för konsumenter på försäljningsställen.

Bestämmelsen i första stycket 3 innebär vidare att även andra typer av kommersiella meddelanden som marknadsför tobaksvaror är förbjudna inne på försäljningsställen som inte är specialbutiker. För att tillgodose konsumenters informationsintresse ska det på försäljningsställen i stället få finnas neutrala varu- och prislistor. Kravet på neutralitet tar sikte på såväl innehållet som utformningen

av listorna. Varu- och prislistorna ska fylla en för konsumenterna rent informativ funktion. Genom dessa listor ska konsumenten få information om vilka olika tobaksvaror som finns till försäljning och vad dessa varor kostar. Avsikten är alltså inte att listorna ska vara en tillåten kanal för marknadsföring av tobaksvaror.

Utgångspunkten är att listorna till sitt *innehåll* ska omfattas av samma krav som ställs på märkningen på tobaksförpackningar enligt bestämmelsen om produktpresentation (se 3 kap. 2 §), men hänsyn måste tas till konsumenternas rätt till relevant information. Exempelvis bör upplysningar om vilken smak en viss snusprodukt har få anges på varu- och prislistorna eftersom det inte finns något generellt förbud mot smaker i snus (jfr 2 kap. 2 § första stycket angående förbud mot karakteristisk smak i cigaretter och rulltobak). Uppgifter om smak, liksom andra uppgifter på listorna, ska vara sakliga. Det innebär att informationen på listorna ska vara nödvändig ur konsumentupplysningssynpunkt. Exempelvis får upplysningar som antyder att en viss tobaksvara är mindre skadlig än andra eller har miljöfördelar inte förekomma.

När det gäller *utformningen* av listorna så innebär kravet på neutralitet att listorna endast får bestå endast av text. Figurativa inslag, t.ex. bilder och illustrationer får alltså inte förekomma på listorna. Informationen på listorna ska presenteras på ett enhetligt sätt i fråga om layout och typsnitt. Det innebär att vissa varor inte får framhåvas i förhållande till andra i dessa avseenden.

Genom ett bemyndigande i 11 kap. 6 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om hur varu- och prislistorna ska utformas och vilka uppgifter sådana listor ska få innehålla.

De neutrala varu- och prislistorna behöver inte hållas dolda i butikerna (se dock bestämmelsen i andra stycket), men de får inte vara påträngande och det får endast vara fråga om en återhållsam exponering av sådana listor på det ställe i butiken där varorna säljs. Bestämmelsen hindrar inte att tobaksvaror tillhandahålls för försäljning i varuautomater inne på försäljningsställen så länge automaterna inte innehåller någon annan marknadsföring för tobaksvaror än neutralt utformade varu- och prislistor (se även kommentaren till 5 kap. 12 §). Det innebär att sådana tobaksautomater där man kan se tobaksförpackningarna, eller på tryckknapparna kan se ett figurkännetecken för varan, inte längre kan användas som tidigare.

Undantaget avseende varu- och prislistor gäller endast på fysiska försäljningsställen. Det innebär alltså att undantaget inte gäller för internetbutiker. Det innebär å andra sidan inte att försäljningsstället måste vara permanent inrättat. Under förutsättning att exponeringsförbudet följs hindrar inte lagstiftningen tillfälliga försäljningsställen, exempelvis på festivaler.

Sammanfattningsvis innebär alltså införandet av ett exponeringsförbud att den tidigare möjligheten att marknadsföra tobaksvaror genom kommersiella meddelanden tas bort, men att det från det generella marknadsföringsförbudet finns ett undantag för varu- och prislistor. Bestämmelsen i den aktuella punkten gäller inne på försäljningsställen, dvs. i fysiska butiker. Det innebär att möjligheten att anslå varu- och prislistor inte är tillämplig vid distansförsäljning. Vid sådan försäljning, vilken inbegriper försäljning via Internet, gäller som huvudregel ett marknadsföringsförbud (första stycket första meningen). Webbsidor som omfattas av grundlagsskyddet i YGL är dock undantagna från marknadsföringsförbudet enligt första stycket 1, men omfattas i stället av förbudet mot kommersiella annonser enligt 4 kap. 1 § 3.

Bestämmelsen i *första stycket 4*, som är ny, innebär att exponeringsförbudet inte ska omfatta specialbutiker för tobaksvaror. Det undantag som tidigare gjorde att försäljningsställen för tobaksvaror inne i butiken fick marknadsföra tobaksvaror genom kommersiella meddelanden som inte var påträngande, uppsökande eller uppmanade till bruk av tobak gäller alltså enligt den nya lagen endast för specialbutiker för tobaksvaror. Även denna bestämmelse omfattar endast fysiska butiker och är sålunda inte tillämplig vid distansförsäljning. Som angetts i kommentaren till punkten 3 ovan gäller som huvudregel ett förbud mot marknadsföring av tobaksvaror på Internet.

En specialbutik för tobaksvaror är en butik som endast säljer tobaksvaror och tillhör till sådana varor, t.ex. tändare, tändstickor, cigarettpapper, cigarettfilter, pipor och humidorer. En butik som säljer andra varor, t.ex. kosmetiska produkter och kläder, är inte en specialbutik även om varorna har samma varumärken som de tobaksvaror som finns till försäljning i butiken. Försäljningsställen som erbjuder spel och tobak, frukt och tobak och liknande omfattas inte heller av undantaget för specialbutiker. Vid bedömningen av om ett försäljningsställe är att bedöma som en specialbutik, saknar

det relevans hur försäljningsstället självt titulerar sig. Att en butik är en specialbutik för tobaksvaror ska framgå av försäljningstillståndet för försäljningsstället.

Enligt bestämmelsens *andra stycke* ska varu- och prislistor samt kommersiella meddelanden placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället. Bestämmelsen klargör att tobaksvaror i specialbutiker för tobaksvaror måste vara skyddade från insyn från personer som passerar förbi utanför butiken. Specialbutiker för tobaksvaror kan sålunda inte inrättas i t.ex. förbutiker i stora livsmedelsaffärer eller sådana lokaler i köpcenter där det inte finns väggar som skyddar specialbutiken mot insyn från personer som bara passerar förbi utanför butiken utan att ha för avsikt att besöka butiken. I de fall ett försäljningsställe, som inte är en specialbutik, är utformat så att personer som passerar förbi utanför har stor insyn i butiken, bör varu- och prislistorna kunna placeras t.ex. på disken.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 9.6.6.

4 kap. 3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förbud mot s.k. indirekt tobaksreklam genom kommersiella annonser i vissa medier. Den har överförts oförändrad från 14 a § första stycket i 1993 års tobakslag.

4 kap. 4 §

Paragrafen innehåller ett förbud mot indirekt tobaksreklam genom annan marknadsföring än som anges i 3 §. Den har överförts oförändrad från 14 a § andra stycket i 1993 års tobakslag.

4 kap. 5 §

I paragrafen finns undantag från förbudet mot indirekt tobaksreklam enligt 3 och 4 §§. Den har överförts oförändrad från 14 a § tredje stycket i 1993 års tobakslag.

4 kap. 6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förbud mot sponsring. Den har överförts oförändrad från 14 b § i 1993 års tobakslag.

4 kap. 7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktioner enligt marknadsföringslagen. Den har överförts oförändrad från 15 § i 1993 års tobakslag.

Bestämmelsens formella tillämpningsområde överensstämmer med vad som anges i 1993 års tobakslag. Hänvisningarna i paragrafen innebär att en marknadsföringsåtgärd som strider mot exponeringsförbudet (i 4 kap. 2 § första stycket 3) vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) ska anses vara otillbörlig mot konsumenter. Den aktuella bestämmelsens materiella tillämpningsområde ändras sålunda som en följd av bestämmelserna om exponeringsförbud.

4 kap. 8 §

Paragrafen, som har överförts oförändrad från 18 b § i 1993 års tobakslag, innehåller en skyldighet för tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksvaror att lämna in uppgifter om de kostnader som de har haft för reklam, annan marknadsföring och sponsring för sådana varor. Regeringen får enligt 11 kap. 7 § första stycket meddela närmare föreskrifter om rapporteringsskyldigheten enligt paragrafen.

4 kap. 9 §

Paragrafen innehåller en skyldighet för tillverkare och importörer av tobaksvaror att lämna in marknadsundersökningar, studier, uppgifter om försäljningsvolymen och i förekommande fall sådana sammanfattningar av marknadsundersökningar som de utför i samband med lanseringen av nya produkter. Rapporteringen ska ske årligen. Bestämmelsen har överförts från 18 § c första och tredje stycket i propositionens författningsförslag.

Bestämmelsen i *första stycket* har överförts oförändrad från 18 c § första stycket i propositionens förslag. Bestämmelsen kommenteras i propositionen (s. 76–77) enligt följande.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller en skyldighet för tillverkare och importörer av tobaksvaror att lämna in marknadsundersökningar, studier, uppgifter om försäljningsvolymen och i förekommande fall sådana sammanfattningar av marknadsundersökningar som de utför i samband med lanseringen av nya produkter. Rapporteringen ska ske årligen.

Skyldigheten att lämna in marknadsundersökningar är inte begränsad till de marknadsundersökningar och studier som blivit tillgängliga eller utförts under det närmast föregående kalenderåret. Vid det första rapporteringstillfället efter det att bestämmelsen träder i kraft kommer alltså tillverkare och importörer att vara skyldiga att lämna in samtliga tillgängliga och utförda marknadsundersökningar och studier som omfattas av bestämmelsen. Därefter behöver sådana uppgifter om marknadsundersökningar som redan rapporterats inte rapporteras på nytt varje år.

Rapporteringsskyldigheten är inte begränsad till tillverkare och importörer av någon särskild typ av tobaksvara utan omfattar alla tillverkare och importörer av tobaksvaror.

Bestämmelsen har sin grund i artikel 5.6 i tobaksproduktdirektivet. Av artikeln framgår att tillverkare och importörer har en skyldighet att lämna in tillgängliga interna och externa marknadsundersökningar och studier av enskilda konsumentgruppers preferenser, däribland ungdomars och nuvarande rökare, när det gäller ingredienser och utsläpp. Vidare framgår att de ska lämna in sammanfattningar av eventuella marknadsundersökningar som de utfört i samband med lanseringen av nya produkter. Dessutom ska de årligen rapportera om sina försäljningsvolymen per märke och typ, i styck eller kilogram, och per medlemsstat.

Paragrafens *andra stycke* har överförts från 18 c § tredje stycket i propositionens författningsförslag. En anpassning av bestämmelsen har skett med anledning av strukturen i den nya tobakslagen, där bemyndigandena samlats i kapitel 11. Bestämmelsen kommenteras i propositionen (s. 77) enligt följande.

I tredje stycket införs ett förbud mot att tillhandahålla tobaksvaror till konsumenterna på marknaden om de rapporteringsskyldigheter som har meddelats enligt denna paragraf eller med stöd av den inte har uppfyllts. Bestämmelsen har sin grund i artikel 23.2 andra meningen i direktivet. Se även kommentaren till 16 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om rapporteringsskyldigheten i paragrafen, se 11 kap. 7 § andra stycket.

5 kap. 1 §

Genom bestämmelsen i paragrafens *första stycke* ersätts anmälningsplikten för försäljning av tobak i 12 c § i 1993 års tobakslag med en tillståndsplikt. Tillståndsplikten avser såväl detaljhandel som partihandel. Detaljhandel definieras i lagtexten som försäljning till konsument medan all annan försäljning definieras som partihandel. Dessa definitioner överensstämmer med alkohollagens definition (se 1 kap. 11 § alkohollagen). Den i lagen gjorda begränsningen till försäljning innebär att verksamhet som endast inbegriper anskaffning och innehav inte faller under definitionen av detalj- eller partihandel, jfr 1 kap. 4 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel. Däremot ryms försäljning genom export under partihandelsbegreppet under förutsättning att försäljningen inte utgör detaljhandel.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 5.6.1 och 5.6.2.

Paragrafens *andra stycke* anger försäljningstillståndets räckvidd. Liksom den nuvarande anmälningspliktiga försäljningen ska den tillståndspliktiga detaljhandelsförsäljningen avse en viss lokal eller annat avgränsat utrymme. Det innebär att en näringsidkare som har flera försäljningsställen måste söka tillstånd för vart och ett av dem. Möjligheterna till marknadsföring kan därmed skilja sig mellan olika försäljningsställen, beroende på om försäljningsstället bedöms vara en specialbutik eller inte (se kommentaren till 4 kap. 2 § ovan). Ett tillstånd till partihandel med tobaksvaror gäller generellt för verksamheten och är sålunda inte knutet till ett särskilt försäljningsställe. Av bestämmelsen framgår vidare att ett försäljningstillstånd kan gälla för viss tid eller tills vidare. Tillfälliga försäljningstillstånd kan till exempel avse olika typer av festivaler eller andra evenemang. Till skillnad från vad som gäller för serveringstillstånd enligt alkohollagen ska ansökningar som avser tidsbegränsade tillstånd och sådana som gäller tills vidare behandlas på samma sätt under tillståndsförfarandet (jfr t.ex. 8 kap. 11 § första stycket alkohollagen) och samma förutsättningar och krav gäller för den tillståndspliktiga verksamheten (jfr t.ex. 8 kap. 3 och 6 §§ alkohollagen). Någon skill-

nad görs därför i lagen inte mellan stadigvarande tillstånd och tillfälliga tillstånd. Någon möjlighet för kommunen att på eget initiativ begränsa tillståndets giltighet i tid föreligger inte (jfr 8 kap. 2 § andra stycket alkoholalgen).

Genom ett bemyndigande i 11 kap. 9 § får regeringen meddela föreskrifter om den tid inom vilken beslut om försäljningstillstånd ska fattas.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 5.6.3.

I bestämmelsens *tredje stycke* anges till vilken kommun en ansökan om tillstånd till detaljhandel respektive en ansökan om tillstånd till partihandel ska göras. Regleringen innebär att det kan vara nödvändigt för en näringsidkare som avser att bedriva såväl detaljhandel som partihandel med tobaksvaror att ansöka om sådana tillstånd hos olika kommuner, i vart fall om sätet för det företag som vill bedriva partihandel finns i en annan kommun än det eller de försäljningsställen som ansökan om tillstånd till detaljhandel avser. Om en ansökan om partihandel avser ett företag som saknar säte inom landet bör en ansökan kunna ske till den kommun där företaget har ett fast driftställe för näringsverksamhet. Om företaget har driftställen i flera kommuner, bör det vara tillräckligt att ansökan görs till en av dessa kommuner. Begreppet fast driftställe för näringsverksamhet har i detta sammanhang samma innebörd som i inkomstskattelagen (1999:1229). Med begreppet avses sålunda en stadigvarande plats för affärsverksamhet, varifrån verksamheten helt eller delvis bedrivs, se 2 kap. 29 § i den lagen.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 5.6.4.

5 kap. 2 §

I paragrafen föreskrivs att sökanden måste uppfylla högt ställda krav på lämplighet för att tillstånd ska beviljas. När det gäller en juridisk person måste lämplighetskraven även riktas mot den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen i egenskap av t.ex. verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav. Även annan ekonomisk intressent bakom en rörelse kan komma att innefattas i prövningen. Som framgår av 5 kap. 5 § andra stycket ska ändringar avseende uppgifter av betydelse för tillsynen anmälas till kommu-

nen. Det innebär bl.a. att betydande förändringar av ägarförhållandena måste anmälas. Påvisad underlåtenhet i detta avseende innebär att åtgärder enligt 7 kap. 4–6 §§ måste vidtas. Kravet på skötsamhet och personlig lämplighet kvarstår även efter det att tillstånd meddelats. Om brister konstateras föreligger inte längre de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd, vilket innebär att tillståndet ska återkallas enligt 7 kap. 6 §.

Prövningen av lämpligheten ska avse sökandens personliga och ekonomiska förhållanden i vid mening. Det ankommer på sökanden att visa att lämplighetskravet är uppfyllt. Sökanden kan av kommunen åläggas att ge in utdrag från myndigheter som har etablerade rutiner för hantering av relevanta intyg eller handlingar. Ett försäljningstillstånd får inte meddelas utan att Polismyndigheten och, när ansökan avser partihandel, Tullverket har yttrat sig över sökandens lämplighet (se 5 kap. 6 § första och andra stycket).

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 5.6.5.

5 kap. 3 §

Paragrafen motsvarar i sak bestämmelsen i 12 c § andra stycket i 1993 års tobakslag. Som en följd av att den nuvarande anmälningsplikten ersätts av en tillståndsplikt (se 5 kap. 1 § första stycket) har kravet på egenkontroll och egenkontrollprogram knutits till tillståndshavaren. Som framgår av 5 kap. 5 § andra stycket utgör egenkontrollprogrammet en ovillkorlig förutsättning för att sökanden ska kunna beviljas försäljningstillstånd. Kraven gäller för såväl detalj- som partihandel.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 5.6.5 och 5.6.7. Se även kommentaren till 5 kap. 5 § andra stycket nedan.

5 kap. 4 §

I paragrafen införs en begränsning av partihandlars möjligheter att leverera tobaksvaror. I enlighet med vad som anges i bestämmelsen får sådan leverans ske endast till den som har tillstånd till partihandel eller detaljhandel med sådana varor (se 5 kap. 1 § första stycket). Bestämmelsen är inte straffsanktionerad, men vid överträdelse kan åtgärder vidtas enligt 7 kap. 4–6 §§. Paragrafen inne-

håller även ett krav på att partihandlare ska förvissa sig om att mottagaren har ett parti- eller detaljhandelstillstånd, dvs. att mottagaren har rätt att sälja tobaksvarorna vidare. Sökanden bör inom ramen för egenkontrollen ha tydliga rutiner för hur detta krav ska uppfyllas. I allmänhet torde det vara tillräckligt att partihandlaren begär en kopia av tillståndsbeslutet från mottagaren, kommunen eller Folkhälsomyndigheten (se avsnitt 12.6 angående Folkhälsomyndighetens tillståndsregister). Kravet innebär inte någon generell skyldighet för partihandlare att vid varje transaktionstillfälle kontrollera mottagarens rätt att sälja varorna vidare. Om en initial kontroll har gjorts av mottagarens tillstånd bör partihandlaren kunna förlita sig på detta, i vart fall om det är fråga om en mottagare som partihandlaren mer eller mindre regelbundet levererar varor till. Om partihandlaren får kännedom om väsentligt ändrade förhållanden hos mottagaren, t.ex. betydande ändringar i ägarförhållandena, eller annars har särskilt anledning att ifrågasätta tillståndets giltighet bör emellertid en ny kontroll ske. En skyldighet att göra en förnyad kontroll bör också föreligga om partihandlaren endast vid enstaka tillfällen har levererat tobaksvaror till mottagaren och en längre tid förflutit sedan den senaste kontrollen gjordes.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 5.6.7.

5 kap. 5 §

I enlighet med vad som föreskrivs i paragrafens *första stycke* ska tillståndsansökningar vara skriftliga (jfr 8 kap. 10 § första stycket alkohollagen).

Enligt bestämmelsen i *andra stycket* är en ansökan inte komplett utan ett egenkontrollprogram eller om den saknar upplysningar som kommunen behöver för sin tillsyn. Vilka upplysningar som i detta avseende är nödvändiga bör tydligt framgå av ansökningsblanketten. När den skriftliga ansökan, tillsammans med egenkontrollprogrammet och de andra intyg eller handlingar som kommunen ålagt sökanden att ge in (se kommentaren till 5 kap. 2 § ovan), getts in till kommunen återstår endast att begära in yttrande från Polismyndigheten och, om ansökan avser partihandel, Tullverket (se 5 kap. 6 §). Regeringen får meddela föreskrifter om den tid inom

vilken tid kommunen därefter ska fatta beslut om försäljningstillstånd (se 11 kap. 9 §).

I bestämmelsen föreskrivs också en skyldighet att utan dröjsmål anmäla förändringar i fråga om sådana uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Sådana förändringar kan t.ex. gälla ägarförhållanden eller kontaktuppgifter till tillståndshavaren. En tillståndshavare måste givetvis också anmäla till kommunen om verksamheten läggs ned eller om avbrott sker i den.

Enligt paragrafens *tredje stycke* har kommunen möjlighet att ta ut en avgift för tillståndsprövningen. Grunderna för avgiftsuttaget får bestämmas av kommunfullmäktige (jfr RÅ 1994 ref. 72) och ska följa de allmänna krav om självkostnadsprincipen som finns beträffande kommunala taxor.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 5.6.5 och 5.6.8. Där redovisar vi också bedömningen att Folkhälsomyndigheten bör få i uppdrag att utarbeta en modell för utformning av kommunala riktlinjer och att ta fram ansökningsblanketter och liknande.

5 kap. 6 §

Paragrafen behandlar vilka yttranden som ska inhämtas vid ansökningsförfarandet för försäljningstillstånd. Av *första stycket* framgår att det ska vara obligatoriskt för kommunen att inhämta Polismyndighetens och, när ansökan om försäljningstillstånd avser parti-handel, Tullverkets yttrande innan beslut i tillståndsfrågan fattas. Polismyndigheten ska basera sitt yttrande på vad som förekommer i belastnings- och misstankeregistren för den eller de personer som berörs av ansökan. Det krävs emellertid ingen detaljerad redogörelse av registerinnehållet om en sådan redogörelse exempelvis skulle riskera att störa en pågående brottsutredning. Yttranden behöver inte inhämtas om en ansökan uppenbart ändå måste avslås av andra skäl, t.ex. p.g.a. brister i fråga om de formella kraven (se 5 kap. 5 §).

Av *andra stycket* framgår att myndigheterna ska yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten och redovisa de omständigheter som bedömningen grundar sig på. Uppgiftsskyldigheten innebär att Polismyndigheten och Tullverket får lämna ut uppgifter som myndigheterna behandlar i brottsbekämpande verksamhet, se 2 kap. 8 § första stycket 6 a polisdatalagen (2010:361)

och 9 § lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. De yttranden eller andra uppgifter som inhämtats måste kommuniceras med sökanden i enlighet med 17 § förvaltningslagen (1986:223), jfr RÅ 1992 ref. 20.

Paragrafens *tredje stycke* innehåller en sekretessbrytande bestämmelse, se 10 kap. 20 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär att en kommun kan begära relevanta uppgifter även från Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Uppgiftsskyldigheten bryter alltså den sekretess som kan föreligga hos dessa myndigheter för uppgifterna i fråga.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 5.6.8.

5 kap. 7 §

I paragrafen införs en skyldighet för kommunen att tillhandahålla information om lagens bestämmelser och anslutande föreskrifter samt riktlinjer för tillämpningen av dessa föreskrifter i kommunen. Riktlinjerna ska säkra en förutsebarhet och ska också vara en informationskälla för dem som har för avsikt att ansöka om försäljningstillstånd. Riktlinjerna får dock inte avvika från lagen eller anslutande föreskrifter eller ersätta den prövning som ska ske i det enskilda fallet.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 5.6.8.

5 kap. 8 §

Paragrafen har överförts från 12 d § i 1993 års tobakslag. Genom en ändring i den bestämmelsen har den informationskyldighet som enligt 1993 års lag finns för näringsidkare som bedriver detaljhandel utvidgats till att avse även annan försäljning. Det innebär att även partihandlare (se 5 kap. 1 § första stycket) omfattas av skyldigheten att tillhandahålla personalen nödvändigt stöd och information.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 5.6.7.

5 kap. 9 §

Paragrafen har överförts från 12 § i 1993 års tobakslag. I förhållandet till den bestämmelsen har i *första stycket* gjorts en ändring av redaktionell karaktär medan *andra stycket* är oförändrat.

I *tredje stycket* har en språklig anpassning gjorts med anledning av införandet av en definition av partihandel (se 5 kap. 1 § första stycket). I bestämmelsen har tydliggjorts att kravet på skyltning endast gäller inom detaljhandeln. Som framgår av i 5 kap. 1 § andra stycket ska ett tillstånd till detaljhandel avse ett visst försäljningsställe. Något motsvarande krav finns inte beträffande partihandel och avsikten är inte heller att utvidga kravet på skyltning till partihandeln.

5 kap. 10 §

Paragrafen har överförts från 12 a § i 1993 års tobakslag. I förhållande till den bestämmelsen har endast en redaktionell ändring gjorts.

5 kap. 11 §

Paragrafen har överförts från 13 § i 1993 års tobakslag. I förhållande till den bestämmelsen har endast en redaktionell ändring gjorts.

5 kap. 12 §

I paragrafen införs ett förbud mot självbetjäning av tobaksvaror. Förbudet framgår av *första stycket* och innebär att tobaksvaror som säljs till konsumenter inte får tillhandahållas så att kunden får tillgång till varorna innan betalning erlagts. Det är alltså inte längre tillåtet att förvara tobaksvaror ute i butiken, t.ex. i kylskåp eller kyldiskar för snus, så att kunden får tillgång till varorna innan han eller hon har betalat för dem. Förbudet hindrar inte att tobaksvaror säljs i varuautomater, så länge kunden inte får tillgång till varorna innan betalning har erlagts. Förbudet mot självbetjäning innebär att det inte är möjligt att köpa tobaksvaror på kredit.

Av paragrafens andra stycke framgår att självbetjäningförbudet inte omfattar specialbutiker för tobaksvaror. I sådana butiker får

tobaksvaror sålunda, om butiksinnehavaren önskar det, tillhandahållas på så sätt att kunden får tillgång till varorna innan betalning har skett. För en exemplifiering av vilka butiker som omfattas av undantaget för specialbutiker för tobaksvaror, se kommentaren till 4 kap. 2 §.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 9.6.6.

5 kap. 13 §

Paragrafens första och andra stycke överensstämmer med motsvarande stycken i 12 b § i propositionens författningsförslag. Bestämmelserna kommenteras i propositionen (s. 71) enligt följande.

I första stycket ändras regleringen så att en styckförpackning med cigaretter ska innehålla minst 20 cigaretter istället för som tidigare 19 stycken. En styckförpackning definieras enligt artikel 2.30 i tobaksproduktdirektivet som den minsta enskilda förpackning för tobaksvaror eller relaterade produkter som släpps ut på marknaden. Bestämmelsen innebär alltså att cigaretter inte får tillhandahållas i förpackningar om färre än 20 cigaretter. Regleringen följer de krav som tobaksproduktdirektivet ställer upp.

I paragrafens andra stycke införs en ny reglering som stadgar att en styckförpackning med rulltobak ska innehålla tobak som väger minst 30 gram. Med rulltobak avses enligt artikel 2.3 i direktivet tobak som konsumer eller återförsäljningsställen kan använda för att göra cigaretter. För avgränsningen mellan vad som är rulltobak och piptobak, se författningskommentaren till 18 §.

I paragrafens *tredje stycke* införs en ny bestämmelse som föreskriver att en styckförpackning med portionsförpackat snus ska innehålla minst 20 portioner. Bestämmelsen som inte uppställer något krav på att mängden snus i en styckförpackning ska ha en minsta vikt, är bara tillämplig på portionsförpackat snus. Det innebär att lössnus som inte är portionsförpackat inte omfattas av bestämmelsen.

Paragrafens *fjärde stycke* överensstämmer med 12 b § tredje stycket i propositionens författningsförslag, men har anpassats utifrån den nya mängdregleringen för snus i tredje stycket. Anpassningen innebär att räckvidden av tillhandahållandeförbudet avseende cigaretter och rulltobak har utvidgats till att omfatta även snus.

Förbudet mot tillhandahållande gäller inom hela EU, se vidare kommentaren till 2 kap. 1 § tredje stycket angående uttrycket släppa ut på marknaden. Det är enligt artikel 17 i tobaksproduktdirektivet

förbjudet att släppa ut snus på den gemensamma marknaden. Detta förbud gäller i enlighet med artikel 151 i anslutningsakten inte i Sverige. Däremot finns det ett förbud mot att föra ut snus från Sverige till ett annat land inom EU, se förordningen (1994:1266) om förbud mot utförsel av snus. Det innebär att den territoriella räckvidden av begreppet marknad i praktiken är snävare när den aktuella bestämmelsen tillämpas på snus.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 11.6.4.

5 kap. 14 §

Paragrafens *första stycke* överensstämmer med 12 f § första stycket i propositionens författningsförslag. Bestämmelsen kommenteras i propositionen (s. 73) enligt följande.

Paragrafen är ny. I paragrafens första stycke åläggs tillverkare och importörer av tobaksvaror att göra en anmälan till Folkhälsomyndigheten om en ny tobaksvara som de avser att tillhandahålla konsumenter på den svenska marknaden.

Skyldigheten följer av artikel 19.1 i tobaksproduktdirektivet som stadgar att tillverkare och importörer ska göra en anmälan till de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna om en sådan ny vara som de avser att släppa ut på den berörda nationella marknaden. Av definitionen i artikel 2.40 i direktivet framgår att med begreppet släppa ut på marknaden avses att tillhandahålla produkter – oberoende av tillverkningsort – till konsumenter i unionen, mot betalning eller inte. Det innebär att skyldigheten att anmäla en vara inträder om avsikten är att sälja eller på annat sätt erbjuda varan till konsumenter på den svenska marknaden.

Av definitionen i artikel 2.14 i direktivet framgår att med en ny tobaksvara avses en tobaksvara som inte tillhör någon av kategorierna cigaretter, rulltobak, piptobak, tobak för vattenpipa, cigarrer, cigariller, tuggtobak, tobak för användning i näsan eller tobak för användning i munnen. Tobaksvaran ska också ha släppts ut på marknaden efter den 19 maj 2014.

Ordet ”ny” i bestämmelsen ska tolkas i enlighet med definitionen i direktivet. Variationer inom de tobaksvaror som räknats upp i definitionen är alltså inte nya tobaksvaror i paragrafens mening även om de inte tidigare förekommit på marknaden. Av ordalydelsen följer också att bestämmelsen inte är tillämplig på örtprodukter för rökning, utan produkten måste helt eller delvis bestå av tobak, dvs. delar från tobaksväxter.

Detaljerade regler om hur anmälan ska göras och vilka uppgifter den ska innehålla finns i artikel 19.1 i direktivet.

Genom ett bemyndigande i 11 kap. 10 § 1 får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om när och hur anmälan av nya tobaksvaror ska göras och vad den ska innehålla.

Paragrafens *andra stycke* motsvarar 12 f § tredje stycket i propositionens författningsförslag, men hänvisningen har anpassats till lagens nya struktur. Bestämmelsen kommenteras i propositionen (s. 73–74) enligt följande.

I tredje stycket införs ett förbud mot att tillhandahålla en ny tobaksvara till en konsument på den svenska marknaden som inte har anmälts på sätt som föreskrivs i eller med stöd av denna paragraf. Förbudet följer av första meningen i artikel 23.2 i direktivet som stadgar att produkter som inte uppfyller kraven i direktivet, inbegripet de genomförandeakter och delegerade akter som föreskrivs i direktivet, inte får släppas ut på marknaden. Artikeln begränsas inte till vissa bestämda aktörer utan förbudet omfattar såväl tillverkare och importörer som detaljister. Med hänsyn till att skyldigheten i första stycket endast tar sikte på den svenska marknaden är även förbudet som är kopplat till skyldigheten riktad mot den svenska marknaden.

5 kap. 15 §

Paragrafens *första stycke* överensstämmer med 18 d § första stycket i propositionens författningsförslag. Den i propositionen gjorda hänvisningen har anpassats till lagens nya struktur där 12 f § i förslaget placerats i 5 kap. 14 §. Bestämmelsen kommenteras i propositionen (s. 77) enligt följande.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller en skyldighet för tillverkare eller importörer av tobaksvaror som är nya och som därför omfattas av anmälningsskyldigheten i 12 f § att varje år till Folkhälsomyndigheten komplettera sådana uppgifter som ska ha getts in vid anmälan med uppdaterade eller nya uppgifter. Det gäller således endast sådana produkter som redan omfattas av en ingiven anmälan.

Stadgandet grundar sig på kravet som ställs upp i artikel 19.2 i tobaksproduktdirektivet. Det innebär enligt direktivets uppräkningsen skyldighet att ge in uppdaterade eller nya uppgifter om tillgängliga vetenskapliga studier av den nya tobaksvarans toxicitet, beroendeframkallande egenskaper och attraktionskraft, särskilt när det gäller dess ingredienser och utsläpp. Vidare stadgas en skyldighet att lämnas in tillgängliga studier med sammanfattningar och kommentarer och marknadsundersökningar av preferenserna hos olika konsumentgrupper, däribland ungdomar och nuvarande rökare. Härutöver ska också annan tillgänglig och relevant information lämnas in, inklusive

en analys av riskerna och fördelarna med varan, de förväntade effekterna vad gäller avbrytande av konsumtionen av tobak, de förväntade effekterna vad gäller påbörjande av konsumtionen av tobak och förväntade konsumentreaktioner.

Genom ett bemyndigande i 11 kap. 10 § 2 får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om när och hur sådan information som avses i bestämmelsen ska rapporteras.

Paragrafens *andra stycke* motsvarar 18 d § tredje stycket i propositionens författningsförslag, men hänvisningen har anpassats till lagens nya struktur. Bestämmelsen kommenteras i propositionen (s. 77–78) enligt följande.

I tredje stycket införs ett förbud mot att tillhandahålla tobaksvaror till konsumenter på marknaden om de rapporteringsskyldigheter som meddelats i enlighet med denna paragraf eller med stöd av den inte har uppfyllts. Bestämmelsen har sin grund i artikel 23.2 andra meningen i direktivet.

5 kap. 16 §

Paragrafen överensstämmer med 12 e § propositionens författningsförslag. Bestämmelsen kommenteras i propositionen (s. 72–73) enligt följande.

Paragrafen är ny och innehåller krav på behandling av personuppgifter för näringsidkare vid gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror.

Gränsöverskridande distansförsäljning definieras enligt artikel 2.34 i tobaksproduktdirektivet som distansförsäljning till konsumenter, där konsumenten vid tidpunkten för beställningen av produkten från ett återförsäljningsställe befinner sig i en annan medlemsstat än den medlemsstat eller det tredjeland där det återförsäljningsstället är etablerat. I direktivet anges vidare att ett återförsäljningsställe anses vara etablerat i en medlemsstat om, i fråga om en fysisk person, denne har sin affärsverksamhet i den medlemsstaten, och i andra fall, om återförsäljningsstället har sitt stadgeenliga säte eller huvudkontor eller sin affärsverksamhet, inklusive en filial, agentur eller annat verksamhetsställe, i den medlemsstaten.

Av stagandet följer att näringsidkare som bedriver gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror inte får lämna ut personuppgifter om konsumenten till tillverkaren av tobaksvaror eller till företag som ingår i samma koncern eller till andra tredje parter. Det innebär ett generellt förbud att lämna ut personuppgifter till vissa aktörer.

Vidare stadgas att personuppgifter inte heller får användas eller överföras för andra ändamål än det aktuella köpet.

Utformningen av stadgandet följer artikel 18.5 i direktivet.

5 kap. 17 §

Enligt paragrafens *första stycke* har ett dödsbo eller en förvaltare möjlighet att driva rörelse som innefattar tillståndspliktig tobaksförsäljning vidare under en period om högst två månader från dödsfallet eller beslutet om förvaltare. För att därefter driva verksamheten vidare krävs att en anmälan om detta till kommunen. Kommunen bör tillhandahålla information om vilka uppgifter som en sådan anmälan ska innehålla. Om någon anmälan inte har gjorts när fristen löpt ut upphör försäljningstillståndet att gälla av sig självt. Om en anmälan har inkommit ankommer det på kommunen att pröva om verksamheten ska få bedrivas vidare eller annars återkalla försäljningstillståndet. Om dödsboet eller förvaltaren driver verksamheten vidare gäller samma krav för försäljningen som tidigare. Det ligger i sakens natur att vandelsprövningen av ett dödsbo kan bli relativt omfattande, eftersom ett dödsbo företräds av samtliga dödsbodelägare gemensamt. Även vandelsbrister hos en av flera delägare kan då leda till en reaktion från tillsynsmyndigheten.

Av paragrafens *andra stycke* följer att om en innehavare av tillstånd försätts i konkurs upphör tillståndet med omedelbar verkan att gälla. Ett bolag i konkurs torde inte kunna uppfylla de krav på ekonomisk vandel som är en förutsättning för försäljningstillstånd. Ett konkursbo kan dock enligt bestämmelsen ansöka om tillstånd att driva rörelsen vidare. En sådan ansökan ska behandlas av kommunen med förtur. En motsvarande bestämmelse finns i 9 kap. 12 § alkohollagen som reglerar den situationen att en innehavare med serveringstillstånd försätts i konkurs. I förarbetena till den bestämmelsen anges att en rimlig handläggningstid är längst en vecka (se prop. 1994/95:89 s. 109). Motsvarande handläggningstid bör som utgångspunkt gälla även för nu aktuella fall. En grundläggande kontroll bör dock alltid göras, även om det innebär att handläggningstiden blir något längre (jfr prop. 2000/01:97 s. 54 ff.). Det innebär att de krav på obligatoriska yttranden som gäller för tillstånd i allmänhet (se 5 kap. 6 §) gäller även vid vandelsprövningen av en företrädare för konkursboet, dvs. konkursförvaltaren. Vad gäller

prövningen i övrigt bör utgångspunkten dock vara att en förordnad konkursförvaltare uppfyller vandelskraven för försäljningstillstånd.

I 5 kap. 18 § andra stycket regleras möjligheten att vid konkurs eller dödsfall avyttra innestående lager med tobaksvaror.

Skälen för förslagen redovisas i avsnitt 5.6.6.

5 kap. 18 §

Genom bestämmelsen i paragrafens *första stycke* ges detaljhandlare en möjlighet att vid verksamhetsöverlåtelse sälja sitt innestående lager av tobaksvaror till efterträdaren, under förutsättning att efterträdaren har tillstånd till detaljhandel med tobaksvaror. Försäljning av tobaksvaror till en annan näringsidkare är alltså i denna situation tillåten även om överlåtarens tillstånd endast innefattar försäljning till konsument. Bestämmelsen utgör ett undantag från det i 9 kap. 1 § straffsanktionerade förbudet mot sådan försäljning. Bestämmelsen gäller endast vid överlåtelse av en rörelse. I detta ligger att överlåtelsen ska avse ett eller flera försäljningsställen. En verksamhetsöverlåtelse kan sålunda ske även om tillståndet inte har återkallats (se andra stycket) och även om tillståndet endast avser detaljhandel. Undantaget i bestämmelsen avser endast överlåtelse av rörelser som innefattar detaljhandel med tobaksvaror. Ett motsvarande undantag för partihandel är inte nödvändigt eftersom den som har tillstånd till sådan handel har rätt att sälja tobaksvaror till andra näringsidkare (vissa begränsningar gäller dock för den tillståndspliktiga partihandeln, se 5 kap. 4 §). Försäljning som inte innefattar en rörelseöverlåtelse, t.ex. försäljning endast av delar av ett innestående lager, omfattas inte av undantaget. En sådan försäljning kan dock ske i den situation som regleras i paragrafens andra stycke.

I paragrafens *andra stycke* regleras i första ledet möjligheten för konkurs- eller dödsbo eller, i fråga om utmätt egendom, Kronofogdemyndigheten att sälja tobaksvaror utan försäljningstillstånd. En förutsättning för att en sådan rätt ska föreligga är att köparen har tillstånd till antingen detalj- eller partihandel med tobaksvaror. Det är sålunda fråga om försäljning till näringsidkare, och inte till konsumenter. Möjligheten att i vissa fall driva en rörelse vidare, bl.a. när tillståndshavaren avlidit eller försatts i konkurs, regleras i 5 kap. 17 §. Med hänsyn till de möjligheter till försäljning som finns

enligt första stycket och 5 kap. 17 § första stycket torde bestämmelsen i det aktuella stycket endast få en begränsad betydelse för sådana dödsbon i vilka det har bedrivits tillståndspliktig försäljning. Aktuell bestämmelse omfattar emellertid inte endast dödsbon i vilka det bedrivits sådan verksamhet. Bestämmelsen möjliggör alltså för ett dödsbo att t.ex. sälja av en värdefull privat cigarrsamling som finns i boet.

Av andra styckets andra led framgår att en möjlighet till försäljning även föreligger när en verksamhet måste avvecklas till följd av att tillståndet har återkallats. Återkallelse kan ske som en sanktion vid misskötsamhet eller på egen begäran. En näringsidkare som avser att upphöra med detalj- eller partihandel med tobaksvaror måste sålunda anmäla detta till kommunen (se 5 kap. 5 § andra stycket andra ledet) som då har att återkalla tillståndet (se 7 kap. 6 § 1). När tillståndet väl är återkallat får försäljning ske. Till skillnad från situationen i paragrafens första stycke krävs det inte att hela rörelsen avvecklas. Om exempelvis en handlare med blandad verksamhet med försäljning av tidningar, spel och tobak vill avveckla tobaksförsäljningen ger bestämmelsen henne eller honom möjlighet att sälja tobaksvarorna efter det att försäljningstillståndet har återkallats. Även i detta fall är det en förutsättning för försäljningen att köparen har tillstånd till antingen detalj- eller partihandeln med tobaksvaror. En motsvarande bestämmelse på alkoholområdet finns i 3 kap. 11 § alkohollagen.

Skälen för förslagen redovisas i avsnitt 5.6.6.

6 kap. 1 §

Paragrafen har överförts från 2 § i 1993 års tobakslag. I förhållande till den paragrafen har bestämmelsen utvidgats till att omfatta även uteserveringar, entréer till lokaler och andra utrymmen som allmänheten har tillträde till, områden utomhus som är avsedda att användas av den som reser med färdmedel i inrikes kollektivtrafik, inhägnade platser huvudsakligen avsedda för idrottsutövning, och lekplatser som allmänheten har tillträde till.

Punkterna 1–3 har överförts oförändrade från motsvarande punkter i 2 § 1993 års tobakslag.

Förbudet mot rökning på områden utomhus som är avsedda att användas av den som reser med färdmedel i inrikes kollektivtrafik framgår av *punkten 4*, där rökförbudet i andra lokaler och andra utrymmen som är avsedda för resande inom kollektivtrafiken har utvidgats till att omfatta även motsvarande utomhusområden. Det utvidgade rökförbudet omfattar sålunda bl.a. perronger och hållplatser utomhus samt taxizoner. Även andra utomhusområden som är avsedda för resenärer, t.ex. biljettområden och gångbanor i anslutning till spårområden, omfattas dock av förbudet. En förutsättning för att ett utomhusområde ska omfattas av rökförbudet är att det är avsett att användas av den som reser i inrikes kollektivtrafik. Det innebär sådana områden som inte har upplåtits eller används för det ändamålet faller utanför regleringen.

I *punkten 5* har undantaget från rökförbudet på restauranger och andra serveringsställen när det gäller utomhusservering tagits bort. Rökning är alltså helt förbjuden i samtliga serveringsmiljöer oavsett om de är belägna inomhus eller utomhus. Rökning är dock fortfarande tillåten i separata rum som avsatts särskilt för rökning (se 6 kap. 4 §). Någon möjlighet finns inte att tillåta rökning på en del av en uteservering oavsett hur serveringsmiljön utformas.

Punkterna 6 och 7 har överförts oförändrade från motsvarande punkter i 2 § 1993 års tobakslag.

Genom bestämmelsen i *punkten 8* införs ett förbud mot rökning på idrottsanläggningar, dvs. inhägnade platser utomhus som huvudsakligen är avsedda för idrottsutövning. Att anläggningen huvudsakligen ska vara avsedd för idrottsutövning innebär att den kan användas även för andra aktiviteter och arrangemang, t.ex. konserter och mässor, och ändå omfattas av rökförbudet. I den mån ett idrottsarrangemang anordnas, eller idrott annars utövas, på en plats som i andra fall har ett helt annat huvudsakligt användningsområde omfattas en sådan plats inte av det föreskrivna rökförbudet. Följaktligen medför inte t.ex. årliga löpar- eller skidtävlingar i stadsmiljö att allmänna platser såsom vägar och torg omfattas av rökförbudet, även om delar av stadsmiljön har hägnats in med anledning av arrangemanget. Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter inte att heller att ett idrottsarrangemang eller annan offentlig tillställning anordnas på platsen, jfr 1 § lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Rökförbudet är sålunda inte inskränkt till vissa händelser eller tider utan gäller ständigt. Rökförbudet gäller

inte bara platsen för själva idrottutövandet utan även platser som används för andra ändamål, exempelvis försäljning, under förutsättning att platserna ligger inom det inhägnade området.

Genom bestämmelsen i *punkten 9* införs rökförbud på lekplatser. För tillämpningen av bestämmelsen saknar det betydelse om det är ett offentligt organ eller en privat person (fysisk eller juridisk) som disponerar över eller äger lekplatsen. Förbudet gäller dock enbart sådana lekplatser som allmänheten har tillträde till. Med detta avses lekplatser som är tillgängliga för allmänheten. Med allmänheten förstås varje medborgare till skillnad från en särskild krets av personer. Lekplatser som enbart är tillgängliga för en sluten krets av personer, exempelvis medlemmarna av en bostadsrättsförening, omfattas alltså inte av rökförbudet. Tillgänglighetsbegränsningen måste dock vara tydlig, exempelvis genom att lekplatsen är inhägnad och låst eller att tillgänglighetsbegränsningen är tydligt markerad med skyltning.

Genom bestämmelsen i *punkten 10* införs ett förbud mot rökning vid entréer till sådana lokaler och andra utrymmen som omfattas av det rökförbudet enligt paragrafens övriga punkter. Förbudet innebär inte något generellt rökförbud i anslutning till byggnader som inrymmer lokaler och andra utrymmen till vilka allmänheten har tillträde. Det innebär att entréer till lokaler eller andra utrymmen som är tillgängliga endast för en sluten krets av personer, t.ex. de anställda på en arbetsplats, medlemmarna i en förening eller särskilt inbjudna m.fl. inte omfattas av det föreslagna rökförbudet. Det innebär att entréer till vilka allmänheten normalt inte har tillträde, t.ex. personalingångar och varuintag, inte omfattas av rökförbudet.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 8.9.2.

6 kap. 2 §

Paragrafen har överförts från 4 § i 1993 års tobakslag. En redaktionell ändring har gjorts i förhållande till den bestämmelsen och den har också anpassats till lagens nya struktur.

6 kap. 3 §

Paragrafen har överförs från 5 § i 1993 års tobakslag, men hänvisningen i bestämmelsens har anpassats till den nya lagens struktur.

6 kap. 4 §

Paragrafen har överförs från 6 § i 1993 års tobakslag. I förhållande till den bestämmelsen har några redaktionella ändringar gjorts och hänvisningarna har anpassats till den nya lagens struktur. Bestämmelsen innebär inte att det är möjligt att tillåta rökning i delar av de utomhusområden som avses i 6 kap 1 § 4. Med anledning av införandet av rökförbud på utomhusområden avsedda att användas av resande i inom kollektivtrafiken (se 6 kap. 1 § 4) har en språklig anpassning gjorts av paragrafens tredje stycke. Ändringen innebär dock inte någon materiell förändring när det gäller möjligheterna till avvikelser från bestämmelserna om rökförbud. Möjligheten till avvikelser ska inte gälla de utomhusområden som omfattas av rökförbud enligt 6 kap. 1 § 4 och 8–10. Skälen för vår bedömning redovisas i avsnitt 8.9.2.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om utformningen av ventilation av rökrum, se 11 kap. 11 §.

6 kap. 5 §

Paragrafens *första och fjärde stycke* har överförs från 7 § i 1993 års tobakslag. I hänvisningarna i första stycket har anpassats till den nya lagens struktur med bestämmelserna är i övrigt oförändrade.

Paragrafens *andra stycke* införs ett undantag från ansvarsregleringen i första stycket. Undantaget avser sådana entréer till lokaler och andra utrymmen som allmänheten har tillträde och som omfattas av rökförbudet i 6 kap. 1 § 10. Bestämmelsen innebär att när det gäller sådana entréer ska den som i egenskap av ägare eller på annan grund disponerar över lokalen eller utrymmet innanför entrén ansvara för att rökförbudet vid entrén upprätthålls lokalen oavsett om denne äger eller disponerar över området utanför entrén. Om utrymmet närmast innanför entrén inte angränsar till en lokal eller

utrymme för vilken ansvar kan framställas enligt första stycket ska ansvaret ligga på den som äger eller på annan grund disponerar över byggnaden. För en entré till t.ex. ett köpcentrum eller ett kontorskomplex som inrymmer flera olika affärsrörelser eller verksamheter torde sålunda ansvaret normalt ligga på fastighetsägaren.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 8.9.3.

Bestämmelsen i paragrafens *tredje stycke* fastslår innebörden av det ansvar som ligger på den som ansvarar för upprätthållandet av bestämmelserna om rökförbud. Bestämmelsens lydelse överensstämmer i allt väsentligt med vad som uttalas i motiven till 7 § i 1993 års tobakslag (prop. 1992/93:185 s. 56). Bestämmelsen innebär därför, i förhållande till rökförbudet i 1993 års lag, endast att ansvaret tydliggörs i lag. Bestämmelsen är inte avsedd att vare sig inskränka eller utvidga ansvaret beträffande de miljöerna. Till följd av utvidgningen av rökförbudet i 6 kap. 1 § innebär dock bestämmelsen ett utökat ansvar för den eller de personer som ansvarar för sådana rökfria utomhusområden. I kravet på tydlighet får bl.a. anses ligga att befintliga askkoppar – eller markerade områden där rökning tidigare varit tillåten – inom det rökfria området måste tas bort.

Enligt bestämmelsen i *fjärde stycket* får den som trots tillsägelse röker där rökning inte är tillåten avvisas. Bestämmelsen har överförts oförändrad från 7 § andra stycket i 1993 års tobakslag. Den föreslagna utvidgningen av rökförbudet (se 6 kap. 1 och 7 §§) innebär dock att bestämmelsen blir tillämplig i fler rökfria miljöer och på användningen av fler typer av produkter. Det är den som är ansvarig för den rökfria miljön, eller dennes representant, som avgör om avvisning ska ske. Det ligger i sakens natur att våld från den som ansvarar för att rökförbudet upprätthålls inte bör användas för att avlägsna den som på en sådan plats olovligen röker. Lagen ger inte någon annan befogenhet att använda våld än den som kan följa av brottsbalkens regler om nödvärn och nöd. I det sammanhanget kan nämnas att en vägran att efter avvisning avlägsna sig under vissa förutsättningar kan vara straffbar som olaga intrång (4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken).

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 8.9.4.

6 kap. 6 §

Paragrafens har överförs från 8 § i 1993 års tobakslag. I förhållande till den bestämmelsen har en redaktionell ändring gjorts och hänvisningarna anpassats till den nya lagens struktur. Därutöver har paragrafen gjorts tillämplig på utsläpp från sådana produkter som anges i 6 kap. 7 §. Det innebär att en arbetstagare inte mot sin vilja ska behöva utsättas för t.ex. ånga från e-cigarett.

6 kap. 7 §

I paragrafen likställs tobaksrökning, vid tillämpningen av bestämmelserna om rökförbud, rökning av örtprodukter för rökning (se 2 § 1) och användningen av elektroniska cigaretter och njutningsmedel som till användningssättet motsvarar rökning med som inte innehåller tobak.

En elektronisk cigarett definieras i tobaksproduktdirektivet (artikel 2.16) som en produkt som kan användas för konsumtion av nikotinånga via ett munstycke, eller beståndsdel av den produkten, inbegripet en patron, en tank och anordningen utan patron eller tank. Vidare anges att elektroniska cigaretter kan vara avsedda för att användas endast en gång eller vara påfyllningsbara med hjälp av en påfyllningsbehållare och en tank, eller laddningsbara med engångspatroner.

Elektroniska cigaretter med nikotin klassas som läkemedel i Sverige. Det har därför inte bedömts nödvändigt att genomföra direktivets bestämmelser om elektroniska cigaretter i svensk rätt (se artikel 20.1 och avsnitt 4.4). Följaktigen har elektroniska cigaretter inte definierats eller på annat sätt reglerats i tobakslagstiftningen. För tillämpningen av paragrafen är någon sådan definition inte heller nödvändig. Med elektroniska cigaretter avses enligt paragrafen produkter som innehåller nikotin. Om en förutsättning för att nikotinet ska frigöras är att detta upphettas eller på annat sätt förångas innebär inhaleringen en sådan användning som till användningssättet motsvarar rökning. Om en elektronisk cigarett inte innehåller nikotin är den inte att klassificera som läkemedel. Den utgör då i stället ett njutningsmedel, vars användning faller under paragrafens tillämpningsområde om övriga förutsättningar – inhalering efter förångning eller annan upphettning – är uppfyllda. Den definitionen

omfattar bl.a. alla de elektroniska cigaretter som finns på marknaden i dag. Nikotinläkemedel är att betrakta som läkemedel och utgör därför inte något njutningsmedel i den mening som avses i bestämmelsen. Användningen av sådana produkter omfattas därför inte, med undantag för elektroniska cigaretter innehållande nikotin, av bestämmelsen.

Det finns också e-cigarettliknande anordningar som innehåller tobak, men som vid användningen aldrig når förbränningspunkten utan endast värmer tobaken på elektronisk väg och på så sätt avger inhalerbara partiklar. Även användningen av sådana produkter omfattas av paragrafens tillämpningsområde. Det gör också t.ex. användningen av vattenpipor, oavsett om det finns tobak i rökmassan eller om inhaleringen sker efter upphettning av s.k. rökstenar, dvs. en mineralmassa som har besprutats med nikotin eller annan substans. Bestämmelsen innebär alltså, tillsammans med regleringen i 6 kap. 1 § 5, i praktiken ett förbud mot vattenpipscaféer.

Som framgår av bestämmelsen i 1 kap. 4 § ska lagen inte tillämpas på rökbara produkter som enligt annan lagstiftning är klassificerade som narkotika eller som hälsofarliga varor. Användning av sådana produkter omfattas sålunda inte av rökförbudet i denna lag även om de till användningssättet motsvarar rökning. Användning eller innehav av sådana produkter är straffrättsligt sanktionerat, se 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen (1968:64) och 4 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Det innebär att användning eller innehav av sådana produkter, oavsett om det sker i de miljöer där det råder rökförbud, är en fråga för de brottsbekämpande myndigheterna.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 8.9.6.

7 kap. 1 §

Paragrafen har överförs från 19 § i propositionens författningsförslag. I förhållande till det förslaget har begreppet central tillsyn renodlats. Med central tillsyn avses här det som i regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) benämns tillsynsvägledning, dvs. ”tillsyn över tillsynen”. De centrala tillsynsmyndigheterna ansvarar sålunda för samordningen av tillsynen och kan vid behov utfärda föreskrifter kring tillsynen. Den

centrala tillsynen bör närmare bestå i utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynsverksamheten samt stöd och råd till tillsynsorganen.

Renodlingen av begreppet central tillsyn har medfört att en del av det tidigare centrala tillsynsansvaret enligt paragrafen har omformulerats till ett omedelbart tillsynsansvar och till följd av det överförts till 7 kap. 2 §.

Av bestämmelsen framgår att Folkhälsomyndigheten utövar central tillsyn när det gäller kommunens och Polismyndighetens tillsyn över bestämmelserna om hälsovarningar, produktpresentation samt om spårbarhet och säkerhetsmärkning i 3 kap. 1–3 §§, bestämmelserna om handel m.m. enligt 5 kap. 1–10 och 12–14 §§ samt bestämmelserna om sådana rökfria miljöer som avses i 6 kap. 1 § och som inte är upplåtna enbart för personal samt lokaler som avses i 6 kap. 2 §. Vidare framgår att KO utövar central tillsyn när det gäller kommunens och Polismyndighetens tillsyn över bestämmelserna om marknadsföring m.m. i 4 kap. 1–5 §§ när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 6.3.5 och 12.2.

7 kap. 2 §

I paragrafen, som har överförts från 19 a § i propositionens författningsförslag, anges vilka myndigheter som ansvarar för den omedelbara tillsynen av bestämmelserna i tobakslagen och anslutande föreskrifter. I förhållande till propositionens författningsförslag har en del av den centrala tillsyn som Folkhälsomyndigheten och KO enligt det förslaget ansvarade för förts över till det aktuella lagrummet (se även kommentaren till 7 kap. 1 §).

Med omedelbar tillsyn avses här sådan tillsyn som tillsynsbegreppet enligt regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) främst bör användas för. Det är sålunda i praktiken fråga om operativ tillsyn, dvs. tillsyn direkt mot verksamheter. Den omedelbara tillsynen omfattar alltså en självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av tobakslagen och anslutande föreskrifter och som vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

I *första stycket 1* har Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar förtydligats med hänsyn till att verkets centrala tillsynsansvar tagits bort.

Skälen för förslaget redovisas i avsnitt 12.2.

Polismyndigheten har i *första stycket 2* införts som tillsynsmyndighet tillsammans med kommunerna. Polismyndigheten och kommunerna får sålunda ett likvärdigt formellt tillsynsansvar. Det innebär för Polismyndighetens del att myndigheten, förutom att som tidigare utöva omedelbar tillsyn över bestämmelserna om handel m.m., även kommer att utöva sådan tillsyn över de övriga bestämmelser som kommunen har tillsyn över enligt *första stycket 2 a, b och d*. Polismyndigheten får alltså ett i vissa delar nytt tillsynsansvar. Avsikten är dock att den direkta och löpande tillsynen alltjämt ska ankomma på kommunen och att Polismyndighetens tillsyn ska vara subsidiär till denna. Motsvarande reglering finns i alkohollagen. Hur samarbetet mellan kommunen och Polismyndigheten ska utformas regleras lämpligen lokalt på samma sätt som sker när det gäller alkoholtillsynen.

Skälen för förslaget redovisas i avsnitt 12.3.

Kommunen och Polismyndigheten utövar, enligt *första stycket 2 a*, tillsyn över bl.a. bestämmelser om spårbarhet enligt 3 kap. 3 § på försäljningsställen. Eftersom spårbarhetsbestämmelserna är nya, innebär bestämmelsen en utvidgning av tillsynsansvaret.

Skälen för förslaget redovisas i avsnitt 6.3.5.

Kommunen och Polismyndigheten utövar vidare, enligt samma bestämmelse, tillsyn över bl.a. bestämmelsen om produktpresentation i 3 kap. 2 §. Enligt 1993 års tobakslag är KO tillsynsmyndighet i detta avseende. I propositionen föreslås att kommunen ensam ska ha ansvar för tillsynen av bestämmelsen. Även om KO inte längre enligt tobakslagen har något tillsynsansvar över bestämmelsen kommer KO, som konstateras i propositionens författningskommentar (s. 78), även fortsättningsvis vara oförhindrad att med stöd av marknadsföringslagen ingripa mot en marknadsföringsåtgärd som strider mot 3 kap. 2 § (9 a § i propositionens författningsförslag). Detta eftersom en sådan åtgärd är att anse som otillbörlig vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (se 4 kap. 7 §).

Enligt *första stycket 2 b* utövar kommunen och Polismyndigheten tillsyn över bestämmelserna om marknadsföring m.m. i 4 kap. 1–5 §§ när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen. Det innebär att kommunen och Polismyndigheten

utövar tillsyn över de nya bestämmelserna om exponeringsförbud i 4 kap. 2 § första stycket 3 och 4 samt andra stycket. Kommunen och Polismyndigheten utövar även omedelbar tillsyn över det med exponeringsförbudet sammanhängande förbudet mot självbetjäning av tobaksvaror i 5 kap. 12, vilket framgår av hänvisningen till denna bestämmelse i *första stycket 2 c*. Även om de materiella bestämmelserna om marknadsföringen på försäljningsställen ändras, är det inte i formell mening fråga om en utvidgning av tillsynsansvaret eftersom kommunen även enligt 1993 års tobakslag har ett tillsynsansvar för marknadsföring i butiker.

Skälen för förslaget redovisas i avsnitt 9.6.6.

Kommunen och Polismyndigheten har enligt första stycket 2 c tillsynsansvar över bestämmelserna om handel m.m. enligt 5 kap. 1–10, 12–14, 17 och 18 §§. Tillsynsansvaret för dessa myndigheter ändras därmed från att ha avsett de tidigare bestämmelserna om anmälningssplikt till att avse de nya bestämmelserna om tillståndssplikt. Eftersom tillståndssplikten, till skillnad från anmälningssplikten, även omfattar partihandeln innebär bestämmelserna ett utökat tillsynsansvar för myndigheterna. I praktiken kan tillsynens innehåll också komma att förändras eftersom en avsaknad av försäljningstillstånd, till skillnad från en avsaknad av en anmälan, inte kan läkas genom ett telefonsamtal i samband med tillsynsbesöket. Kommunen och Polismyndighetens tillsynsansvar utökas därutöver till att avse den nya bestämmelsen om minsta innehåll i snusförpackningar i 5 kap. 13 tredje och fjärde styckena.

Folkhälsomyndighetens och KO:s tillsyn, i de delar myndigheternas tillsyn är operativ, har överförts till *första stycket 3 och 4*.

Skälen för förslaget redovisas i avsnitt 12.2.

Andra stycket har överförts från bestämmelsen 19 a § andra stycket i 1993 års tobakslag. Som en följd av att kommunens och Polismyndighetens tillsynsansvar enligt första stycket 2 utvidgas i ovan angivna avseenden, utvidgas även länsstyrelsernas tillsyn i motsvarande utsträckning.

7 kap. 3 §

Paragrafen har överförs från 19 c § i 1993 års tobakslag men har anpassats till den införda tillståndsplikten för tobaksförsäljning. När det gäller förbud och förelägganden meddelade med stöd av 20 § i 1993 års lag (7 kap. 4 § i den nya tobakslagen) framgick av den tidigare lydelsen att befogenheten att meddela sådana beslut inte kunde överlåtas till en annan kommun. I detta avseende skiljer sig bestämmelsen inte från den tidigare. Enligt bestämmelsen i 1993 års tobakslag var det inte heller möjligt för en kommun att överlåta befogenheten att besluta om försäljningsförbud och varning. Möjligheten att meddela försäljningsförbud har i den nya lagen tagits bort och ersatts av en möjlighet att återkalla ett tillstånd. Möjligheten att meddela varning kvarstår. Av hänvisningen i paragrafen framgår att en kommun inte får överlåta befogenheten att meddela en tillståndshavare varning eller återkalla ett försäljningstillstånd. Se vidare kommentaren till 7 kap. 5 och 6 §§.

7 kap. 4 §

Bestämmelsen i paragrafens *första stycke* har överförs från 20 § andra stycket i 1993 års tobakslag, men en redaktionell ändring har gjorts och hänvisningen har anpassats till tobakslagens nya struktur. Eftersom Folkhälsomyndighetens tillsyn, i de delar denna är operativ, har överförs till 7 kap. 2 § första stycket 3 har Folkhälsomyndigheten samma befogenheter som tidigare vid sådan tillsyn som anges i den bestämmelsen. Med anledning av den i 5 kap. 1 § införda tillståndsplikten för tobaksförsäljning har i 7 kap. 5 och 6 §§ införts möjligheter för kommunen att under vissa förutsättningar meddela en tillståndshavare varning eller att återkalla försäljningstillståndet. Sanktionerna i nu aktuell bestämmelse, dvs. förbud och förelägganden, blir därför främst relevanta vid överträdelser av andra bestämmelser än sådana som rör tillståndspliktig försäljning, t.ex. regler om rapporteringsskyldighet till Folkhälsomyndigheten och bestämmelser om rökförbud.

Bestämmelsen i det *andra stycket* har överförs oförändrad från 20 § tredje stycket i 1993 års tobakslag.

Bestämmelsen i paragrafens *tredje stycke* har överförs från 19 § andra stycket i 1993 års tobakslag. I förhållande till den bestämmelsen har endast en redaktionell ändring gjorts.

7 kap. 5 §

I paragrafens regleras de situationer då återkallelse av försäljningstillstånd ska ske.

Enligt *punkten 1* är en följd av att ett försäljningstillstånd inte längre utnyttjas att det ska återkallas. Ett försäljningstillstånd kan också återkallas på tillståndshavarens egen begäran. Enbart en sådan begäran från en tillståndshavare medför dock inte att försäljningstillståndet upphör att gälla, utan tillståndet gäller till dess att tillståndsmyndigheten har meddelat beslut om återkallelse. Det kan i sammanhanget erinras om den skyldighet en innehavare av försäljningstillstånd har enligt 5 kap. 5 § andra stycket andra ledet tobakslagen anmäla förändringar av betydelse för kommunens tillsyn, t.ex. om verksamheten läggs ned eller överläts till någon annan.

På sätt som framgår av kommentaren till 7 kap. 6 § är avsikten att varning ska vara förstahandsåtgärd vid överträdelser av de regler som gäller för försäljning. En återkallelse av ett försäljningstillstånd är en mycket ingripande åtgärd och bör förekomma endast i de allvarigaste fallen. Det kan dock finnas tillfällen då återkallelse av försäljningstillståndet måste ske utan föregående varning. Som exempel på sådana situationer kan nämnas – utöver tillåtande av brottslig verksamhet på försäljningsstället enligt *punkten 3* – allvarig ekonomisk misskötsamhet eller att tillståndshavaren gjort sig skyldig annan brottslighet som, om förhållandena hade förelegat vid tillståndsprövningen, inneburit att sökanden inte skulle ha uppfyllt lämplighetskraven (se 5 kap. 2 §). Återkallelse av tillståndet ska i sådana fall ske enligt *punkten 2*.

Om det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på försäljningsstället eller i anslutning till detta – och utan att tillståndshavaren har ingripit – kan grund för att återkalla försäljningstillståndet föreligga enligt *punkten 3*. Sådan grund kan också föreligga när brottslig verksamhet har skett inom den utanför försäljningsstället, men inom verksamheten. En tillståndshavare är sålunda skyldig att ingripa mot brottsliga förfaranden

som sker inom den tillståndspliktiga partihandeln. Återkallelse av försäljningstillståndet bör i en sådan situation kunna ske utan föregående varning. Den brottslighet som avses i bestämmelsen är sådan brottslighet som skulle medföra att tillståndshavaren själv hade ansetts olämplig vid tillståndsprövningen. En tillståndshavare som har kännedom om att det förekommer brottslig verksamhet på eller i anslutning till försäljningsstället måste alltså på ett eller annat sätt ingripa eller vidta åtgärder mot denna för att undvika risken för återkallelse av försäljningstillståndet.

Enligt *punkten 4* kan ett försäljningstillstånd återkallas om tillståndshavaren har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till. Detta innebär att en återkallelse av försäljningstillståndet enligt denna punkt aktualiseras i situationer där kommunen tidigare har meddelat tillståndshavaren en eller flera varningar utan att denne har vidtagit rättelse.

Kommunen har bevisbördan för att förutsättningarna för tillståndsåterkallelse är uppfyllda. Vad gäller de krav som ska ställas på bevisningen bör vägledning kunna hämtas från den praxis som utarbetats i fråga om serveringstillstånd enligt alkohollagen.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 5.6.9.

7 kap. 6 §

I stället för återkallelse enligt 5 § kan tillståndshavaren meddelas varning, om varning kan anses vara en tillräckligt ingripande åtgärd. En varning kan också, i allvarligare fall eller vid upprepade överträdelser, meddelas om tillståndshavaren brutit mot denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

I paragrafen ges kommunen möjlighet att, i stället för att återkalla tillståndet enligt 7 kap. 5 §, meddela en tillståndshavare en varning. En förutsättning är att en varning i det enskilda fallet kan anses vara en tillräckligt ingripande åtgärd. I kommentaren till 7 kap. 5 § har nämnts några fall där återkallelse bör ske utan föregående varning.

Enligt paragrafen kan en varning också meddelas vid överträdelse av lagens bestämmelser eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Syftet med en varning är att tillståndshavaren ska ges en möjlighet att rätta till de förhållanden som har föranlett var-

ningen. Samtidigt utgör varningen en administrativ sanktion som i förlängningen, om inte de förhållanden som föranlett varningen rättas till, kan leda till att tillståndet återkallas. Som framgår av bestämmelsen är därför varning avsedd att utfärdas i allvarigare fall eller vid upprepade överträdelse. Det ska alltså vara fråga om brister eller förhållanden som motiverar ett särskilt påtryckningsmedel. Mindre brister torde lämpligen, i vart fall i ett initialt skede, kunna hanteras genom påpekanden från tillsynsmyndigheterna.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 5.6.9.

7 kap. 7 §

Paragrafen har överförts oförändrad från 22 § i 1993 års tobakslag.

7 kap. 8 §

Paragrafen har överförts från 22 a § i 1993 års tobakslag. Hänvisningen i den bestämmelsen har anpassats till den nya lagens struktur.

7 kap. 9 §

Paragrafen har överförts från 22 b § första stycket i 1993 års tobakslag men har anpassats till de införda möjligheterna att meddela en tillståndshavare av ett försäljningstillstånd en varning eller återkallelse. Vad som framkommit genom kontrollköp får alltså inte utgöra grund för kommunen att meddela förelägganden, förbud, varning eller återkallelse enligt 7 kap. 4–6 §§.

7 kap. 10 §

Paragrafen har överförts oförändrad från 23 § i 1993 års tobakslag.

7 kap. 11 §

Bestämmelsen i paragrafens *första stycke* har överförts från 23 b § första stycket i 1993 års tobakslag. Den tidigare möjligheten för en tillsynsmyndighet att omhänderta tobaksvaror har tagits bort, se avsnitt 12.7. Till följd av detta och den nya lagens struktur har en anpassning gjorts av hänvisningen i bestämmelsen.

Bestämmelserna i *andra stycket* har överförts oförändrat från motsvarande stycke i 23 b § i 1993 års tobakslag.

7 kap. 12 §

Paragrafen har överförts oförändrad från 24 § i 1993 års tobakslag.

7 kap. 13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om underrättelseskyldighet. Bestämmelserna i *första och andra stycket* har överförts oförändrade från motsvarande stycken i 23 a § i 1993 års tobakslag.

I paragrafens *tredje stycke* införs en skyldighet för kommunerna att underrätta Folkhälsomyndigheten om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för myndighetens tillsynsuppdrag. De underrättelser som kan komma i fråga är t.ex. iakttagelser som kommunen gjort vid sin tillsyn på försäljningsställen, eller vid tillsynen över bestämmelserna om rökfria miljöer, och som är av intresse för Folkhälsomyndighetens tillsynsverksamhet. Folkhälsomyndighetens centrala tillsynsansvar framgår av 7 kap. 1 § och myndighetens omedelbara tillsynsansvar av 7 kap. 2 §. Underrättelseskyldigheten riktar sig mot kommunerna, vilka alltså har att avgöra vilka förhållanden som Folkhälsomyndigheten bör underrättas om. Folkhälsomyndigheten kan vid behov ge kommunerna råd och stöd avseende fullgörandet av underrättelseskyldigheten, dvs. tillhandahålla information om vilken typ av underrättelser som kan vara relevanta för myndighetens tillsyn. Underrättelseskyldigheten innebär inte något krav på särskild utredning från kommunernas sida, utan underrättelserna ska avse uppgifter som kommunen har tillgängliga på grund av sin egen tillstånds- eller tillsynsverksamhet enligt tobakslagen och som inte behöver efterforskas särskilt.

Skälen för våra förslag redovisas i avsnitt 12.5.

7 kap. 14 §

I paragrafen införs en möjlighet för kommunen att ta ut en avgift för sin tillsyn av den som bedriver tillståndspliktig försäljning av tobaksvaror. Bestämmelsen motsvarar 19 b § första stycket i propositionens författningsförslag, men har anpassats till den införda tillståndsplikten. Möjligheten för kommunen att ta ut ansökningsavgift för hanteringen av en ansökan om försäljningstillstånd framgår av 5 kap. 5 § tredje stycket.

7 kap. 15 §

Paragrafen motsvarar 19 b § andra stycket i propositionens författningsförslag, men hänvisningarna har anpassats till den nya lagens struktur.

8 kap. 1 §

I paragrafen finns bestämmelser om överklagande av beslut som en kommun, Folkhälsomyndigheten eller Arbetsmiljöverket har fattat enligt tobakslagen. Paragrafen har överförts från 25 § i 1993 års tobakslag.

Det *första stycket* har överförts oförändrat från 25 § första stycket i 1993 års tobakslag. Polismyndigheten har i 7 kap. 2 § fått ett med kommunen jämställt tillsynsansvar. Bestämmelsen i 1993 års tobakslag medger inte någon möjlighet att överklaga sådana polisiära beslut som fattats inom ramen för Polismyndighetens tillsyn. Den ändring som nu görs av myndighetens tillsyn innebär inte att det sker någon förändring i det avseendet. Beslut om beslag och förverkande enligt 9 kap. 5 § får givetvis överklagas enligt allmänna straffprocessuella regler.

Det *andra stycket* har överförts från 25 § andra stycket i 1993 års tobakslag. Som en följd av att möjligheten för en tillsynsmyndighet att besluta om omhändertagande av tobaksvaror tagits bort, har även överklagandemöjligheten beträffande sådana beslut tagits bort.

Vidare har förtydligandet av Folkhälsomyndighetens omedelbara tillsynsansvar i 7 kap. 2 § inneburit en strukturell förändring i 7 kap. 4 §, som det aktuella stycket hänvisar till. Ändringen innebär inte någon förändring i förhållande vad som gällt tidigare i fråga om möjligheten att överklaga sådana beslut som Folkhälsomyndigheten fattar inom ramen för sin operativa tillsyn.

Enligt det *tredje stycket*, som överförts oförändrat från 25 § tredje stycket i 1993 års tobakslag, krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

8 kap. 2 §

Bestämmelsen, som har överförts från 26 § i 1993 års tobakslag, innebär att tillverkare av tobaksvaror och importörer av tobaksvaror som är avsedda att tillhandahållas konsumenterna på marknaden hos regeringen får överklaga föreskrifter som en myndighet med stöd av ett bemyndigande har meddelat i fråga om hälsovarningar (11 kap. 4 §) och spårbarhet (11 kap. 5 §). Kraven i fråga om spårbarhet i 3 kap. 3–7 §§ och 11 kap. 5 § ersätter kravet i 1993 års lag på att förpackningar till tobaksvaror ska förses med uppgifter för att säkerställa identifikation av platsen och tiden för tobaksvarans tillverkning.

Enligt 1993 års tobakslag får den aktuella typen av beslut överklagas av tillverkare av tobaksvaror och importörer av tobaksvaror som är avsedda att *säljas till konsumenterna inom landet*. Detta har ändrats till att besluten får överklagas av tillverkare av tobaksvaror och importörer av tobaksvaror som är avsedda att *tillhandahållas konsumenterna på marknaden*. Genom ändringen anpassas terminologin i bestämmelsen till den nya tobakslagens begreppsbildning i övrigt. Ändringen bedöms inte få några praktiska konsekvenser.

9 kap. 1 §

Enligt bestämmelsens *första stycke* ska den som uppsåtligen eller oaktsamt säljer tobaksvaror utan tillstånd dömas för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst två år. Som framgår av bestämmelsen är försäljning utan tillstånd under vissa förutsättningar

tillåten enligt 5 kap. 18 §. Försäljning som uppfyller förutsättningarna i den bestämmelsen är sålunda inte brottslig enligt denna paragraf.

Brottsrubriceringen olovlig tobaksförsäljning omfattar enligt 1993 års tobakslag flera gärningar, bl.a. försäljning utan att ha fullgjort anmälningsplikten för detaljhandlare, försäljning i strid med gällande åldersgräns och försäljning av förpackningar med felaktig märkning (se 27 § i 1993 års lag). Genom den nya bestämmelsen förbehålls denna rubricering för illegal verksamhet – dvs. tobaksförsäljning utan tillstånd. Övriga straffbelagda gärningar rubriceras i stället som olovlig tobakshantering (se 9 kap. 2 §).

Straffansvaret enligt bestämmelsen omfattar tobaksförsäljning utan tillstånd inom såväl detalj- som partihandeln. Straffskalan för den som gör sig skyldig till olovlig tobaksförsäljning höjs, i förhållande till vad som enligt 1993 års lag gäller för försäljning utan att ha fullgjort anmälningsplikten, till fängelse i högst två år.

I *andra stycket* anges en särskild straffskala för det fall brottet är grovt. Straffskalan för grovt brott är fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller har varit inriktad mot ungdomar.

Skälen för förslaget har redovisats i avsnitt 5.6.10.

9 kap. 2 §

Bestämmelsen i det *första stycket* innebär att det är förknippat med straffansvar att uppsåtligen tillhandahålla konsumenter eller detaljhandlare på marknaden förpackningar till tobaksvaror som saknar hälsovarningar eller som har uppenbart oriktiga hälsovarningar. De med anmälningsplikten förknippade straffansvaren har tagits bort eftersom anmälningsplikten ersätts med en tillståndsplikt. Straffansvar för brott mot tillståndsplikten återfinns i 9 kap. 1 §. Brottsrubriceringen har i förhållande till straffbestämmelsen i 27 § i 1993 års tobakslag ändrats till olovlig tobakshantering eftersom den tidigare brottsrubriceringen, olovlig tobaksförsäljning, förbehålls illegal verksamhet (se kommentaren till 9 kap. 1 §). Det straffbara området utvidgas i förhållande till propositionens författningsförslag så

att det även omfattar att tillhandahålla detaljhandlare tobaksförpackningar som saknar eller har uppenbart oriktiga hälsovarningar.

Det *andra stycket* har överförts från motsvarande stycke i 27 § i 1993 års tobakslag. I förhållande till den bestämmelsen har hänvisningen anpassats till den nya lagens struktur. Den ändrade brottsrubriceringen i första stycket innebär att även brott mot andra stycket rubriceras som olovlig tobakshantering. Bestämmelsen är i övrigt oförändrad.

Det *tredje stycket* har oförändrat överförts från motsvarande stycke 27 § i 1993 års lag.

Skälen för förslaget har redovisats i avsnitt 5.6.10.

9 kap. 3 §

Paragrafen har överförts oförändrad från 27 a § i 1993 års tobakslag.

9 kap. 4 §

Paragrafen har överförts oförändrad från 28 § i 1993 års tobakslag.

9 kap. 5 §

I paragrafen införs en möjlighet att förverka tobaksvaror som varit föremål för brott enligt tobakslagen (se 9 kap. 1 och 2 §§) eller deras värde samt utbyte av sådant brott, om det inte är uppenbart oskäligt.

Ett förverkande förutsätter att den gärning som begåtts är ett brott enligt de principer som 1 kap. 1 § brottsbalken ger uttryck för. Det är dock inte nödvändigt att gärningen har lett till lagföring. Ett förverkande kan alltså ske även om gärningsmannen inte har uppnått straffbarhetsåldern.

Med utbyte av brott förstås detsamma som i 36 kap. 1 § brottsbalken.

Ett förverkande ska inte ske i de fall där ett förverkande är uppenbart oskäligt. Om ett förverkande framstår som alltför betungande mot bakgrund av brottet eller om ett förverkande annars är

påfallande oskäligt bör förverkande kunna underlåtas eller jämkas till att avse endast en del av ett varuparti eller dess värde.

Skälen för förslaget redovisas i avsnitt 5.6.10.

10 kap. 1 §

I paragrafen införs en skyldighet för Folkhälsomyndigheten att, för de ändamål som preciseras i 10 kap. 2 §, föra ett centralt register med hjälp av automatiserad behandling. En bestämmelse med motsvarande innebörd finns i 13 kap. 1 § alkohollagen.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 12.6

10 kap. 2 §

I paragrafen anges de ändamål för vilket det centrala registret får användas – tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik. Ändamålet överensstämmer med vad som gäller enligt 13 kap. 1 § alkohollagen.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 12.6

10 kap. 3 §

Av paragrafens *första stycke* framgår att registret får innehålla relevanta person- och firmauppgifter uppgifter till den som beviljats tillstånd till försäljning av tobaksvaror (se 5 kap. 1 §) samt uppgifter om den verksamhet som tillståndet avser. Motsvarande gäller för sådant register som förs enligt alkohollagen (se 13 kap. 2 § alkohollagen).

Paragrafens *andra stycke* erbjuder en möjlighet att även behandla sådana uppgifter som tillverkare och importörer enligt lagen är skyldiga att rapportera till Folkhälsomyndigheten (se 2 kap. 1 §, 4 kap. 8 och 9 §§ samt 5 kap. 14 § och 15 §§).

Vid myndighetens behandling av personuppgifter gäller personuppgiftslagen (1998:204).

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 12.6. Se även kommentaren till ändringen i 30 kap. 20 § offentlighets- och sekretesslagen.

11 kap. 1 §

Paragrafen, som innehåller ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att vissa tobaksvaror inte får tillverkas eller föras in i Sverige för försäljning till konsumenter, har överförts oförändrad från 17 § i 1993 års tobakslag.

11 kap. 2 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten för tillverkare och importörer av tobaksvaror och örtprodukter för rökning i fråga om bl.a. ingredienser och hälsoeffekter enligt 2 kap. 1 §. Bestämmelsen motsvarar 16 § tredje stycke i propositionens författningsförslag, men hänvisningen har anpassats till den nya lagens struktur. Bestämmelsen kommenteras i propositionen (s. 74) enligt följande.

Tidigare har endast regeringen haft möjlighet att meddela föreskrifter om rapporteringsskyldigheten enligt denna paragraf. I ett nytt tredje stycke ändras det så att regeringen även kan överlämna åt en myndighet att meddela föreskrifter om rapporteringsskyldigheten.

11 kap. 3 §

Paragrafen överensstämmer med 18 § första stycket i propositionens författningslagförslag. Den bestämmelsen kommenteras i propositionen (s. 76) enligt följande.

I första stycket bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter som behövs för att bestämma vilka smaker som är karakteristiska och vilka tillsatser i vilka mängder som en vara inte får innehålla. I första stycket finns även de redan befintliga bemyndigandena om gränsvärden samt mätning och övervakning.

11 kap. 4 §

Paragrafen motsvarar 9 § tredje stycke i propositionen författningsförslag, men hänvisningen har anpassats till den nya lagens struktur. Bestämmelsen kommenteras, såvitt gäller bemyndigandet avseende hälsovarningar, i propositionen (s. 70) enligt följande.

I tredje stycket, som är nytt, finns numera bestämmelserna om bemyndigande som tidigare var uppdelade i första och andra styckena. Precis som tidigare ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om hur hälsovarningarna ska utformas och vilka uppgifter som ska krävas för att säkerställa identifikationen av platsen och tiden för produktens tillverkning. När det gäller hälsovarningar finns det bestämmelser i tobaksproduktsdirektivet om hur sådana ska utformas. Bestämmelserna är omfattande och framför allt mycket detaljerade. Avsikten är att regeringen ska meddela de mer övergripande föreskrifterna på området medan möjligheten att överlämna åt en myndighet att meddela föreskrifter kan utnyttjas när det gäller detaljerna på området.

11 kap. 5 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i vissa avseenden meddela närmare föreskrifter om reglerna om spårbarhet i kapitel 3.

Enligt *punkten 1* får sådana föreskrifter meddelas när det gäller utformningen av den unika identitetsmärkningen och säkerhetsmärkningen enligt 3 kap. 1. Bestämmelsen ersätter det bemyndigandet enligt 9 § tredje stycket i propositionens författningsförslag för regeringen att meddela föreskrifter om de uppgifter som ska finnas på tobaksförpackningar för att säkerställa identifikation av platsen och tiden för tobaksvarans tillverkning. När det gäller den unika identitetsmärkningen finns det bestämmelser i artikel 15 i tobaksproduktsdirektivet om vilka uppgifter som det enligt märkningen ska vara möjligt att fastställa, t.ex. datum och tid för tillverkningen, tillverkningsanläggningen och vilken maskin som använts för tillverkningen. Vissa av uppgifter ska framgå direkt av den unika identitetsmärkningen medan andra ska vara elektroniskt tillgängliga genom en koppling till den unika identitetsmärkningen. Bestämmelserna är omfattande och framför allt mycket detaljerade. I fråga om säkerhetsmärkning framgår av artikel 16 i tobaksproduktdirektivet att sådan ska utformas på ett sådant sätt att den inte är möjlig att mani-

pulera. Säkerhetsmärkningsen ska vidare bestå av en synlig och en osynlig del. Avsikten är att regeringen ska meddela de mer övergripande föreskrifterna i fråga om märkningsen medan möjligheten att överlämna åt en myndighet att meddela föreskrifter kan utnyttjas när det gäller detaljerna.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 6.3.1. Se även kommentaren till 3 kap. 3 §.

Enligt *punkten 2* får föreskrifter också meddelas när det gäller registreringskyldigheten enligt 3 kap. 4 § och fullgörandet av den skyldighet att föra register som följer av 3 kap. 5 §.

Skälen för förslagen redovisas i avsnitt 6.3.2.

Enligt *punkten 3* får föreskrifter meddelas avseende det data-lagringsavtal som avses i 3 kap. 6 §. Sådana föreskrifter bör utformas utifrån de delegerade akter som kommissionen fått befogenhet att anta i fråga om t.ex. varaktighet, förnybarhet, nödvändig sakkunskap eller konfidentialitet.

Skälen för förslaget har redovisats i avsnitt 6.3.3.

Enligt *punkten 4* får föreskrifter meddelas i fråga om tekniska standarder för inrättande och drift av ett system för spårning. Sådana föreskrifter bör utformas utifrån det driftskompatibla system för spårning och märkning som kommer att utvecklas på EU-nivå och som kommissionen genom genomförandeakter kommer att fastställa.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 6.3.4.

11 kap. 6 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om hur varu- och prislistor enligt 4 kap. 2 § ska utformas och vilka uppgifter sådana listor ska få innehålla.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 9.6.6. Se även kommentaren till 4 kap. 2 §.

11 kap. 7 §

Paragrafens *första stycke* innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om rapporteringsskyldigheten beträffande de kostnader som tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksvaror har haft för reklam, annan marknadsföring och sponsring för sådana varor enligt 4 kap. 8 §. Bestämmelsen har överförs oförändrad från 18 b § andra stycket i 1993 års tobakslag.

Bestämmelsen i *andra stycket* motsvarar 18 c § andra stycket i propositionens författningsförslag men hänvisningen har anpassats till den nya lagens struktur.

11 kap. 8 §

Paragrafen motsvarar 12 b § fjärde stycket i propositionens författningsförslag men hänvisningen har anpassats till den nya lagens struktur och i paragrafen har tydliggjorts vilka krav i fråga om styckförpackningar som följer redan av lag. Bestämmelsen kommenteras i propositionen (s. 72) enligt följande.

I artikel 14 i direktivet återfinns relativt detaljerade regler om vissa styckförpackningars utseende. Paragrafens fjärde stycke innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela sådana ytterligare föreskrifter som behövs för att uppfylla direktivets krav.

11 kap. 9 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om den tid inom vilket kommunen ska fatta beslut om tillstånd till försäljning enligt 5 kap. 1 §.

Enligt artikel 13 punkten 3 i tjänstedirektivet ska ansökningar om tillstånd behandlas så snart som möjligt och, under alla omständigheter, inom en rimlig tidsfrist som ska fastställas och offentliggöras i förväg.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 5.6.8.

11 kap. 10 §

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela närmare föreskrifter gällande den anmälningsskyldighet för nya tobaksvaror som föreligger enligt 5 kap. 14 § första stycket samt skyldigheten enligt 5 kap. 15 att årligen inkomma med vissa nya och uppdaterade uppgifter för sådana varor.

Punkten 1 motsvarar 12 f § andra stycket i propositionens författningsförslag, men hänvisningen i den bestämmelsen har anpassats till den nya lagens struktur. Bestämmelsen kommenteras i propositionen (s. 73) enligt följande.

Detaljerade regler om hur anmälan ska göras och vilka uppgifter den ska innehålla finns i artikel 19.1 i direktivet. Paragrafens andra stycke innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter om anmälan som behövs för att uppfylla direktivets krav.

Punkten 2 motsvarar 18 d § andra stycket i propositionens författningsförslag, men även hänvisningen i den bestämmelsen har anpassats till den nya lagens struktur.

11 kap. 11 §

Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela närmare föreskrifter om utformning av ventilation av sådana rum som enligt i 6 kap. 4 § andra stycket särskilt avsatts för rökning. Bestämmelsen har överförs från 6 a § i 1993 års tobakslag, men bestämmelsen har anpassats till den nya lagens struktur.

11 kap. 12§

Paragrafen, som innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om genomförandet av kontrollköp, har överförts oförändrad från 22 b § andra stycket i 1993 års tobakslag.

11 kap. 13 §

Paragrafen, som innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov enligt 7 kap. 10 §, har överförts oförändrad från 23 § andra stycket i 1993 års tobakslag.

11 kap. 14 §

Paragrafen motsvarar 19 b § tredje stycket i propositionens författningsförslag, men hänvisningarna i den bestämmelsen har anpassats till den nya lagens struktur.

11 kap. 15 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att uppgifter till det register som avses i 10 kap. 1 § får hämtas från register som förs av statlig eller kommunal myndighet.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 12.6. Se även kommentaren till 10 kap. 1 §.

15.3 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

4 kap. 6 §

Genom ändringen upphävs förbudet mot att röka inom ett trafikföretags område som är beläget under jord och på andra platser än som ingår i taxitrafik.

Skälen för vårt förslag i redovisas i avsnitt 8.9.5.

15.4 Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

3 §

I paragrafen har punkten 2 i det andra stycket tagits bort. Det innebär att snus och tuggtobak inte längre ska jämföras med livsmedel i livsmedelslagen. Lagen ska följaktligen inte i några avseenden tillämpas på sådana varor. Därutöver har en redaktionell ändring gjorts.

Skälen för förslaget redovisas i avsnitt 11.6.1.

15.5 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

30 kap. 20 §

Paragrafen, som är tillämplig på såväl statliga som kommunala myndigheter, innehåller bestämmelser om sekretess hos tillstånds- eller tillsynsmyndighet enligt alkohollagen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Genom ändringen i *första stycket* utvidgas bestämmelsens tillämpningsområde till att omfatta tillstånds- och tillsynsmyndigheter enligt tobakslagen. Av tobakslagen framgår att kommunerna ansvarar för hanteringen av försäljningstillstånd till detaljhandlare och parti-handlare. När det gäller tillsynsansvaret finns bestämmelser i 7 kap. tobakslagen. Utvidgningen innebär formellt sett att bestämmelsen blir tillämplig även när tillsyn bedrivs av andra tillsynsmyndigheter enligt tobakslagen, t.ex. Folkhälsomyndigheten. Eftersom det endast är kommunerna som inom ramen för tillståndsförfarandet hanterar sådana uppgifter som paragrafen avser, dvs. uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, får emellertid utvidgningen ingen praktisk betydelse för dessa myndigheter.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att sekretess enligt första stycket inte gäller beslut i ärende om tillstånd. Tillägget i första stycket innebär alltså att uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som förekommer i beslut om försäljnings-

tillstånd enligt tobakslagen inte omfattas av sekretess enligt bestämmelsen. Det förhållandet att endast besluten är undantagna från sekretessen medför sålunda att uppgifterna omfattas av sekretess tills de eventuellt kommer till uttryck i ett beslut. Bestämmelsen omfattar inte andra typer av beslut än sådana som fattas i tillståndsärenden. Det innebär att andra beslut som fattas inom ramen för myndigheternas tillsynsarbete, t.ex. beslut om föreläggande eller förbud, omfattas av sekretess enligt första stycket i de delar de innehåller uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Sådana uppgifter torde emellertid endast undantagsvis vara av intresse vid den löpande tillsynen.

Skälen för vårt förslag redovisas i avsnitt 12.4.

Kommittédirektiv 2014:108

Genomförande av EU:s tobaksproduktdirektiv

Beslut vid regeringssammanträde den 10 juli 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska

- lämna förslag till nationellt genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG,
- analysera och vid behov lämna förslag på en ändamålsenlig nationell reglering av snus och tuggtobak samt förslag till reglering av innehållet i snus,
- utreda och vid behov lämna förslag för att begränsa rökning av tobaksrelaterade produkter, som t.ex. e-cigarettor och örtprodukter för rökning, i vissa lokaler och utrymmen samt på vissa områden utomhus, i likhet med vad som gäller för tobaksrök,
- analysera för- och nackdelar med att införa tillståndsplikt för försäljning av tobak och vid behov lämna förslag på hur en sådan tillståndsplikt skulle kunna utformas,
- lämna förslag till nationellt genomförande av WHO:s protokoll om eliminering av illegal handel med tobaksvaror.

Utredaren ska i ett delbetänkande senast den 1 februari 2015 redovisa resultatet av sina överväganden om nödvändiga anpassningar för genomförandet av direktiv 2014/40/EU. De författningsändringar

som utredaren anser måste göras ska lämnas i delbetänkandet. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 september 2015.

Bakgrund

I tobakslagen (1993:581) finns bestämmelser som syftar till att minimera de hälsorisker och olägenheter som är förbundna med bruk av tobak och exponering för tobaksrök. I lagen finns bestämmelser om begränsning av rökning i vissa lokaler och utrymmen samt på vissa områden utomhus, rökfri arbetsmiljö, varningstexter och innehållsdeklaration på förpackningar till tobaksvaror, begränsningar av handeln med och rätten till införsel av tobaksvaror, marknadsföring av tobaksvaror och användning av vissa varukännetecken i marknadsföring av andra varor eller tjänster samt produktkontroll m.m. av tobaksvaror. Lagen innehåller också bestämmelser om tillsyn, överklagande och straffansvar.

Snus och tuggtobak är tobaksprodukter och omfattas därmed av tobakslagen (1993:581). Enligt 3 § livsmedelslagen (2006:804) jämföras dock snus och tuggtobak med livsmedel. Detta trots att tobak och tobaksprodukter uttryckligen exkluderas från livsmedelsdefinitionen i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet. Ytterligare reglering i anslutning till livsmedelslagen finns i livsmedelsförordningen (2006:813) och i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2012:6) om snus och tuggtobak.

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antog den 5 juni 2001 direktiv 2001/37/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror (EGT L 194, 18.7.2001, s. 26, Celex 32001L0037). Syftet med direktivet är att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar om den högsta tillåtna halten av tjära, nikotin och kolmonoxid i cigaretter, de varningstexter och andra uppgifter som ska finnas på styckförpackningar med tobaksvaror samt vissa åtgärder avseende ingredienser i och beskrivning av tobaksvaror, med utgångspunkt i en hög hälsoskyddsnivå. Direk-

tivet genomfördes i svensk rätt under 2002, se propositionen Märkningsdirektivet om tobaksvaror (prop. 2001/02:162).

Världshälsoorganisationens (WHO) Världshälsoförsamling antog den 21 maj 2003 ramkonventionen om tobakskontroll (nedan WHO:s ramkonvention). Konventionen ger stöd till enskilda länder att utveckla sin nationella lagstiftning och politik och är en regelsamling för de områden som påverkar tobakskonsumtionen. Länderna kan ha strängare nationell lagstiftning. Sverige ratificerade konventionen 2005, se propositionen Tobakskontroll – genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll m.m. (prop. 2004/05:118).

Behovet av en översyn

Tobaksrökning är fortfarande västvärldens enskilt största folkhälsoproblem som går att förebygga och beskrivs av WHO som en global epidemi som årligen dödar 5,4 miljoner människor (World Health Organization, 2008).

Socialstyrelsens rapport Registeruppgifter om tobaksrökningens skadeverkningar (Socialstyrelsen 2014) visar att rökningen dödade uppskattningsvis 12 000 rökare per år under perioden 2010–2012 vilket är ett större antal än enligt tidigare gjorda beräkningar.

Förutom tobaksbrukets stora inverkan på hälsan ger det upphov till stora kostnader för såväl stat, landsting, kommuner och arbetsgivare som för brukaren själv. Rökningen i Sverige kostar samhället totalt minst 30 miljarder kronor per år i sjukvårdskostnader, produktionsbortfall och sjukskrivningar (Statens folkhälsoinstitut, R 2011:11).

Initiativ på framför allt internationell nivå och EU-nivå föranleder behov att göra en översyn av ett antal områden som redovisas nedan.

Ett reviderat tobaksproduktdirektiv

För att återspegla utvecklingen inom vetenskapen, på marknaden och på internationell nivå presenterade kommissionen i december 2012 ett förslag till reviderat tobaksproduktdirektiv (KOM (2012) 788 slutlig). Det övergripande målet för revideringen av direktivet var en bättre fungerande inre marknad inom EU. Utgångspunkten

för arbetet har enligt kommissionen varit att uppnå en hög grad av skydd för människors hälsa.

Förhandlingar pågick under 2013 och våren 2014 kunde ett reviderat tobaksproduktdirektiv antas, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG. Direktivet fastställer bestämmelser på unionsnivå om tobak och tobaksrelaterade produkter.

Direktiv 2014/40/EU, som ersätter direktiv 2001/37/EG, innehåller bland annat bestämmelser om förbud mot cigaretter och rulltobak med karakteristisk smak, rapporteringsskyldighet för tillverkare och importörer om ingredienser i tobaksprodukter, krav på kombinerade hälsovarningar motsvarande 65 procent av fram- och baksida på styckförpackningar för tobaksvaror för rökning, spårbarhets- och märkningskrav för att motverka illegal handel med tobaksprodukter, förbud eller anmälningskyldighet för gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksprodukter och särskild reglering av elektroniska cigaretter (e-cigaretter) och örtprodukter för rökning.

Elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare regleras i direktiv 2014/40/EU, såvida de inte omfattas av kravet på ett godkännande enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG (humanläkemedelsdirektivet) eller kraven som anges i rådets direktiv 93/42/EEG om medicintekniska produkter.

Läkemedelsverket har med stöd i läkemedelslagen bedömt att e-cigaretter med nikotin ska klassas som läkemedel. Läkemedelsverket beslutade den 4 oktober 2013 om ett förbud för ett företag att sälja e-cigaretter som innehåller nikotin. Beslutet grundar sig på att produkten har en farmakologisk effekt och en medicinsk användning. Sådana produkter regleras av läkemedelslagen och innebär att Läkemedelsverkets godkännande krävs innan de får säljas. Företaget har överklagat beslutet och förvaltningsrätten har beslutat att verksamheten får fortsätta i avvaktan på domstolens slutgiltiga avgörande i frågan.

I anslutning till rådets antagande av det reviderade tobaksprodukt-direktivet den 14 mars 2014 framförde Sverige att omfattningen av hälsovarningarna kunde strida mot svenska grundlagar och att det var osäkert om och hur Sverige kunde genomföra direktivet i fråga

om hälsovarningarnas storlek. Sverige framförde även att delar av regleringen av e-cigarett kunde vara problematisk i grundlagshänseende.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU ska vara genomfört i medlemsstaterna senast den 20 maj 2016. Vissa artiklar såsom bestämmelserna om spårbarhet och säkerhetsmärkning har emellertid förlängd tid för genomförande.

Mot denna bakgrund finns det anledning att göra en översyn av vilka förändringar som är nödvändiga för ett nationellt genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU.

Nationell reglering av snus och tuggtobak

Snus och tuggtobak är tobaksprodukter och omfattas därför av tobakslagen. Nationellt har vi även valt att i livsmedelslagen jämställa snus och tuggtobak med livsmedel, trots att tobak och tobaksprodukter uttryckligen exkluderas från definitionen av livsmedel enligt EU-lagstiftning. Till skillnad från tuggtobak är snus undantaget från den innehållsreglering som finns i artikel 7 i direktiv 2014/40/EU. Dock omfattas även snus av till exempel direktivets reglering när det gäller produktpresentationen och rapporteringskyldighet för tillverkare och importörer i fråga om ingredienser i tobaksprodukter. Exempelvis får märkningen av styckförpackningar och eventuella ytterförpackningar eller själva tobaksvaran inte innehålla någon beståndsdel eller något inslag som liknar ett livsmedel.

Flera myndigheter är berörda av regleringen av snus och tuggtobak. Folkhälsomyndigheten är behörig myndighet enligt tobakslagen. Med stöd av bemyndiganden i livsmedelslagen har Livsmedelsverket meddelat föreskifter om snus och tuggtobak och kommunerna utövar kontroll av anläggningarna.

Mot denna bakgrund finns anledning att göra en översyn av vilka förändringar som är nödvändiga för att uppnå en ändamålsenlig nationell reglering av snus och tuggtobak i Sverige.

En annan fråga rör innehållsreglering av tobaksprodukter. Riktlinjerna till WHO:s ramkonvention om tobakskontroll innehåller rekommendationer om reglering av tobaksvarors innehåll och reglering av information om tobaksvaror som särskilt syftar till att avlägsna ingredienser som gör produkterna mer välsmakande, ger

intryck av att tobaksvarorna har hälsofördelar, är förknippade med energi och vitalitet eller har färgande egenskaper. Dessa riktlinjer har använts som stöd vid utformningen av den innehållsreglering som finns i det reviderade tobaksproduktdirektivet 2014/40/EU.

Med anledning av att snus är en produkt som inom EU endast är tillåten att saluföras i Sverige har ansvaret för att reglera innehållet i snus överlämnats till Sverige. Detta innebär att snus är undantaget den innehållsreglering som finns i artikel 7 i direktiv 2014/40/EU. Däremot omfattas snuset av direktivets artikel 13 när det gäller produktpresentation och de begränsningar som gäller hänvisning till smaker och dofter på styckförpackningar och eventuella ytterförpackningar.

Snus består av mald tobak, salter samt fuktighetsbevarande ämnen och smakämnen. Nikotin är den främsta beroendeframkallande komponenten i snus. Ett flertal cancerframkallande ämnen har påvisats i snus, bland annat N-nitrosaminer, polycykliska kolväten, aldehyder, tungmetaller samt alfa-strålaren polonium-210. Av dessa framstår de tobaksspecifika N-nitrosaminerna som de väsentligaste från cancerrisken synpunkt (Cnattingius et al., 2005).

Det har skett en betydande produktutveckling när det gäller snus. Under 2000-talet har ett stort antal nya snusmärken och märkesvarianter lanserats, samtidigt som användningen av smaktillsatser ökat kraftigt. Numera finns snus med smak av t.ex. mint, vanilj, lakrits, tranbär, citrus och lingon.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det finns anledning att göra en översyn av regelverket beträffande innehållet för snus och att utreda om det finns behov av förändringar i nuvarande regelverk i den delen.

Rökfria miljöer

Frågan om rökfria miljöer är av speciellt intresse i anslutning till utvecklingen i fråga om tobaksrelaterade produkter som e-cigarettor och örtprodukter för rökning. Direktiv 2014/40/EU harmoniserar inte bestämmelserna om rökfria miljöer och det finns därför behov av att klargöra vad som bör gälla för tobaksrelaterade produkter, såsom e-cigarettor och örtprodukter för rökning, i förhållande till rökfria miljöer.

Tillståndskrav för tobaksförsäljning

Socialutskottet behandlar frågan om tillståndsplikt för försäljning av tobak i sitt betänkande 2013/14:SoU13.

Utskottet påminner inledningsvis om de ändringar i tobakslagen som trädde i kraft 2010 och som syftar till en bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns och en effektivare tillsyn. Bland annat skärptes kraven på näringsidkare som bedriver försäljning av tobaksvaror genom att försäljning inte får påbörjas förrän en anmälan har gjorts till kommunen. Det infördes även en bestämmelse om att kommunen ska kunna meddela försäljningsförbud vid allvarliga eller upprepade överträdelser av bestämmelserna i tobakslagen (prop. 2009/10:207, bet. 2009/10:SoU25, rskr. 2009/10:344).

Utskottet har genom ett tillkännagivande uttalat att man nu bör gå vidare och införa tillståndsplikt för försäljning av tobak. Utskottet anser därför att regeringen ska göra en översyn för att möjliggöra tillståndsplikt för försäljning av tobak och därefter skyndsamt återkomma till riksdagen med ett förslag på hur en sådan ska utformas.

Med anledning av utskottets ställningstagande bedömer regeringen att frågan om tillståndsplikt för försäljning av tobak bör ses över.

WHO:s protokoll om eliminering av illegal handel med tobaksvaror

WHO:s ramkonvention om tobakskontroll ger ökade förutsättningar för att skydda människor, både i Sverige och i världen, från de sociala, ekonomiska och hälsomässiga konsekvenserna av tobakskonsumtion, tobaksproduktion och exponering för tobaksrök. För att omsätta tobakskonventionen till praktisk handling inom och mellan anslutna länder pågår arbetet med att ta fram riktlinjer och protokoll för hur konventionens 38 artiklar ska tolkas.

Artikel 15 i ramkonventionen behandlar problemet med smuggling, olaglig framställning och förfalskning. År 2007 beslutades att ett särskilt protokoll skulle utarbetas för att bekämpa olaglig handel med tobaksvaror. Vid den femte partskonferensen i Seoul, Sydkorea år 2012 kunde parterna anta protokollet om eliminering av illegal handel med tobaksprodukter. Protokollet var öppet för undertecknande för alla parter till ramkonventionen från den 10 janu-

ari 2013 till den 9 januari 2014. Regeringen beslutade i december 2013 att underteckna protokollet vilket också skedde i New York i januari 2014.

När protokollet stängdes för undertecknande hade Europeiska unionen och 53 stater undertecknat protokollet. Protokollet är nu öppet för ratificering, godkännande och anslutning. Det krävs att 40 av parterna till konventionen blir part till protokollet innan det kan träda i kraft.

Den 10 december 2013 antogs rådslutsatser om illegal handel med tobak som ger stöd till medlemsstaterna att gå vidare med att genomföra protokollet om illegal handel med tobaksprodukter.

Regeringen bedömer att det behöver göras en översyn för att utreda om och i så fall vilka förändringar som krävs för att gå vidare med ett nationellt genomförande av protokollet.

Uppdraget

Nationellt genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU

I ett första steg ska utredaren föreslå hur det reviderade tobaksproduktdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU, bör genomföras i svensk rätt.

E-cigarettor som innehåller nikotin bör, i enlighet med den bedömning som Läkemedelsverket gör i dag, betraktas som läkemedel. Utredaren ska därför, i den utsträckning som direktivet tillåter, lämna förslag på hur det reviderade tobaksproduktdirektivet bör genomföras för att åstadkomma en sådan reglering. Vid behov ska utredaren även klargöra vad som bör gälla för e-cigarettor som inte kan betraktas som läkemedel.

Utredaren ska

- analysera och bedöma vilka förändringar som måste göras i lag, förordning eller myndighetsföreskrift eller genom annan åtgärd som en direkt följd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG,

- lämna förslag, inklusive författningsförslag, till det nationella genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU.

I uppdraget ingår att analysera hur direktivet förhåller sig till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det ingår dock inte i uppdraget att lämna förslag till grundlagsändringar. Regeringen har tillsatt en kommitté på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området som bl.a. har fått i uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar om det är nödvändigt för att kunna reglera att en stor del av en tryckt skrift ska vara täckt med varningstexter eller liknande (dir. 2014:97). Kommittén ska redovisa det uppdraget den 1 september 2016. Utredaren ska i ett delbetänkande senast den 1 februari 2015 redovisa resultatet av sina överväganden om nödvändiga anpassningar för genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU. De författningsändringar som utredaren anser måste göras ska lämnas i delbetänkandet. Förslag gällande de delar i direktivet som inte behöver vara genomförda i medlemsstaterna till den 20 maj 2016 ska lämnas senast den 1 september 2015.

Nationell reglering av snus och tuggtobak

Med anledning av genomförandet av det reviderade tobaksprodukt-direktivet bör den nationella regleringen av snus och tuggtobak ses över i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig nationell reglering som även överensstämmer med den EU-rättsliga regleringen av tobaksprodukter.

Snus är undantaget den innehållsreglering som finns i artikel 7 i direktiv 2014/40/EU. Däremot omfattas snus av till exempel regleringen i artikel 13 när det gäller produktpresentation och de begränsningar som gäller hänvisning till smaker och dofter på styckförpackningar och eventuella ytterförpackningar. Det har även skett en betydande produktutveckling när det gäller snus.

Utredaren ska

- analysera för- och nackdelar med nuvarande reglering och vid behov lämna förslag, inklusive författningsförslag, i syfte att uppnå en ändamålsenlig nationell reglering av snus och tuggtobak som tar hänsyn till så väl regelförenkling som konsumentperspektivet,
- mot bakgrund av utvecklingen i fråga om innehållsreglering för tobaksprodukter inom EU och internationellt, analysera nuvarande regelverk beträffande innehållet för snus och vid behov lämna förslag, inklusive författningsförslag, till reglering av innehållet i snus.

Rökfria miljöer

Det finns flera skäl som talar för att tobakslagens begränsningar för tobaksrök även ska omfatta andra tobaksrelaterade produkter, t.ex. e-cigarettor och örtprodukter för rökning. Det kan antas bli svårare att upprätthålla rådande rökförbud för tobaksprodukter om annan rökning tillåts. Vidare är det inte klarlagt vilken påverkan t.ex. e-cigarettor har på omgivningen.

Utredaren ska

- utreda behovet av att begränsa rökning av tobaksrelaterade produkter, som t.ex. e-cigarettor och örtprodukter för rökning, i vissa lokaler och utrymmen samt på vissa områden utomhus i likhet med vad som gäller för tobaksrök, och vid behov lämna förslag, inklusive författningsförslag, för att åstadkomma en sådan begränsning.

Frågan om tillståndskrav för tobaksförsäljning

Frågan om tillståndskrav för tobaksförsäljning har varit föremål för överväganden tidigare. I betänkandet om olovlig tobaksförsäljning (SOU 2009:23) gjorde utredningen bedömningen att ett tillståndskrav lika väl som en anmälningsskyldighet medför att kommunen får kontroll över de försäljningsställen för tobak som finns i kommunen och i förekommande fall möjlighet att genom förelägganden kräva in de uppgifter kommunen behöver för att planera och

utöva sin tillsyn. Utredningen konstaterade dock att ett tillståndssystem är mer administrativt betungande och förutsätter mer resurser än ett anmälningssystem och att om inga särskilda krav uppställdes för att få ett sådant tillstånd riskerade detta att bli en ren formalitet.

Med anledning av socialutskottets ställningstagande finns dock anledning att se över frågan på nytt. Utredaren ska beakta EU-fördragets bestämmelser om rätten till fri etablering och den fria rörligheten för tjänster på den inre marknaden liksom tjänstedirektivet (2006/123/EG).

Utredaren ska

- analysera resultatet av de ändringar i tobakslagen som trädde i kraft år 2010 och som syftade till en bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns och en effektivare tillsyn,
- analysera för- och nackdelar med att införa tillståndsplikt för försäljning av tobak och vid behov lämna förslag, inklusive författningsförslag, på hur en sådan tillståndsplikt skulle kunna utformas.

Nationellt genomförande av WHO:s protokoll om eliminering av illegal handel med tobaksvaror

Protokollet om eliminering av illegal handel med tobaksprodukter syftar till att bekämpa alla former av illegal handel med tobaksprodukter och innehåller verktyg för att förebygga och motverka illegal handel genom nationella åtgärder och internationellt samarbete. Protokollet innehåller bland annat krav på licensiering för tillverkning, import och export av tobaksprodukter och utrustning som används för produktion av tobak. Protokollet innehåller även bestämmelser om spårbarhet och märkning av tobaksprodukter.

Utredaren ska

- analysera om och i så fall vilka författningsändringar som krävs för ett nationellt genomförande av WHO:s protokoll om eliminering av illegal handel med tobaksvaror,
- lämna nödvändiga förslag, inklusive författningsförslag, till nationellt genomförande av WHO:s protokoll om eliminering av illegal handel med tobaksvaror.

Uppdragets genomförande och konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska samråda med berörda departement, myndigheter och organisationer. Vidare ska utredaren beakta pågående utredningsarbete inom kommittéväsendet samt pågående arbete inom Regeringskansliet som kan ha anknytning till uppdraget.

Utredaren får identifiera och ta upp andra frågor som anknyter till uppdraget. Vidare får utredaren vid behov göra en systematisk, språklig och redaktionell översyn av tobakslagen (1993:581).

Utredaren ska lämna de författningsförslag och andra förslag på åtgärder som han eller hon finner nödvändiga.

Utredaren ska beakta de krav på konsekvensbeskrivningar som finns i 14, 15 och 15a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Utredaren ska beräkna och redovisa kostnaderna för de åtgärder som föreslås och även lämna förslag på finansiering av eventuella offentliga åtaganden.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget i den del som avser frågan om nödvändiga anpassningar för genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU ska redovisas senast den 1 februari 2015. I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 1 september 2015.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:16

Tilläggsdirektiv till Utredningen om genomförande av EU:s tobaksprodukt direktiv (S 2014:16)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 februari 2015

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 10 juli 2014 kommittédirektiv om genomförande av EU:s tobaksprodukt direktiv (dir. 2014:108). Utredaren redovisade i ett delbetänkande den 4 februari 2015 resultatet av sina överväganden om nödvändiga anpassningar för genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 september 2015.

I propositionen Mål för folkhälsan (prop. 2002/03:35) antogs fyra delmål för ett minskat tobaksbruk som skulle vara uppnådda till 2014. Trots att tobaksbruket minskar och utvecklingen har gått åt rätt håll har målen inte uppnåtts. Det är därför viktigt att arbetet för ett minskat tobaksbruk fortsätter.

Tobacco Endgame – Rökfritt Sverige 2025 är ett opinionsbildningsprojekt som drivs av ett antal organisationer som arbetar tobaksförebyggande. Syftet är att enas kring ett måldatum då rökningen ska vara starkt reducerad och inte längre utgöra ett dominerande folkhälsoproblem. Regeringen är positiv till detta initiativ. För att nå regeringens mål att minska tobaksbruket och förhindra att minderåriga börjar använda tobak krävs ett brett förebyggande arbete.

Utredaren får därför nu även i uppdrag att lämna förslag på reglering för att begränsa tobaksrökning och rökning av tobaksrelaterade produkter på vissa allmänna platser. Utredaren ska också utreda möjligheten att införa exponeringsförbud för tobaksprodukter och krav på neutrala tobaksförpackningar. Utredaren ska redovisa de förslag till författningsändringar som analyserna ger anledning till.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 mars 2016.

Begränsning av tobaksrökning och rökning av tobaksrelaterade produkter på vissa allmänna platser

Statens folkhälsoinstitut, numera Folkhälsomyndigheten, fick år 2012 i uppdrag att utreda och analysera möjliga framtida rökfria miljöer på allmänna platser där passiv rökning förekommer och i synnerhet där barn vistas. I uppdraget ingick även att lämna förslag på åtgärder för att ytterligare minska den passiva rökningen på dessa platser. Eftersom rökning inomhus redan är reglerat i lag kom uppdraget att fokusera på allmänna platser utomhus. Myndigheten redovisade uppdraget den 15 oktober 2014.

I arbetet med att ta fram förslag på åtgärder för att ytterligare minska den passiva rökningen i miljöer där människor exponeras har myndigheten beaktat fyra kriterier: hur vanlig exponeringen är, om det finns möjlighet att där undvika exponering, om barn vistas på platsen och om allmänheten är positiv till förändringen. Utifrån dessa kriterier anser myndigheten att det finns goda skäl att, som en del i ett samlat tobaksförebyggande arbete, med legala medel införa rökfria allmänna platser utomhus. Det bedöms finnas skäl till det när det gäller entréer till byggnader som allmänheten har tillträde till, platser där allmänheten väntar på kollektivtrafik, utserveringar samt lekplatser, sportanläggningar och arenor utomhus som allmänheten har tillträde till. Myndighetens bedömning är att de positiva effekterna med stor sannolikhet skulle överväga de negativa.

Rökfria miljöer skyddar icke-rökare från att utsättas för passiv rökning. De rökfria miljöerna stöder samtidigt de som vill sluta röka, gör att färre cigaretter blir rökta och minskar risken för återfall hos dem som slutat (World Health Organization, 2007).

Utredningen har i dag uppdraget att utreda behovet av att begränsa rökning av tobaksrelaterade produkter, som t.ex. e-cigarettor och örtprodukter för rökning, på de platser där tobaksrökning är förbjudet. Folkhälsomyndighetens förslag att ytterligare begränsa tobaksrökning på vissa allmänna platser gör att det finns anledning att utreda om sådana begränsningar även bör omfatta rökning av tobaksrelaterade produkter.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma behovet av reglering eller andra åtgärder för att begränsa tobaksrökning och rökning av tobaksrelaterade produkter på vissa allmänna platser, t.ex. vid entréer till byggnader som allmänheten har tillträde till, platser där allmänheten väntar på kollektivtrafik, uteserveringar samt lekplatser, sportanläggningar och arenor utomhus som allmänheten har tillträde till och
- lämna de förslag, inklusive författningsförslag, som analysen och bedömningen ger anledning till.

Exponeringsförbud för tobaksprodukter

Exponeringsförbud innebär att tobak måste förvaras utom synhåll för konsumenten, exempelvis i ett stängt skåp under försäljningsdisken.

Studier och erfarenheter från länder som infört exponeringsförbud visar att förbudet både förändrar befolkningens attityder till tobak och minskar konsumtionen och andelen impulsköp. Särskilt påverkas ungdomars attityder, vanor och vilja att experimentera med tobak (Statens folkhälsoinstitut, Kunskapsunderlag för folkhälsopolitisk rapport 2010).

Exponeringsförbud gör människor mer negativt inställda till tobak och minskar den sociala acceptansen, framför allt bland ungdomar. Personer som röker menar i allmänhet att ett förbud mot att exponera tobaksprodukter skulle underlätta för dem att sluta röka. I länder med ett exponeringsförbud har lagen i regel stöd av befolkningen och den efterlevs i hög grad (Exponering av tobaksprodukter, Statens folkhälsoinstitut, 2012).

Exponeringsförbud för tobaksvaror finns i flera länder, bl.a. Australien, Finland, Irland, Island, Kanada, Norge och Storbritannien.

Åtgärden med exponeringsförbud för tobaksprodukter har stöd i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll.

Exponeringsförbud av tobaksprodukter och krav på neutrala tobaksförpackningar innefattar både grundlagsfrågor och flera varumärkesrättsliga aspekter som måste analyseras. En fråga är hur ett exponeringsförbud av tobaksprodukter förhåller sig till tryckfrihetsförordningen. En tobaksförpackning är en tryckt skrift och omfattas därmed av tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Av 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen följer att det allmänna inte får hindra spridningen av tryckta skrifter när åtgärden har sin grund i skriftens innehåll. Ett exponeringsförbud syftar i och för sig främst till att minska bruket av tobaksvaror. Det innebär dock också en begränsning av möjligheterna till spridning av den tryckta förpackningen. Exponeringsförbudet måste därför analyseras i förhållande till grundlagarna.

En annan fråga i det här sammanhanget är hur ett exponeringsförbud för tobaksprodukter förhåller sig till reglerna i 3 kap. 2 § varumärkeslagen (2010:1877) om underlåten användning av varumärken. Det innebär att den som innehar ett registrerat varumärke ska göra verkligt bruk av märket för att undgå risken att registreringen hävs (jfr prop. 2001/02:64 och 2004/05:118). Analysen ska också omfatta förhållandet till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/95/EG av den 22 oktober 2008 om tillnärmningen av medlemsstaternas varumärkeslagar och rådets förordning (EG) nr 207/2009 av den 26 februari 2009 om gemenskapsvarumärken. Av förordningen följer bl.a. att gemenskapsvarumärken ska ha en enhetlig karaktär och att deras användning inte får förbjudas om det inte gäller för hela gemenskapen (artikel 1.2).

Varumärkesrättigheter utgör immateriell egendom som bl.a. omfattas av skydd enligt artikel 17.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen), tilläggsprotokoll 1. En analys av frågan måste därför omfatta hur neutrala paket och exponeringsförbud förhåller sig till egendomsskyddet.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om det finns skäl att införa exponeringsförbud för tobaksprodukter i Sverige,
- särskilt analysera och bedöma hur ett exponeringsförbud för tobaksprodukter förhåller sig till grundlagarna, varumärkesrätten och egendomsskyddet och
- lämna de författningsförslag som analysen och bedömningen ger anledning till.

För närvarande pågår slutförhandlingar om en reformering av varumärkesrätten inom EU. Förhandlingarna bedöms inte innebära några ändringar i dessa avseenden men resultatet av förhandlingarna måste dock följas.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar. Om utredningen bedömer att det finns skäl att införa ett exponeringsförbud för tobaksprodukter men samtidigt gör bedömningen att ett sådant förslag kommer i konflikt med grundlag, ska detta anmälas till regeringen.

Neutrala tobaksförpackningar

Neutrala tobaksförpackningar innebär dekorfria paket som alla har samma neutrala färg, oavsett märke, och där varumärket skrivs med ett neutralt typsnitt.

Studier visar att detta kan bidra till att göra produkten mindre attraktiv och tobaksbruket mindre socialt accepterat, framför allt hos unga personer, samt att det kan underlätta för dem som vill sluta röka. (Statens folkhälsoinstitut, Kunskapsunderlag för folkhälsopolitisk rapport 2010)

År 2012 beslutade Australien som första land i världen att införa neutrala tobaksförpackningar. Australiens högsta domstol har prövat frågan och inte funnit något som hindrar att Australien inför neutrala tobaksförpackningar. De rättsliga processerna kring frågan om neutrala tobaksförpackningar är dock inte avslutade. Frågan om Australiens åtgärd att införa neutrala tobaksförpackningar är förenlig med befintliga handelsavtal och immaterialrättslig reglering prövas

för närvarande i Världshandelsorganisationen (WTO) och ett utslag förväntas våren 2016.

Inom EU har Irland och Storbritannien anmält lagförslag om införande av neutrala tobaksförpackningar. Ett antal andra länder har aviserat intresse av att följa Australiens, Irlands och Storbritanniens exempel i denna fråga.

Åtgärden med krav på neutrala tobaksförpackningar har stöd i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll.

Av det reviderade tobaksproduktsdirektivet (2014/40/EU) framgår att direktivet inte ska påverka medlemsstaternas rätt att behålla eller införa ytterligare krav, tillämpliga på alla produkter som släpps ut på marknaden, när det gäller standardiseringen av förpackningen av tobaksvaror om detta är motiverat av folkhälsoskäl, med beaktande av den höga skyddsnivå för folkhälsan som uppnås genom direktivet. Sådana åtgärder ska vara proportionella och får inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller medföra en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna (artikel 24.2). Av direktivets ingress framgår också att sådana bestämmelser måste vara förenliga med EUF-fördraget och skyldigheterna inom WTO.

I anslutning till rådets antagande av det reviderade tobaksproduktdirektivet framförde Sverige att redan den i direktivet aktuella omfattningen av hälsovarningarna kunde strida mot svenska grundlagar och att det var osäkert om och hur Sverige kunde genomföra direktivet i fråga om hälsovarningarnas storlek. Detta hänför sig till att hälsovarningarna begränsar näringsidkarens möjlighet att förse förpackningarna med egen text (prop. 2001/02:162 s. 54). En neutral förpackning begränsar denna möjlighet ytterligare. Utredaren ska mot denna bakgrund analysera kravet på neutrala förpackningar i förhållande till grundlagarna.

Frågan om krav på neutrala förpackningar innehåller likartade frågeställningar i förhållande till varumärkesrätten som ett exponeringsförbud för tobaksprodukter. Utredaren ska därför analysera hur krav på neutrala förpackningar förhåller sig till varumärkesrätten – i Sverige, inom EU och enligt internationella åtaganden. Liksom för exponeringsförbud för tobaksprodukter måste frågan om krav på neutrala tobaksförpackningar även analyseras i förhållande till egendomsskyddet.

Frågan om neutrala tobaksförpackningar är fortfarande föremål för internationell rättslig prövning inom WTO. Under återopande

av det nyligen reviderade tobaksproduktdirektivet (2014/40/EU) har flera medlemsstater inom EU aviserat att gå vidare med att införa neutrala tobaksförpackningar utan att avvakta utgången av den pågående rättsliga prövningen i WTO.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om det finns skäl att införa krav på neutrala tobaksförpackningar i Sverige,
- särskilt analysera och bedöma hur ett krav på neutrala tobaksförpackningar för tobaksprodukter förhåller sig till grundlagarna, varumärkesrätten och egendomsskyddet,
- analysera hur krav på neutrala tobaksförpackningar förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden, särskilt avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (Trips-avtalet) och WTO:s avtal om Technical Barriers to Trade (TBT) och
- lämna de författningsförslag som analysen och bedömningen ger anledning till.

Utredaren ska i sin analys ta hänsyn till pågående rättsprocess inom WTO liksom processen inom EU som rör Storbritanniens och Irlands anmälningar om lagförslag för att införa neutrala tobaksförpackningar. I det sammanhanget ska utredaren också ta del av synpunkter som andra EU-länder lämnat på Storbritanniens och Irlands lagstiftning. Utredaren ska följa förhandlingarna om en reformering av varumärkesrätten inom EU.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar. Om utredningen bedömer att det finns skäl att införa neutrala tobaksförpackningar men samtidigt gör bedömningen att ett sådant förslag kommer i konflikt med grundlag, ska detta anmälas till regeringen.

Uppdragets genomförande och redovisning

Det som sägs om konsekvensbeskrivning, samråd och arbetsformer i ursprungsdirektiven gäller också i dessa tilläggsdirektiv.

Utredaren ska vid framtagandet av förslag se till att dessa är förenliga med allmänna EU-rättsliga principer och att förslagen är proportionerliga och motiverade i förhållande till folkhälsa. Utred-

ningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 mars 2016.

(Socialdepartementet)

Enkätundersökning

Enkätens syfte och genomförande

I vårt uppdrag ingår att analysera resultatet av de ändringar i tobakslagen (1993:581) som trädde i kraft år 2010 samt för- och nackdelar med att införa tillståndsplikt för försäljning av tobak. I syfte att skapa ett bredare underlag för vår analys och våra överväganden i dessa delar har vi inhämtat synpunkter och förslag från de kommunala tillsynsmyndigheterna, länsstyrelserna och Folkhälsomyndigheten. Rent praktiskt har detta skett genom att en enkät har skickats till samtliga länsstyrelser som ombetts att besvara enkäten i relevanta delar och vidarebefordra enkätfrågorna till de kommunala tillsynshandläggarna inom respektive län. Enkäten har också skickats till Folkhälsomyndigheten.

Enkäten skickades per e-post ut den 11 juni 2015 med önskemål om svar senast den 15 augusti 2015. Den 15 augusti 2015 hade till utredningens sekretariat svar inkommit från 68 kommuner, 16 länsstyrelser och från Folkhälsomyndigheten. Svar från ytterligare en kommun kom in till sekretariatet den 29 augusti.

Enkätfrågorna

Tillsynsmyndigheterna har i enkäten ombetts att besvara följande frågor:

- Hur många försäljningsställen som sålt tobak men som inte anmält försäljningen har ni upptäckt (sedan anmälningsplikten sanktionerades/årligen)?

- Hur ofta och på vilket sätt tillämpar ni bestämmelsen i 21 § tobakslagen om omhändertagande av tobaksvaror? Hur har er tillsyn utvecklats sedan den sanktionerade anmälningsplikten för detaljister infördes år 2010? – Har de nya reglerna förbättrat era möjligheter att effektivt bedriva tillsyn över tobaksförsäljningen? Hur?
- Ser ni några brister i det nuvarande sanktionerade anmälnings-systemet? Anser ni att de verktyg som tobakslagen ställer till ert förfogande möjliggör en effektiv tillsyn? – Om inte, efterfrågar ni några särskilda verktyg? Vilka?
- Anser ni att anmälningsplikten bör ersättas av en tillståndsplikt för försäljning av tobak? Vilka är i så fall de viktigaste skälen för – eller emot – en sådan förändring?
- Hur skulle en tillståndsprovning lämpligen utformas praktiskt? Vem bör pröva tillstånden och vad bör ligga i provningen?
- Kan ni göra någon bedömning av i vilken mån det skulle krävas ökade resurser för hanteringen och tillsynen om anmälningsplikten byts ut mot en tillståndsplikt?

Resultaten

Inledande anmärkningar

Redan inledningsvis kan påpekas att frågorna har en delvis öppen karaktär och att svaren därför inte följer en given svarsmall. Detta innebär dels att det inte är möjligt att redovisa svaren på ett schematiskt sätt, dels att svaren i några avseenden är öppna för viss tolkning. Vidare bör beaktas att enkäten har besvarats av enskilda tjänstemän och att de framförda erfarenheterna och synpunkterna inte nödvändigtvis återspeglar den allmänna uppfattningen eller officiella hållningen inom den kommunala tillsynsverksamheten i respektive kommun. Mot bl.a. den bakgrunden bedömer vi att det saknas anledning att närmare redovisa respektive kommuns synpunkter. En sådan redovisning framstår inte heller som relevant för att tillgodose undersökningens syfte – att fånga upp olika synpunkter, argument och förslag samt urskilja mer övergripande ståndpunkter.

Erfarenheter av lagändringarna år 2010

Kommunerna

Några kommuner har anfört att tillsynen blivit effektivare sedan införandet av kravet på att anmälan ska göras innan försäljningen påbörjas. En klar majoritet av de tillfrågade kommunerna har emellertid uppgett att den sanktionerade anmälningsplikten för detaljister inte har haft någon egentlig inverkan på tillsynsarbetet. Däremot har flera av de andra lagändringar som gjordes samtidigt lyfts fram som positiva i ett tillsynsperspektiv.

Några kommuner har framhållit att polismyndighetens roll som tillsynsmyndighet jämte kommunerna, samt möjligheten att begära biträde från polismyndigheten, har lett till att samarbetet stärkts bl.a. genom gemensamma utbildningar och samordnad tillsyn. Även samarbetet med Skatteverket har av flera kommuner omnämnts i positiva ordalag. Flera andra kommuner har emellertid framhållit just svårigheterna med att få biträde av polisen som ett problem vid tillsynsarbetet.

Några kommuner har redovisat positiva erfarenheter av den införda möjligheten att meddela vitessanktionerade förbud och förelägganden medan en majoritet av kommunerna förklarat att sanktionsverktygen saknar skärpa och inte ger förutsättningar för effektiv tillsyn.

Av de 69 kommuner som besvarat frågan om hur vanligt det är att tillsynsmyndigheten upptäcker att tobaksförsäljning bedrivs utan föreskriven anmälan har 38 kommuner uppgett att de aldrig upptäckt sådan försäljning. Några storstadskommuner har uppgett att de gör 20–30 sådana upptäckter per år, medan övervägande del av de resterande kommunerna har uppgett att sådana upptäckter görs vid något eller några enstaka fall per år.

Undersökningen visar också att möjligheten att enligt 21 § tobakslagen omhänderta tobaksvaror inte används i någon nämnvärd utsträckning av kommunerna. Av de 60 kommuner som besvarat frågan om bestämmelsen använts har 43 svarat att de aldrig har gjort det och endast fyra kommuner har uppgett att de tillämpat bestämmelsen mer än en gång.

Flera av de kommuner som uppgett att de inte använder sig av bestämmelsen har förklarat att beslag i stället har gjorts av Polismyndigheten eller Tullverket vid gemensamma tillsynsbesök, ofta

inriktade mot att bekämpa felaktigt märkt tobak. Flera kommuner har ändå förklarat sig positiva till att möjligheten till omhändertagande finns.

Länsstyrelserna

Flera länsstyrelser har konstaterat att möjligheten till omhändertagande av tobaksvaror används i mycket begränsad utsträckning av kommunerna. Någon länsstyrelse har påtalat att den vid sin tillsyn över kommunerna har kommenterat att nämnders delegationsordning inte nämner möjligheten till omhändertagande, men att denna möjlighet har tagits upp och diskuterats vid nätverksträffar. Syftet har varit att uppmuntra omhändertagande i de fall tillsynsmyndigheten påträffar mindre mängder felmärkt tobak och polisen inte vill beslagta den. Vanliga invändningar som då har framförts är att kommunerna inte vet var de ska förvara tobaksvarorna eller hur de ska förstöra dessa.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten har meddelat att av de kommunala beslut som i enlighet med 23 a § andra stycket tobakslagen skickades in till myndigheten under 2014, avsåg fyra beslut om omhändertagande enligt 21 § tobakslagen och 28 stycken beslut om försäljningsförbud enligt 20 a § tobakslagen. Från januari till juni 2015 inkom sex beslut om omhändertagande och 28 beslut om försäljningsförbud.

Påtalade brister med nuvarande försäljningsordning

Kommunerna

Av de tillfrågande kommunerna har 30 påtalat brister i det nuvarande regelverket medan 23 har svarat att de inte upplever några direkta brister.

Den vanligaste kritiken mot det nuvarande systemet riktar sig mot dagens sanktionsmöjligheter som av många kommuner upplevs som både tandlösa och ineffektiva. Från många håll har t.ex.

påtalats att kommunerna saknar möjlighet att rikta sanktioner en näringsidkare som har påbörjat tobaksförsäljning utan föregående anmälan. Underlåtenhet att anmäla försäljningen – eller komplettera en gjord anmälan – har också från flera hålls lyfts fram som en källa till merarbete. Många kommuner betraktar också den gräns om sex månader, för vilket ett försäljningsförbud får meddelas, som allt för kort.

Därutöver har flera kommuner gjort gällande att det i dag är allt för enkelt att påbörja tobaksförsäljning och att kunskaperna om gällande regler hos näringsidkaren och dennes anställda ofta är bristfälliga. Avsaknaden av en möjlighet till prövning av näringsidkarens lämplighet för tobaksförsäljning har av flera kommuner bedömts öka risken för förekomsten av oseriösa aktörer och därmed också risken för illojal konkurrens. Möjligheten för en näringsidkare att köpa tobak från grossister utan att dessförinnan ha gjort en anmälan om tobaksförsäljning till kommunen har också ifrågasatts. Även de praktiska svårigheterna förknippade med samordningen av tillsyn mellan olika myndigheter och avsaknaden av en tydlig vägledning för tillsynsarbetet har påtalats.

Många kommuner har också anmärkt mot att tobaksärenden har en låg prioritering hos Polismyndigheten och att polisutredningar rörande olovlig tobaksförsäljning ofta läggs ner, eftersom brottet bedöms som ringa.

Länsstyrelserna

De brister som har påtalats av länsstyrelserna överensstämmer i allt väsentligt med de som framförts av de kommunala tobakshandläggarna. En närmast generell ståndpunkt är att de sanktionsverktyg som tobakslagen tillhandahåller är tandlösa. Avsaknaden av en möjlighet att avvisa en anmälan från t.ex. en närstående till en handlare som meddelats försäljningsförbud, har framhållits som en stor brist med nuvarande ordning.

Vidare har det påtalats att systemet med anmälningsplikt är tungrott, eftersom det saknas incitament för en handlare att komplettera en redan gjord anmälan även när så är motiverat. Många länsstyrelser har gjort gällande att straffsatsen för olovlig tobaksförsäljning är för låg och att den inte står i proportion till riskerna för

upptäckt och de potentiella ekonomiska förtjänsterna av illegal försäljning. De låga straffsatserna har också pekats ut som en del av förklaringen till att tobaksrelaterad brottslighet är lågprioriterad hos de brottsbekämpande myndigheterna.

Därutöver har påtalats att kunskapsbristen hos många mindre handlare är mycket stor och att anmälningsförfarandet inte är tillräckligt för att säkerställa att försäljningen bedrivs i enlighet med tobakslagens regelverk. Anmälningsystemet pekas också ut som en orsak till att tobakstillsynen inte har tillräcklig prioritet bland de kommunala handläggarna

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten har påpekat bl.a. att bestämmelsen om försäljningsförbud kan kringgås genom att en näringsidkare som får försäljningsförbud har möjlighet att överlåta sin verksamhet till en närstående.

Efterfrågade verktyg

Som redovisas i följande avsnitt anser många kommuner att bristerna med det nuvarande tillsynssystemet skulle avhjälpas genom att anmälningsförfarandet ersätts av en tillståndsplikt för tobaksförsäljning. Bortsett från frågan om tillståndsplikt är det vanligast efterfrågade verktyget direktverkande sanktionsavgifter.

Ett flertal kommuner har också efterfrågat en möjlighet att koppla ett försäljningsförbud till en särskild verksamhet eller lokal, liksom möjlighet att meddela försäljningsförbud för en längre tid än vad som i dag är tillåtet. Därutöver har många kommuner efterfrågat en möjlighet att koppla administrativa sanktioner till kontrollköpsmetoden. Även möjligheten att införa ett förvaringsförbud för tobak på försäljningsställen som inte anmält försäljning av tobak i föreskriven ordning har lyfts fram. Några enstaka kommuner har efterfrågat ett ökat stöd från länsstyrelsen och Folkhälsomyndigheten i tillsynsarbetet, t.ex. genom en konkret vägledning, anvisning eller rutinbeskrivning.

Tillståndsplikt för tobaksförsäljning

Av de 64 *kommuner* som besvarat frågan om de anser att anmälningsplikten bör ersättas av en tillståndsplikt för försäljning av tobak har en klar majoritet, 38 stycken, uttryckt sig positivt till en sådan förändring medan 19 kommuner uttryckt att det nuvarande anmälningsförfarandet bör behållas. Ytterligare sju kommuner har förklarat sig osäkra. Av de 16 *länsstyrelser* som besvarat frågan har 14 stycken förordat en övergång till ett tillståndsförfarande medan två har redovisat en motsatt ståndpunkt. *Folkhälsomyndigheten* har ansett att anmälningsplikten bör ersättas av en tillståndsplikt.

Framförda argument för en tillståndsplikt

Kommunerna

I princip samtliga kommuner som förespråkat införandet av en tillståndsplikt har påtalat att den största förtjänsten med ett sådant system är möjligheten att sälla bort oseriösa aktörer redan innan försäljningen påbörjas. Möjligheten att vid en tillståndsordning återkalla ett tillstånd har lyfts fram som ett viktigt verktyg för att stärka incitamenten att bedriva försäljningen på ett lagenligt sätt. Många kommuner har framhållit att en tillståndsordning skulle öka möjligheterna att bekämpa illegal försäljning, minska behovet av administrativa åtgärder från kommunens sida och skapa en sundare konkurrens inom branschen. Flera kommuner har dessutom argumenterat för att ett tillståndskrav skulle ge kommunerna en bättre kontroll över vilka försäljningsställen som faktiskt finns, eftersom en tillståndsplikt kan antas få ett större genomslag än dagens anmälningsplikt, både när det gäller registrering och avregistrering av försäljningen.

Även möjligheten att förena ett tillstånd med kunskapskrav – samt möjlighet att ställa krav på egenkontrollprogram – har av många kommuner framförts som en positiv aspekt av en tillståndsordning. Vidare har från några håll påtalats att ett tillståndsförfarande skulle kunna bidra till att kommunernas tillsynsarbete blir mer enhetligt.

Därutöver har flera argument av närmast principiell karaktär anförts till stöd för en tillståndsordning. Det har t.ex. påtalats att ett

tillståndskrav skulle ge en signal om att tobak inte är att betrakta som vilken vara som helst, vilket skulle kunna leda till att tobaksfrågor får en högre prioritet inom kommunerna, men också hos polis och rättsväsende. Flera kommuner har också betonat att en tillståndsplikt sannolikt skulle begränsa tillgängligheten av tobak och därmed också konsumtionen. Någon kommun har framhållit att en tillståndsordning – innefattande en förprovning och en möjlighet till återkallelse av tillståndet – har ett pedagogiskt värde och skapar en större förutsebarhet för samtliga aktörer.

Länsstyrelserna

De länsstyrelser som har förordat en tillståndsplikt har primärt betonat de förbättrade möjligheterna att få bort oseriösa aktörer från marknaden och därmed stävja handel med illegal tobak och försäljning av tobaksvaror till minderåriga. En tillståndsplikt har också från flera håll lyfts fram som ett viktigt verktyg för att öka prioriteringen av tobakstillsynen. Även det förhållandet att en tillståndsplikt sannolikt skulle ha en begränsande effekt på tillgängligheten har lyfts fram som ett tobakspolitiskt argument för en sådan ordning.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten har framhållit att en tillståndsplikt sannolikt skulle försvåra möjligheterna att kringgå ett försäljningsförbud genom att överlåta verksamheten till en närstående och på det viset kringgå förbudet. I detta avseende har myndigheten hänvisat till alkohollagens (2010:1622) bestämmelser om serveringstillstånd, enligt vilka den som fått ett tillstånd återkallat inte kan figurera i rörelsen och kretsen av personer som granskas av kommunen vid en ansökan (myndigheten har i fråga om bulvanförhållanden hänvisat till rättsfallet HFD 2011 ref. 43). Myndigheten har vidare konstaterat att möjligheten att ingripa mot en näringsidkare som inte följer tobakslagens regler genom att dra in dennes tillstånd är effektivare än andra administrativa åtgärder. Myndigheten har också framfört den ståndpunkten att en tillståndsplikt skulle stärka tobakstillsynen i kommunerna.

Framförda argument mot en tillståndsplikt

Kommunerna

Det huvudsakliga argument som framförts mot att införa en tillståndsplikt är att en sådan ordning skulle innebära en ökad administrativ börda för såväl tillsynsmyndigheterna som näringsidkare till tveksam, eller ingen, nytta. En annan synpunkt som framförts från flera kommuner är att införandet av en tillståndsplikt skulle riskera att flytta fokus från tillsynsarbetet på försäljningsställena, eftersom en större del av resurserna skulle gå åt till att pröva tillståndsansökningarna. Flera kommuner har ifrågasatt om särskilda kunskapskrav skulle få några egentliga effekter, eftersom de flesta överträdelser inte hänför sig till okunskap om försäljningsreglerna. Vidare har påtalats att många handlare har även andra regelområden att förhålla sig till (t.ex. folköls- och läkemedelsförsäljning) och att alla olikheter mellan områdena innebär merarbete för dessa handlare. Risken för att seriösa försäljare riskerar att försvinna till följd av att de inte kommer ha ekonomiskt utrymme att hantera tillståndsavgifter har också påtalats.

Länsstyrelserna

Flera länsstyrelser har konstaterat att den eventuella nackdelen med ett tillståndsförfarande är det merarbete som detta kan medföra för den som ska ansvara för tillståndsgivningen. En av de länsstyrelser som motsatt sig en övergång till en tillståndsordning har anfört att en tillståndsförfarande riskerar att ge intryck av att myndigheten garanterar att tobaksförsäljning sker i enlighet med gällande regler och att detta kan leda till att verksamhetens eget ansvar glider över på tillsynsmyndigheten. Det har också från flera håll understrukits att illegal tobaksförsäljning är illegal oavsett om den är anmälnings- eller tillståndspliktig och att kriminella förfaranden ska utredas av de brottsbekämpande myndigheterna och inte tillsynsmyndigheten.

Synpunkter i fråga om utformningen av en tillståndsplikt

Kommunerna

Drygt tre fjärdelar av kommunerna har föreslagit att prövningen av en ansökan om försäljningstillstånd ska prövas av kommunerna. Ytterligare en handfull kommuner har närmast förutsatt att prövningen ska ske på kommunal nivå. Som skäl för en sådan ordning har anförts att kommuner har bäst lokalkännedom samt utarbetade rutiner för handläggning av serveringstillstånd samt andra arbetsuppgifter som berör verksamhetsutövarna, t.ex. tillsyn avseende livsmedelshantering. En kommunal hantering av tillståndsansökningarna har därför av många kommuner bedömts kunna underlätta för både verksamhetsutövarna och kommunerna. Någon kommun har påtalat att det är opraktiskt att, som vid försäljning av receptfria läkemedel, en central myndighet håller i tillståndsprövningen medan tillsynsansvaret ligger på kommunerna.

En handfull kommuner har föreslagit att tillståndsprövningen i stället ska hanteras av länsstyrelsen, polismyndigheten eller Folkhälsomyndigheten. Det främsta argumentet för en sådan ordning är att den bedöms leda till en mer likvärdig bedömning. Någon kommun har påtalat att en central tillståndsprövning med fördel skulle kunna utmyнна i ett nationellt tillsynsregister från vilket kommunerna årligen skulle kunna ta fram de uppgifter som behövs vid utformningen av kommunala tillsynsplaner. Likaså skulle registret kunna innehålla uppgifter om kommunernas tillsynsbesök och de eventuella avikelser som framkommer vid sådana besök.

När det gäller själva utformningen av en tillståndsordning har en klar majoritet av de tillfrågade kommunerna förespråkat en ordning som i allt väsentligt motsvarar den som gäller vid ansökan om serveringstillstånd. Nästintill samtliga kommuner har bedömt att en vandelsprövning och ett ändamålsenligt egenkontrollprogram bör utgöra nödvändiga villkor vid en tillståndsprövning. Ett stort antal kommuner har också föreslagit att ett försäljningstillstånd ska kunna villkoras av att verksamhetsutövaren har klarat ett kunskapstest och från några håll har föreslagits att sådana test ska utformas enligt en nationell standard. Vidare har många kommuner framhållit vikten av att kommunen vid handläggningen av en tillståndsansökan får möjlighet att inhämta relevanta uppgifter från andra myndigheter,

t.ex. Skatteverket, Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten, eller möjlighet att remittera ansökan till dessa myndigheter.

Några enstaka kommuner har förelagit att en tillståndsprövning bör avse även försäljningslokalen och att tobaksförsäljning bör begränsas till t.ex. butiker och bensinstationer. Andra förslag som kan nämnas är krav på tillståndsbevis för att få handla tobak av grossister, krav på intyg om betald skatt från leverantörer för att få inhandla tobak och krav på att tobaksförsäljning inte ska få utgöra den huvudsakliga inkomstkällan.

Ett tiotal kommuner har föreslagit att tillståndsprövningen ska göras ”mindre omfattande” och ”enklare” än motsvarande prövningar vid serveringstillstånd. Flera av dessa kommuner har påtalat att tillståndsordningen i annat fall skulle riskera att bli dyr och leda till onödig byråkrati.

Avslutningsvis kan i detta sammanhang nämnas att någon kommun har framhållit behovet av att klargöra vem som ska sköta tillståndsgivningen samt utöva tillsyn över försäljning som sker via Internet.

Länsstyrelserna

De länsstyrelser som har förordat en tillståndsplikt har föreslagit att en sådan utformas på ett likande sätt som vid serveringstillstånd, men samtidigt påtalat att vissa av de krav som ställs vid alkoholservering, t.ex. störningar för närboende och krav på godkända livsmedelslokaler inte bör omfattas av tillståndsprövningen som därför inte behöver vara lika omfattande. De flesta länsstyrelser förefaller vara eniga om att en tillståndsprövning främst bör avse sökandens vandel och en kontroll av att sökanden självmant har betalat sina skatter och avgifter. Någon länsstyrelse har förklarat att verksamhetsutövarna ofta är okunniga om tobakslagen och att en kortare utbildning i förening med ett kunskapsprov därför lämpligen kan ingå som ett led i tillståndsförfarandet.

Folkhälsomyndigheten

Även Folkhälsomyndigheten har redovisat den uppfattningen att kommunerna är bäst lämpade att hantera en tillståndsprövning. Myndigheten har framhållit att kommunerna utövar den omedelbara tillsynen över försäljningen av tobak och därför har goda möjligheter att snabbt vidta lämpliga åtgärder i de situationer som tobakslagens bestämmelser inte följs. Enligt Folkhälsomyndigheten bör alkohollagens bestämmelser om serveringstillstånd kunna tjäna som vägledning vid utformningen av en tillståndsordning för tobaksförsäljning.

Synen på behovet av ökade resurser

Kommunerna

Av de drygt 50 kommuner som kommenterat behovet av ökade resurser har ett tiotal, främst mindre kommuner med ett förhållandevis begränsat antal försäljningsställen, gjort bedömningen att en tillståndsplikt bör kunna genomföras utan utökade resurser. Övriga kommuner har i stället hävdats att en övergång från ett anmälningsförfarande till en tillståndsordning kommer att kräva, eller troligtvis kommer att kräva, utökade kommunala resurser, i synnerhet i det initiala skedet.

Uppskattningen av resursbehovet varierar kraftigt mellan de olika kommunerna, från några procent till fördubblade resurser. Flera kommuner har påtalat att antalet försäljningsställen för tobak vida överstiger antalet serveringsställen och pekat på att den initiala tillståndsprövningen riskerar att bli mycket tidskrävande. Det har dock från flera håll konstaterats att den faktiska resursåtgången blir beroende av tillståndspliktens närmare utformning. Vissa farhågor har också framförts för att tillståndshanteringen riskerar att ske delvis på bekostnad av tillsynsarbetet. Många kommuner har betonat att det förhållandet att tillståndsgivning normalt sett är avgiftsfinansierad innebär att avgifterna måste anpassas utifrån den ökade tidsåtgång som en övergång från ett anmälnings- till ett tillståndsförfarande medför och att detta kommer att bli kännbart för detaljhandeln.

Flera kommuner har också framhållit att det initiala merarbete som en tillståndsplikt kan antas medföra till viss del sannolikt kommer att vägas upp av att förutsättningarna för att bedriva effektiv tillsyn ökar. Någon kommun har påtalat att de resurser som i dag läggs på arbetet med att minimera antalet unga rökare skulle kunna minska med en tillståndsplikt.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har pekat på behovet av extra resurser hos kommunerna samt möjligheten att finansiera dessa genom avgifter. Det har dock påpekats att en seriös och noggrann prövning av en tillståndsansökan kan medföra tidsvinster för tillsynsarbetet. Flera länsstyrelser har också gjort bedömningen att även länsstyrelsens kostnader kommer att öka med en tillståndsplikt. Man har pekat på behov av omställningsarbete för uppbyggnad av system och strukturer samt utbildningsinsatser och annan kompetensutveckling, både inom länsstyrelsen och i förhållande till kommunerna.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten har gjort bedömningen att det kommer att krävas ökade resurser för hanteringen och tillsynen om anmälningsplikten byts ut mot en tillståndsplikt. Vidare har myndigheten gjort gällande att tobakstillsynen i dag är lågt prioriterad i många kommuner.

Sammanfattande slutsatser

De lagändringar som genomfördes år 2010 förefaller inte ha påverkat kommunernas tillsynsarbete i någon nämnvärd utsträckning. Undersökningen visar att många kommunala tillsynsmyndigheter upplever den nuvarande anmälningsplikten som ineffektiv och de administrativa sanktionsmedlen som tandlösa. Denna uppfattning delas också av många länsstyrelser. Många tillsynsmyndigheter har pekat på problemet med att meddelade försäljningsförbud i dag kan kringgå genom att verksamheten överläts till en närstående. Majo-

riteten av kommunerna har efterfrågat skarpare sanktionsmöjligheter, t.ex. direktverkande sanktioner och möjlighet att meddela försäljningsförbud för en längre tid än vad som i dag är möjligt. Samtidigt finns det kommuner som anser att det nuvarande systemet är tillräckligt och att förekommande tillsynsproblem har att göra med resurstilldelning och regeltillämpning snarare än regelverket i sig.

En klar majoritet av kommunerna och länsstyrelserna, liksom Folkhälsomyndigheten, har förklarat sig positiva till införandet av en tillståndsplikt för tobaksförsäljning. Möjligheten att vid en tillståndsordning dels pröva sökandens lämplighet, dels återkalla ett tillstånd vid överträdelser framträder som huvudargumenten för en tillståndsordning. De huvudsakliga argumenten mot en sådan ordning riktar sig mot den förväntade ökade administrationen, i synnerhet i inledningskedet, och farhågor för att tillståndsprövningen kan komma att ske på bekostnad av tillsynsarbetet. Många av de tillsynsmyndigheter som har motsatt sig en övergång till en tillståndsordning har också ifrågasatt den faktiska nyttan av en sådan förändring.

När det gäller utformningen av en eventuell tillståndsplikt är majoritetsuppfattningen att tillståndsansökningar bör prövas av kommunerna. De flesta tillsynsmyndigheter förordar också att prövningen utformas på i huvudsak samma sätt som den som i dag gäller vid alkoholserving enligt alkohollagen.



PROTOCOL

TO ELIMINATE ILLICIT TRADE
IN TOBACCO PRODUCTS



F C T C

WHO FRAMEWORK CONVENTION
ON TOBACCO CONTROL

WHO Library Cataloguing-in-Publication Data :

Protocol to eliminate illicit trade in tobacco products.

1.Tobacco. 2.Commerce – legislation and jurisprudence. 3.Tobacco industry – legislation. 4. Marketing. 5.Government regulation. 6.Licensure. 7.International cooperation. I.World Health Organization. II.WHO Framework Convention for Tobacco Control.

ISBN 978 92 4 150524 6

(NLM classification: HD 9130.6)

© World Health Organization 2013

All rights reserved. Publications of the World Health Organization are available on the WHO web site (www.who.int) or can be purchased from WHO Press, World Health Organization, 20 Avenue Appia, 1211 Geneva 27, Switzerland (tel.: +41 22 791 3264; fax: +41 22 791 4857; e-mail: bookorders@who.int).

Requests for permission to reproduce or translate WHO publications –whether for sale or for non-commercial distribution– should be addressed to WHO Press through the WHO web site (www.who.int/about/licensing/copyright_form/en/index.html).

The designations employed and the presentation of the material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the World Health Organization concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. Dotted lines on maps represent approximate border lines for which there may not yet be full agreement.

The mention of specific companies or of certain manufacturers' products does not imply that they are endorsed or recommended by the World Health Organization in preference to others of a similar nature that are not mentioned. Errors and omissions excepted, the names of proprietary products are distinguished by initial capital letters.

All reasonable precautions have been taken by the World Health Organization to verify the information contained in this publication. However, the published material is being distributed without warranty of any kind, either expressed or implied. The responsibility for the interpretation and use of the material lies with the reader. In no event shall the World Health Organization be liable for damages arising from its use.

Printed by the WHO Document Production Services, Geneva, Switzerland.

Table of Contents

Foreword	1
Text of the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products	
Preamble	3
PART I: INTRODUCTION	
Article 1 Use of terms	6
Article 2 Relationship between this Protocol and other agreements and legal instruments	8
Article 3 Objective	8
PART II: GENERAL OBLIGATIONS	
Article 4 General obligations	9
Article 5 Protection of personal data	10
PART III: SUPPLY CHAIN CONTROL	
Article 6 Licence, equivalent approval or control system	11
Article 7 Due diligence	13
Article 8 Tracking and tracing	15
Article 9 Record-keeping	17
Article 10 Security and preventive measures	19
Article 11 Sale by Internet, telecommunication or any other evolving technology	20
Article 12 Free zones and international transit	20
Article 13 Duty free sales	21
PART IV: OFFENCES	
Article 14 Unlawful conduct including criminal offences	22
Article 15 Liability of legal persons	24
Article 16 Prosecutions and sanctions	24
Article 17 Seizure payments	25
Article 18 Disposal or destruction	25
Article 19 Special investigative techniques	25
PART V: INTERNATIONAL COOPERATION	
Article 20 General information sharing	27
Article 21 Enforcement information sharing	27

Article 22	Information sharing: confidentiality and protection of information	28
Article 23	Assistance and cooperation: training, technical assistance and cooperation in scientific, technical and technological matters	28
Article 24	Assistance and cooperation: investigation and prosecution of offences	29
Article 25	Protection of sovereignty	29
Article 26	Jurisdiction	30
Article 27	Law enforcement cooperation	31
Article 28	Mutual administrative assistance	32
Article 29	Mutual legal assistance	33
Article 30	Extradition	37
Article 31	Measures to ensure extradition	40
PART VI: REPORTING		
Article 32	Reporting and exchange of information	41
PART VII: INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS AND FINANCIAL RESOURCES		
Article 33	Meeting of the Parties	42
Article 34	Secretariat	43
Article 35	Relations between the Meeting of the Parties and intergovernmental organizations	44
Article 36	Financial resources	44
PART VIII: SETTLEMENT OF DISPUTES		
Article 37	Settlement of disputes	46
PART IX: DEVELOPMENT OF THE PROTOCOL		
Article 38	Amendments to this Protocol	46
Article 39	Adoption and amendment of annexes to this Protocol	47
PART X: FINAL PROVISIONS		
Article 40	Reservations	48
Article 41	Withdrawal	48
Article 42	Right to vote	48
Article 43	Signature	49
Article 44	Ratification, acceptance, approval, formal confirmation or accession	49
Article 45	Entry into force	50
Article 46	Depositary	50
Article 47	Authentic texts	50

Annex 1:	Decision FCTC/COP5(1) – Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products	52
Annex 2:	History of the negotiations of the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products	53
Annex 3:	Article 15 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control (<i>Illicit trade in tobacco products</i>)	56
Annex 4:	Article 33 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control (<i>Protocols</i>)	58

FOREWORD

The Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products is the first protocol to the WHO Framework Convention on Tobacco Control (WHO FCTC), and a new international treaty in its own right. It was adopted by consensus on 12 November 2012 at the fifth session of the Conference of the Parties (COP) to the WHO FCTC (Seoul, Republic of Korea, 12–17 November 2012). The Protocol builds upon and complements Article 15 of the WHO FCTC, which addresses means of countering illicit trade in tobacco products, a key aspect of a comprehensive tobacco control policy.

The Protocol was developed in response to the growing international illicit trade in tobacco products, which poses a serious threat to public health. Illicit trade increases the accessibility and affordability of tobacco products, thus fuelling the tobacco epidemic and undermining tobacco control policies. It also causes substantial losses in government revenues, and at the same time contributes to the funding of transnational criminal activities.

The objective of the Protocol is the elimination of all forms of illicit trade in tobacco products, in accordance with the terms of Article 15 of the WHO FCTC.

The Protocol, in particular, aims to secure the supply chain of tobacco products – measures widely considered to be the “heart” of the Protocol. It requires the establishment of a global tracking and tracing regime within five years of entry into force of the Protocol, comprising national and/or regional tracking and tracing systems and a global information sharing point located in the Convention Secretariat. Other provisions to ensure control of the supply chain cover licensing, due diligence, record keeping, and security and preventive measures, as well as measures in relation to Internet- and telecommunication-based sales, duty free sales, and free zones and international transit.

The Protocol also covers important matters concerning offences, with provisions on liability, prosecutions and sanctions, seizure payments and special investigative techniques, as well as the disposal and destruction of confiscated products. Another key group of substantive articles addresses the issue of international cooperation, such as measures on information sharing, technical and law enforcement cooperation, protection of sovereignty, jurisdiction, mutual legal and administrative assistance, and extradition.

The Protocol establishes the reporting obligations of the Parties, linked to the reporting system of the WHO FCTC, as well as the financial and institutional arrangements necessary for its implementation. The Protocol stipulates that the

Meeting of the Parties shall be the governing body of the Protocol, and that the Convention Secretariat shall also be the Secretariat of the Protocol.

The Protocol was opened for signature on 10 January 2013 at WHO Headquarters in Geneva. More than 50 Parties participated in this event, during which 12 Parties, representing all six regions, signed the Protocol. The Protocol then remained open for signature at United Nations Headquarters in New York until 9 January 2014. The Secretary-General of the United Nations is the Depositary for the Protocol (Article 46).

Any Party to the WHO FCTC may become a Party to the Protocol. The Protocol shall enter into force on the 90th day following the deposit of the 40th instrument of ratification, acceptance, approval, formal confirmation or accession with the Depositary.

The development and adoption of the Protocol is the result of close cooperation between the Parties and multiple sectors of government, demonstrating how a unified stand on a public health subject can benefit important government objectives on health and beyond. Continued intersectoral and international collaboration, including cooperation with relevant international organizations, as called for in the Protocol, will be crucial to its successful implementation.

The Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products is a milestone in strengthening global action against tobacco and is a new legal instrument in public health. It supplements the WHO FCTC with a comprehensive tool to counter and eventually eliminate illicit trade in tobacco products and to strengthen legal dimensions for international health cooperation.

Dr Haik Nikogosian
Head, Convention Secretariat

Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products

PREAMBLE

The Parties to this Protocol,

Considering that on 21 May 2003, the Fifty-sixth World Health Assembly adopted by consensus the WHO Framework Convention on Tobacco Control, which came into force on 27 February 2005;

Recognizing that the WHO Framework Convention on Tobacco Control is one of the United Nations' most rapidly ratified treaties and a fundamental tool for attaining the objectives of the World Health Organization;

Recalling the Preamble to the Constitution of the World Health Organization, which states that the enjoyment of the highest attainable standard of health as a fundamental right of every human being without distinction of race, religion, political belief, economic or social condition;

Determined also to give priority to their right to protect public health;

Deeply concerned that the illicit trade in tobacco products is contributing to the spread of the tobacco epidemic, which is a global problem with serious consequences for public health that calls for effective, appropriate and comprehensive domestic and international responses;

Recognizing further that illicit trade in tobacco products undermines price and tax measures designed to strengthen tobacco control and thereby increases the accessibility and affordability of tobacco products;

Seriously concerned by the adverse effects that the increase in accessibility and affordability of illicitly traded tobacco products has on public health and the well-being, in particular of young people, the poor and other vulnerable groups;

Seriously concerned about the disproportionate economic and social implications of illicit trade in tobacco products on developing countries and countries with economies in transition;

Aware of the need to develop scientific, technical and institutional capacity to plan and implement appropriate national, regional and international measures to eliminate all forms of illicit trade in tobacco products;

Acknowledging that access to resources and relevant technologies is of great importance for enhancing the ability of Parties, particularly in developing countries and countries with economies in transition, to eliminate all forms of illicit trade in tobacco products;

Acknowledging also that, although free zones are established to facilitate legal trade, they have been used to facilitate the globalization of illicit trade in tobacco products, both in relation to the illicit transit of smuggled products and in the manufacture of illicit tobacco products;

Recognizing also that illicit trade in tobacco products undermines the economies of Parties and adversely affects their stability and security;

Also aware that illicit trade in tobacco products generates financial profits that are used to fund transnational criminal activity, which interferes with government objectives;

Recognizing that the illicit trade in tobacco products undermines health objectives, imposes additional strain on health systems and causes losses of revenue to the economies of the Parties;

Mindful of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control in which Parties agree that in setting and implementing their public health policies with respect to tobacco control, Parties shall act to protect these policies from commercial and other vested interests of the tobacco industry in accordance with national law;

Emphasizing the need to be alert to any efforts by the tobacco industry to undermine or subvert strategies to combat illicit trade in tobacco products and the need to be informed of activities of the tobacco industry that have a negative impact on strategies to combat illicit trade in tobacco products;

Mindful of Article 6.2 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, which encourages Parties to prohibit or restrict, as appropriate, sales to and/or importation by international travellers of tax- and duty-free tobacco products;

Recognizing in addition that tobacco and tobacco products in international transit and transshipment find a channel for illicit trade;

Taking into account that effective action to prevent and combat illicit trade in tobacco products requires a comprehensive international approach to, and close cooperation on, all aspects of illicit trade, including, as appropriate, illicit trade in tobacco, tobacco products and manufacturing equipment;

Recalling and emphasizing the importance of other relevant international agreements such as the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, the United Nations Convention against Corruption and the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances and the obligation that Parties to these Conventions have to apply, as appropriate, the relevant provisions of these Conventions to illicit trade in tobacco, tobacco products and manufacturing equipment and *encouraging* those Parties that have not yet become Parties to these agreements to consider doing so;

Recognizing the need to build enhanced cooperation between the Convention Secretariat of the WHO Framework Convention on Tobacco Control and the United Nations Office on Drugs and Crime, the World Customs Organization and other bodies, as appropriate;

Recalling Article 15 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, in which Parties recognize, inter alia, that the elimination of all forms of illicit trade in tobacco products, including smuggling and illicit manufacturing, is an essential component of tobacco control;

Considering that this Protocol does not seek to address issues concerning intellectual property rights; and

Convinced that supplementing the WHO Framework Convention on Tobacco Control by a comprehensive protocol will be a powerful, effective means to counter illicit trade in tobacco products and its grave consequences,

Hereby agree as follows:

PART I: INTRODUCTION

ARTICLE 1

Use of terms

1. "Brokering" means acting as an agent for others, as in negotiating contracts, purchases, or sales in return for a fee or commission.
2. "Cigarette" means a roll of cut tobacco for smoking, enclosed in cigarette paper. This excludes specific regional products such as bidis, ang hoon, or other similar products which can be wrapped in paper or leaves. For the purpose of Article 8, "cigarette" also includes fine cut "roll your own" tobacco for the purposes of making a cigarette.
3. "Confiscation", which includes forfeiture where applicable, means the permanent deprivation of property by order of a court or other competent authority.
4. "Controlled delivery" means the technique of allowing illicit or suspect consignments to pass out of, through or into the territory of one or more States, with the knowledge and under the supervision of their competent authorities, with a view to the investigation of an offence and the identification of persons involved in the commission of the offence.
5. "Free zone" means a part of the territory of a Party where any goods introduced are generally regarded, in so far as import duties and taxes are concerned, as being outside the Customs territory.
6. "Illicit trade" means any practice or conduct prohibited by law and which relates to production, shipment, receipt, possession, distribution, sale or purchase, including any practice or conduct intended to facilitate such activity.
7. "Licence" means permission from a competent authority following submission of the requisite application or other documentation to the competent authority.
8. (a) "Manufacturing equipment" means machinery which is designed, or adapted, to be used solely for the manufacture of tobacco products and is integral to the manufacturing process.¹

¹ Parties may include reference to the Harmonized Commodity Description and Coding System of the World Customs Organization for this purpose, wherever applicable.

- (b) "Any part thereof" in the context of manufacturing equipment means any identifiable part which is unique to manufacturing equipment used in the manufacture of tobacco products.
9. "Party" means, unless the context indicates otherwise, a Party to this Protocol.
 10. "Personal data" means any information relating to an identified or identifiable natural person.
 11. "Regional economic integration organization" means an organization that is composed of several sovereign states, and to which its Member States have transferred competence over a range of matters, including the authority to make decisions binding on its Member States in respect of those matters.²
 12. The "supply chain" covers the manufacture of tobacco products and manufacturing equipment; and import or export of tobacco products and manufacturing equipment; and may be extended, where relevant, to one or more of the following activities when so decided by a Party:
 - (a) retailing of tobacco products;
 - (b) growing of tobacco, except for traditional small-scale growers, farmers and producers;
 - (c) transporting commercial quantities of tobacco products or manufacturing equipment; and
 - (d) wholesaling, brokering, warehousing or distribution of tobacco and tobacco products or manufacturing equipment.
 13. "Tobacco products" means products entirely or partly made of the leaf tobacco as raw material, which are manufactured to be used for smoking, sucking, chewing or snuffing.
 14. "Tracking and tracing" means systematic monitoring and re-creation by competent authorities or any other person acting on their behalf of the route or movement taken by items through the supply chain, as outlined in Article 8.

² Where appropriate, national or domestic will refer equally to regional economic integration organizations.

ARTICLE 2

Relationship between this protocol and other agreements and legal instruments

1. The provisions of the WHO Framework Convention on Tobacco Control that apply to its protocols shall apply to this Protocol.
2. Parties that have entered into the types of agreements mentioned in Article 2 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control shall communicate such agreements to the Meeting of the Parties through the Convention Secretariat.
3. Nothing in this Protocol shall affect the rights and obligations of any Party pursuant to any other international convention, treaty or international agreement in force for that Party that it deems to be more conducive to the achievement of the elimination of illicit trade in tobacco products.
4. Nothing in this Protocol shall affect other rights, obligations and responsibilities of Parties under international law, including the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.

ARTICLE 3

Objective

The objective of this Protocol is to eliminate all forms of illicit trade in tobacco products, in accordance with the terms of Article 15 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control.

PART II: GENERAL OBLIGATIONS

ARTICLE 4

General obligations

1. In addition to the provisions of Article 5 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, Parties shall:
 - (a) adopt and implement effective measures to control or regulate the supply chain of goods covered by this Protocol in order to prevent, deter, detect, investigate and prosecute illicit trade in such goods and shall cooperate with one another to this end;
 - (b) take any necessary measures in accordance with their national law to increase the effectiveness of their competent authorities and services, including customs and police responsible for preventing, deterring, detecting, investigating, prosecuting and eliminating all forms of illicit trade in goods covered by this Protocol;
 - (c) adopt effective measures for facilitating or obtaining technical assistance and financial support, capacity building and international cooperation in order to achieve the objectives of this Protocol and ensure the availability to, and secure exchange with, the competent authorities of information to be exchanged under this Protocol;
 - (d) cooperate closely with one another, consistent with their respective domestic legal and administrative systems, in order to enhance the effectiveness of law enforcement action to combat the unlawful conduct including criminal offences established in accordance with Article 14 of this Protocol;
 - (e) cooperate and communicate, as appropriate, with relevant regional and international intergovernmental organizations in the secure³ exchange of information covered by this Protocol in order to promote the effective implementation of this Protocol; and
 - (f) within the means and resources at their disposal, cooperate to raise financial resources for the effective implementation of this Protocol through bilateral and multilateral funding mechanisms.

³ A secure exchange of information between two parties is resistant to interception and tampering (falsification). In other words, the information exchanged between the two parties cannot be read or modified by a third party.

2. In implementing their obligations under this Protocol, Parties shall ensure the maximum possible transparency with respect to any interactions they may have with the tobacco industry.

ARTICLE 5

Protection of personal data

Parties shall protect personal data of individuals regardless of nationality or residence, subject to national law, taking into consideration international standards regarding the protection of personal data, when implementing this Protocol.

PART III: SUPPLY CHAIN CONTROL

ARTICLE 6

Licence, equivalent approval or control system

1. To achieve the objectives of the WHO Framework Convention on Tobacco Control and with a view to eliminating illicit trade in tobacco products and manufacturing equipment, each Party shall prohibit the conduct of any of the following activities by any natural or legal person except pursuant to a licence or equivalent approval (hereafter "licence") granted, or control system implemented, by a competent authority in accordance with national law:
 - (a) manufacture of tobacco products and manufacturing equipment; and
 - (b) import or export of tobacco products and manufacturing equipment.
2. Each Party shall endeavour to license, to the extent considered appropriate, and when the following activities are not prohibited by national law, any natural or legal person engaged in:
 - (a) retailing of tobacco products;
 - (b) growing of tobacco, except for traditional small-scale growers, farmers and producers;
 - (c) transporting commercial quantities of tobacco products or manufacturing equipment; and
 - (d) wholesaling, brokering, warehousing or distribution of tobacco and tobacco products or manufacturing equipment.
3. With a view to ensuring an effective licensing system, each Party shall:
 - (a) establish or designate a competent authority or authorities to issue, renew, suspend, revoke and/or cancel licences, subject to the provisions of this Protocol, and in accordance with its national law, to conduct the activities specified in paragraph 1;
 - (b) require that each application for a licence contains all the requisite information about the applicant, which should include, where applicable:
 - (i) where the applicant is a natural person, information regarding his or her identity, including full name, trade name, business registration number (if any), applicable tax registration numbers (if any) and any other information to allow identification to take place;

- (ii) when the applicant is a legal person, information regarding its identity, including full legal name, trade name, business registration number, date and place of incorporation, location of corporate headquarters and principal place of business, applicable tax registration numbers, copies of articles of incorporation or equivalent documents, its corporate affiliates, names of its directors and of any designated legal representatives, including any other information to allow identification to take place;
 - (iii) precise business location of the manufacturing unit(s), warehouse location and production capacity of the business run by the applicant;
 - (iv) details of the tobacco products and manufacturing equipment covered by the application, such as product description, name, registered trade mark if any, design, brand, model or make and serial number of the manufacturing equipment;
 - (v) description of where manufacturing equipment will be installed and used;
 - (vi) documentation or a declaration regarding any criminal records;
 - (vii) complete identification of the bank accounts intended to be used in the relevant transactions and other relevant payment details; and
 - (viii) a description of the intended use and intended market of sale of the tobacco products, with particular attention to ensuring that tobacco product production or supply is commensurate with reasonably anticipated demand;
- (c) monitor and collect, where applicable, any licence fees that may be levied and consider using them in effective administration and enforcement of the licensing system or for public health or any other related activity in accordance with national law;
 - (d) take appropriate measures to prevent, detect and investigate any irregular or fraudulent practices in the operation of the licensing system;
 - (e) undertake measures such as periodic review, renewal, inspection or audit of licences where appropriate;
 - (f) establish, where appropriate, a time frame for expiration of licences and subsequent requisite reapplication or updating of application information;

- (g) oblige any licensed natural or legal person to inform the competent authority in advance of any change of location of their business or any significant change in information relevant to the activities as licensed;
 - (h) oblige any licensed natural or legal person to inform the competent authority, for appropriate action, of any acquisition or disposal of manufacturing equipment; and
 - (i) ensure that the destruction of any such manufacturing equipment or any part thereof, shall take place under the supervision of the competent authority.
4. Each Party shall ensure that no licence shall be assigned and/or transferred without receipt from the proposed licensee of the appropriate information contained in paragraph 3, and without prior approval from the competent authority.
 5. Five years following the entry into force of this Protocol, the Meeting of the Parties shall ensure at its next session that evidence-based research is conducted to ascertain whether any key inputs exist that are essential to the manufacture of tobacco products, are identifiable and can be subject to an effective control mechanism. On the basis of such research, the Meeting of the Parties shall consider appropriate action.

ARTICLE 7

Due diligence

1. Each Party shall require, consistent with its national law and the objectives of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, that all natural and legal persons engaged in the supply chain of tobacco, tobacco products and manufacturing equipment:
 - (a) conduct due diligence before the commencement of and during the course of, a business relationship;
 - (b) monitor the sales to their customers to ensure that the quantities are commensurate with the demand for such products within the intended market of sale or use; and
 - (c) report to the competent authorities any evidence that the customer is engaged in activities in contravention of its obligations arising from this Protocol.
2. Due diligence pursuant to paragraph 1 shall, as appropriate, consistent with its national law and the objectives of the WHO Framework Convention on

- Tobacco Control, include, inter alia, requirements for customer identification, such as obtaining and updating information relating to the following:
- (a) establishing that the natural or legal person holds a licence in accordance with Article 6;
 - (b) when the customer is a natural person, information regarding his or her identity, including full name, trade name, business registration number (if any), applicable tax registration numbers (if any) and verification of his or her official identification;
 - (c) when the customer is a legal person, information regarding its identity, including full name, trade name, business registration number, date and place of incorporation, location of corporate headquarters and principal place of business, applicable tax registration numbers, copies of articles of incorporation or equivalent documents, its corporate affiliates, names of its directors and any designated legal representatives, including the representatives' names and verification of their official identification;
 - (d) a description of the intended use and intended market of sale of tobacco, tobacco products or manufacturing equipment; and
 - (e) a description of the location where manufacturing equipment will be installed and used.
3. Due diligence pursuant to paragraph 1 may include requirements for customer identification, such as obtaining and updating information relating to the following:
 - (a) documentation or a declaration regarding any criminal records; and
 - (b) identification of the bank accounts intended to be used in transactions.
 4. Each Party shall, on the basis of the information reported in paragraph 1(c), take all necessary measures to ensure compliance with the obligations arising from this Protocol, which may include the designation of a customer within the jurisdiction of the Party to become a blocked customer as defined by national law.

ARTICLE 8

Tracking and tracing

1. For the purposes of further securing the supply chain and to assist in the investigation of illicit trade in tobacco products, the Parties agree to establish within five years of entry into force of this Protocol a global tracking and tracing regime, comprising national and/or regional tracking and tracing systems and a global information-sharing focal point located at the Convention Secretariat of the WHO Framework Convention on Tobacco Control and accessible to all Parties, enabling Parties to make enquiries and receive relevant information.
2. Each Party shall establish, in accordance with this Article, a tracking and tracing system, controlled by the Party for all tobacco products that are manufactured in or imported onto its territory taking into account their own national or regional specific needs and available best practice.
3. With a view to enabling effective tracking and tracing, each Party shall require that unique, secure and non-removable identification markings (hereafter called unique identification markings), such as codes or stamps, are affixed to or form part of all unit packets and packages and any outside packaging of cigarettes within a period of five years and other tobacco products within a period of ten years of entry into force of this Protocol for that Party.
- 4.1 Each Party shall, for purposes of paragraph 3, as part of the global tracking and tracing regime, require that the following information be available, either directly or accessible by means of a link, to assist Parties in determining the origin of tobacco products, the point of diversion where applicable, and to monitor and control the movement of tobacco products and their legal status:
 - (a) date and location of manufacture;
 - (b) manufacturing facility;
 - (c) machine used to manufacture tobacco products;
 - (d) production shift or time of manufacture;
 - (e) the name, invoice, order number and payment records of the first customer who is not affiliated with the manufacturer;
 - (f) the intended market of retail sale;
 - (g) product description;
 - (h) any warehousing and shipping;

- (i) the identity of any known subsequent purchaser; and
 - (j) the intended shipment route, the shipment date, shipment destination, point of departure and consignee.
- 4.2 The information in subparagraphs (a), (b), (g) and where available (f), shall form part of the unique identification markings.
- 4.3 Where the information in subparagraph (f) is not available at the time of marking, Parties shall require the inclusion of such information in accordance with Article 15.2(a) of the WHO Framework Convention on Tobacco Control.
5. Each Party shall require, within the time limits specified in this Article, that the information set out in paragraph 4 is recorded, at the time of production, or at the time of first shipment by any manufacturer or at the time of import onto its territory.
6. Each Party shall ensure that the information recorded under paragraph 5 is accessible by that Party by means of a link with the unique identification markings required under paragraphs 3 and 4.
7. Each Party shall ensure that the information recorded in accordance with paragraph 5, as well as the unique identification markings rendering such information accessible in accordance with paragraph 6 shall be included in a format established or authorized by the Party and its competent authorities.
8. Each Party shall ensure that the information recorded under paragraph 5 is accessible to the global information-sharing focal point on request, subject to paragraph 9, through a standard electronic secure interface with its national and/or regional central point. The global information-sharing focal point shall compile a list of the competent authorities of Parties and make the list available to all Parties.
9. Each Party or the competent authority shall:
- (a) have access to the information outlined in paragraph 4 in a timely manner by making a query to the global information-sharing focal point;
 - (b) request such information only where it is necessary for the purpose of detection or investigation of illicit trade in tobacco products;
 - (c) not unreasonably withhold information;
 - (d) answer the information requests in relation to paragraph 4, in accordance with its national law; and

- (e) protect and treat as confidential, as mutually agreed, any information that is exchanged.
10. Each Party shall require the further development and expansion of the scope of the applicable tracking and tracing system up to the point that all duties, relevant taxes, and where appropriate, other obligations have been discharged at the point of manufacture, import or release from customs or excise control.
 11. Parties shall cooperate with each other and with competent international organizations, as mutually agreed, in sharing and developing best practices for tracking and tracing systems including:
 - (a) facilitation of the development, transfer and acquisition of improved tracking and tracing technology, including knowledge, skills, capacity and expertise;
 - (b) support for training and capacity-building programmes for Parties that express such a need; and
 - (c) further development of the technology to mark and scan unit packets and packages of tobacco products to make accessible the information listed in paragraph 4.
 12. Obligations assigned to a Party shall not be performed by or delegated to the tobacco industry.
 13. Each Party shall ensure that its competent authorities, in participating in the tracking and tracing regime, interact with the tobacco industry and those representing the interests of the tobacco industry only to the extent strictly necessary in the implementation of this Article.
 14. Each Party may require the tobacco industry to bear any costs associated with that Party's obligations under this Article.

ARTICLE 9

Record-keeping

1. Each Party shall require, as appropriate, that all natural and legal persons engaged in the supply chain of tobacco, tobacco products and manufacturing equipment maintain complete and accurate records of all relevant transactions. Such records must allow for the full accountability of materials used in the production of their tobacco products.

2. Each Party shall, as appropriate, require persons licensed in accordance with Article 6 to provide, on request, the following information to the competent authorities:
 - (a) general information on market volumes, trends, forecasts and other relevant information; and
 - (b) the quantities of tobacco products and manufacturing equipment in the licensee's possession, custody or control kept in stock, in tax and customs warehouses under the regime of transit or transshipment or duty suspension as of the date of the request.
3. With respect to tobacco products and manufacturing equipment sold or manufactured on the territory of the Party for export, or subject to duty-suspended movement in transit or transshipment on the territory of the Party, each Party shall, as appropriate, require that persons licensed in accordance with Article 6, provide, on request, to the competent authorities in the country of departure (electronically, where the infrastructure exists) at the time of departure from their control with the following information:
 - (a) the date of shipment from the last point of physical control of the products;
 - (b) the details concerning the products shipped (including brand, amount, warehouse);
 - (c) the intended shipping routes and destination;
 - (d) the identity of the natural or legal person(s) to whom the products are being shipped;
 - (e) the mode of transportation, including the identity of the transporter;
 - (f) the expected date of arrival of the shipment at the intended shipping destination; and
 - (g) intended market of retail sale or use.
4. If feasible, each Party shall require that retailers and tobacco growers, except for traditional growers working on a non-commercial basis, maintain complete and accurate records of all relevant transactions in which they engage, in accordance with its national law.
5. For the purposes of implementing paragraph 1, each Party shall adopt effective legislative, executive, administrative or other measures to require that all records are:
 - (a) maintained for a period of at least four years;

- (b) made available to the competent authorities; and
 - (c) maintained in a format, as required by the competent authorities.
6. Each Party shall, as appropriate and subject to national law, establish a system for sharing details contained in all records kept in accordance with this Article with other Parties.
 7. Parties shall endeavour to cooperate, with each other and with competent international organizations, in progressively sharing and developing improved systems for record-keeping.

ARTICLE 10

Security and preventive measures

1. Each Party shall, where appropriate, consistent with its national law and the objectives of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, require that all natural and legal persons subject to Article 6 take the necessary measures to prevent the diversion of tobacco products into illicit trade channels, including, inter alia:
 - (a) reporting to the competent authorities:
 - (i) the cross-border transfer of cash in amounts stipulated in national law or of cross-border payments in kind; and
 - (ii) all "suspicious transactions"; and
 - (b) supplying tobacco products or manufacturing equipment only in amounts commensurate with the demand for such products within the intended market of retail sale or use.
2. Each Party shall, where appropriate, consistent with its national law and the objectives of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, require that payments for transactions carried out by natural or legal persons subject to Article 6 be allowed only in the currency and in the same amount as the invoice, and only through legal modes of payment from financial institutions located on the territory of the intended market and shall not be operated through any other alternative remittance system.
3. A Party may require that payments carried out by natural or legal persons subject to Article 6 for materials used for the manufacture of tobacco products in its jurisdiction be allowed only in the currency and in the same amount as the invoice, and only through legal modes of payment from financial

institutions located on the territory of the intended market and shall not be operated through any other alternative remittance system.

4. Each Party shall ensure that any contravention of the requirements of this Article is subject to appropriate criminal, civil or administrative procedures and effective, proportionate and dissuasive sanctions including, as appropriate, suspension or cancellation of a licence.

ARTICLE 11

Sale by Internet, telecommunication or any other evolving technology

1. Each Party shall require that all legal and natural persons engaged in any transaction with regard to tobacco products through Internet-, telecommunication- or any other evolving technology-based modes of sale comply with all relevant obligations covered by this Protocol.
2. Each Party shall consider banning retail sales of tobacco products through Internet-, telecommunication- or any other evolving technology-based modes of sale.

ARTICLE 12

Free zones and international transit

1. Each Party shall, within three years of the entry into force of this Protocol for that Party, implement effective controls on all manufacturing of, and transactions in, tobacco and tobacco products, in free zones, by use of all relevant measures as provided in this Protocol.
2. In addition, the intermingling of tobacco products with non-tobacco products in a single container or any other such similar transportation unit at the time of removal from free zones shall be prohibited.
3. Each Party shall, in accordance with national law, adopt and apply control and verification measures to the international transit or transshipment, within its territory, of tobacco products and manufacturing equipment in conformity with the provisions of this Protocol in order to prevent illicit trade in such products.

ARTICLE 13

Duty free sales

1. Each Party shall implement effective measures to subject any duty free sales to all relevant provisions of this Protocol, taking into consideration Article 6 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control.
2. No later than five years following the entry into force of this Protocol, the Meeting of the Parties shall ensure at its next session that evidence-based research is conducted to ascertain the extent of illicit trade in tobacco products related to duty free sales of such products. On the basis of such research, the Meeting of the Parties shall consider appropriate further action.

PART IV: OFFENCES

ARTICLE 14

Unlawful conduct including criminal offences

1. Each Party shall adopt, subject to the basic principles of its domestic law, such legislative and other measures as may be necessary to establish all of the following conduct as unlawful under its domestic law:
 - (a) manufacturing, wholesaling, brokering, selling, transporting, distributing, storing, shipping, importing or exporting tobacco, tobacco products or manufacturing equipment contrary to the provisions of this Protocol;
 - (b)
 - (i) manufacturing, wholesaling, brokering, selling, transporting, distributing, storing, shipping, importing or exporting tobacco, tobacco products or manufacturing equipment without the payment of applicable duties, taxes and other levies or without bearing applicable fiscal stamps, unique identification markings, or any other required markings or labels;
 - (ii) any other acts of smuggling or attempted smuggling of tobacco, tobacco products or manufacturing equipment not covered by paragraph (b)(i);
 - (c)
 - (i) any other form of illicit manufacture of tobacco, tobacco products or manufacturing equipment, or tobacco packaging bearing false fiscal stamps, unique identification markings, or any other required markings or labels;
 - (ii) wholesaling, brokering, selling, transporting, distributing, storing, shipping, importing or exporting of illicitly manufactured tobacco, illicit tobacco products, products bearing false fiscal stamps and/or other required markings or labels, or illicit manufacturing equipment;
 - (d) mixing of tobacco products with non-tobacco products during progression through the supply chain, for the purpose of concealing or disguising tobacco products;
 - (e) intermingling of tobacco products with non-tobacco products in contravention of Article 12.2 of this Protocol;
 - (f) using Internet-, telecommunication- or any other evolving technology-based modes of sale of tobacco products in contravention of this Protocol;

- (g) obtaining, by a person licensed in accordance with Article 6, tobacco, tobacco products or manufacturing equipment from a person who should be, but is not, licensed in accordance with Article 6;
 - (h) obstructing any public officer or an authorized officer in the performance of duties relating to the prevention, deterrence, detection, investigation or elimination of illicit trade in tobacco, tobacco products or manufacturing equipment;
 - (i) (i) making any material statement that is false, misleading or incomplete, or failing to provide any required information to any public officer or an authorized officer in the performance of duties relating to the prevention, deterrence, detection, investigation or elimination of illicit trade in tobacco, tobacco products or manufacturing equipment and when not contrary to the right against self incrimination;
 - (ii) misdeclaring on official forms the description, quantity or value of tobacco, tobacco products or manufacturing equipment or any other information specified in the protocol to:
 - (a) evade the payment of applicable duties, taxes and other levies, or
 - (b) prejudice any control measures for the prevention, deterrence, detection, investigation or elimination of illicit trade in tobacco, tobacco products or manufacturing equipment;
 - (iii) failing to create or maintain records covered by this Protocol or maintaining false records; and
 - (j) laundering of proceeds of unlawful conduct established as a criminal offence under paragraph 2.
2. Each Party shall, subject to the basic principles of its domestic law, determine which of the unlawful conduct set out in paragraph 1 or any other conduct related to illicit trade in tobacco, tobacco products and manufacturing equipment contrary to the provisions of this Protocol shall be criminal offences and adopt legislative and other measures as may be necessary to give effect to such determination.
 3. Each Party shall notify the Secretariat of this Protocol which of the unlawful conduct set out in paragraphs 1 and 2 that Party has determined to be a criminal offence in accordance with paragraph 2, and shall furnish to the Secretariat copies of its laws, or a description thereof, that give effect to paragraph 2, and of any subsequent changes to such laws.

4. In order to enhance international cooperation in combatting the criminal offences related to illicit trade in tobacco, tobacco products and manufacturing equipment, Parties are encouraged to review their national laws regarding money laundering, mutual legal assistance and extradition, having regard to relevant international conventions to which they are Parties, to ensure that they are effective in the enforcement of the provisions of this Protocol.

ARTICLE 15

Liability of legal persons

1. Each Party shall adopt such measures as may be necessary, consistent with its legal principles, to establish the liability of legal persons for the unlawful conduct including criminal offences established in accordance with Article 14 of this Protocol.
2. Subject to the legal principles of each Party, the liability of legal persons may be criminal, civil or administrative.
3. Such liability shall be without prejudice to the liability of the natural persons who have engaged in the unlawful conduct or committed the criminal offences established in accordance with national laws and regulations and Article 14 of this Protocol.

ARTICLE 16

Prosecutions and sanctions

1. Each Party shall adopt such measures as may be necessary, in accordance with national law, to ensure that natural and legal persons held liable for the unlawful conduct including criminal offences established in accordance with Article 14 are subjected to effective, proportionate and dissuasive criminal or non-criminal sanctions, including monetary sanctions.
2. Each Party shall endeavour to ensure that any discretionary legal powers under its domestic law relating to the prosecution of persons for the unlawful conduct, including criminal offences established in accordance with Article 14, are exercised to maximize the effectiveness of law enforcement measures in respect of such unlawful conduct including criminal offences, and with due regard to the need to deter the commission of such unlawful conduct including offences.

3. Nothing contained in this Protocol shall affect the principle that the description of the unlawful conduct including criminal offences established in accordance with this Protocol and of the applicable legal defences or other legal principles controlling the lawfulness of conduct is reserved to the domestic law of a Party and that such unlawful conduct including criminal offences shall be prosecuted and sanctioned in accordance with that law.

ARTICLE 17

Seizure payments

Parties should, in accordance with their domestic law, consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to authorize competent authorities to levy an amount proportionate to lost taxes and duties from the producer, manufacturer, distributor, importer or exporter of seized tobacco, tobacco products and/or manufacturing equipment.

ARTICLE 18

Disposal or destruction

All confiscated tobacco, tobacco products and manufacturing equipment shall be destroyed, using environmentally friendly methods to the greatest extent possible, or disposed of in accordance with national law.

ARTICLE 19

Special investigative techniques

1. If permitted by the basic principles of its domestic legal system, each Party shall, within its possibilities and under the conditions prescribed by its domestic law, take the necessary measures to allow for the appropriate use of controlled delivery and, where it deems it appropriate, for the use of other special investigative techniques, such as electronic or other forms of surveillance and undercover operations, by its competent authorities on its territory for the purpose of effectively combating illicit trade in tobacco, tobacco products or manufacturing equipment.
2. For the purpose of investigating the criminal offences established in accordance with Article 14, Parties are encouraged to conclude, when necessary, appropriate bilateral or multilateral agreements or arrangements for using the techniques referred to in paragraph 1 in the context of cooperation at the international level.

3. In the absence of an agreement or arrangement as set forth in paragraph 2, decisions to use such special investigative techniques at the international level shall be made on a case-by-case basis and may, when necessary, take into consideration financial arrangements and understandings with respect to the exercise of jurisdiction by the Parties concerned.
4. Parties recognize the importance of, and need for, international cooperation and assistance in this area and shall cooperate, with each other and with international organizations, in developing capacity to achieve the goals of this Article.

PART V: INTERNATIONAL COOPERATION

ARTICLE 20

General information sharing

1. Parties shall, for the purpose of achieving the objectives of this Protocol, report, as part of the WHO Framework Convention on Tobacco Control reporting instrument relevant information, subject to domestic law, and where appropriate, inter alia, on matters such as:
 - (a) in aggregate form, details of seizures of tobacco, tobacco products or manufacturing equipment, quantity, value of seizures, product descriptions, dates and places of manufacture; and taxes evaded;
 - (b) import, export, transit, tax-paid and duty-free sales and quantity or value of production of tobacco, tobacco products or manufacturing equipment;
 - (c) trends, concealment methods and modi operandi used in illicit trade in tobacco, tobacco products or manufacturing equipment; and
 - (d) any other relevant information, as agreed by the Parties.
2. Parties shall cooperate with each other and with competent international organizations to build the capacity of Parties to collect and exchange information.
3. Parties shall deem the said information to be confidential and for the use of Parties only, unless otherwise stated by the transmitting Party.

ARTICLE 21

Enforcement information sharing

1. Parties shall, subject to domestic law or any applicable international treaties, where appropriate, exchange, on their own initiative or on the request of a Party that provides due justification that such information is necessary for the purpose of detection or investigation of illicit trade in tobacco, tobacco products or manufacturing equipment, the following information:
 - (a) records of licensing for the natural and legal persons concerned;
 - (b) information for identification, monitoring and prosecution of natural or legal persons involved in illicit trade in tobacco, tobacco products or manufacturing equipment;

- (c) records of investigations and prosecutions;
 - (d) records of payment for import, export or duty-free sales of tobacco, tobacco products or manufacturing equipment; and
 - (e) details of seizures of tobacco, tobacco products or manufacturing equipment (including case reference information where appropriate, quantity, value of seizure, product description, entities involved, date and place of manufacture) and modi operandi (including means of transport, concealment, routing and detection).
2. Information received from Parties under this Article shall be used exclusively to meet the objectives of this Protocol. Parties may specify that such information may not be passed on without the agreement of the Party which provided the information.

ARTICLE 22

Information sharing: confidentiality and protection of information

1. Each Party shall designate the competent national authorities to which data referred to in Articles 20, 21 and 24 are supplied and notify Parties of such designation through the Convention Secretariat.
2. The exchange of information under this Protocol shall be subject to domestic law regarding confidentiality and privacy. Parties shall protect, as mutually agreed, any confidential information that is exchanged.

ARTICLE 23

Assistance and cooperation: training, technical assistance and cooperation in scientific, technical and technological matters

1. Parties shall cooperate, with each other and/or through competent international and regional organizations in providing training, technical assistance and cooperation in scientific, technical and technological matters, in order to achieve the objectives of this Protocol, as mutually agreed. Such assistance may include the transfer of expertise or appropriate technology in the areas of information gathering, law enforcement, tracking and tracing, information management, protection of personal data, interdiction, electronic surveillance, forensic analysis, mutual legal assistance and extradition.

2. Parties may, as appropriate, enter into bilateral, multilateral or any other agreements or arrangements in order to promote training, technical assistance and cooperation in scientific, technical and technological matters taking into account the needs of developing-country Parties and Parties with economies in transition.
3. Parties shall cooperate, as appropriate, to develop and research the possibilities of identifying the exact geographical origin of seized tobacco and tobacco products.

ARTICLE 24

Assistance and cooperation: investigation and prosecution of offences

1. Parties shall, in accordance with their domestic law, take all necessary measures, where appropriate, to strengthen cooperation by multilateral, regional or bilateral arrangements for the prevention, detection, investigation, prosecution and punishment of natural or legal persons engaged in illicit trade in tobacco, tobacco products or manufacturing equipment.
2. Each Party shall ensure that administrative, regulatory, law enforcement and other authorities dedicated to combating illicit trade in tobacco, tobacco products or manufacturing equipment (including, where permitted under domestic law, judicial authorities) cooperate and exchange relevant information at national and international levels within the conditions prescribed by its domestic law.

ARTICLE 25

Protection of sovereignty

1. Parties shall carry out their obligations under this Protocol in a manner consistent with the principles of sovereign equality and territorial integrity of States and that of non-intervention in the domestic affairs of other States.
2. Nothing in this Protocol entitles a Party to undertake in the territory of another State the exercise of jurisdiction and performance of functions that are reserved exclusively for the authorities of that other State by its domestic law.

ARTICLE 26

Jurisdiction

1. Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the criminal offences established in accordance with Article 14 when:
 - (a) the offence is committed in the territory of that Party; or
 - (b) the offence is committed on board a vessel that is flying the flag of that Party or an aircraft that is registered under the laws of that Party at the time that the offence is committed.
2. Subject to Article 25, a Party may also establish its jurisdiction over any such criminal offence when:
 - (a) the offence is committed against that Party;
 - (b) the offence is committed by a national of that Party or a stateless person who has his or her habitual residence on its territory; or
 - (c) the offence is one of those established in accordance with Article 14 and is committed outside its territory with a view to the commission of an offence established in accordance with Article 14 within its territory.
3. For the purposes of Article 30, each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the criminal offences established in accordance with Article 14 when the alleged offender is present on its territory and it does not extradite such person solely on the ground that he or she is one of its nationals.
4. Each Party may also adopt such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the criminal offences established in accordance with Article 14 when the alleged offender is present on its territory and it does not extradite him or her.
5. If a Party exercising its jurisdiction under paragraph 1 or 2 has been notified, or has otherwise learnt, that one or more other Parties are conducting an investigation, prosecution or judicial proceeding in respect of the same conduct, the competent authorities of those Parties shall, as appropriate, consult one another with a view to coordinating their actions.
6. Without prejudice to norms of general international law, this Protocol does not exclude the exercise of any criminal jurisdiction established by a Party in accordance with its domestic law.

ARTICLE 27**Law enforcement cooperation**

1. Each Party shall adopt, consistent with their respective domestic legal and administrative systems, effective measures to:
 - (a) enhance and, where necessary, establish channels of communication between the competent authorities, agencies and services in order to facilitate the secure and rapid exchange of information concerning all aspects of the criminal offences established in accordance with Article 14;
 - (b) ensure effective cooperation among the competent authorities, agencies, customs, police and other law enforcement agencies;
 - (c) cooperate with other Parties in conducting enquiries in specific cases with respect to criminal offences established in accordance with Article 14 concerning:
 - (i) the identity, whereabouts and activities of persons suspected of involvement in such offences or the location of other persons concerned;
 - (ii) the movement of proceeds of crime or property derived from the commission of such offences; and
 - (iii) the movement of property, equipment or other instrumentalities used or intended for use in the commission of such offences;
 - (d) provide, when appropriate, necessary items or quantities of substances for analytical or investigative purposes;
 - (e) facilitate effective coordination among its competent authorities, agencies and services and promote the exchange of personnel and other experts, including, subject to bilateral agreements or arrangements between the Parties concerned, the posting of liaison officers;
 - (f) exchange relevant information with other Parties on specific means and methods used by natural or legal persons in committing such offences, including, where applicable, routes and conveyances and the use of false identities, altered or false documents or other means of concealing their activities; and
 - (g) exchange relevant information and coordinate administrative and other measures taken as appropriate for the purpose of early identification of the criminal offences established in accordance with Article 14.

2. With a view to giving effect to this Protocol, Parties shall consider entering into bilateral or multilateral agreements or arrangements on direct cooperation between their law enforcement agencies and, where such agreements or arrangements already exist, amending them accordingly. In the absence of such agreements or arrangements between the Parties concerned, the Parties may consider this Protocol as the basis for mutual law enforcement cooperation in respect of the offences covered by this Protocol. Whenever appropriate, Parties shall make full use of agreements or arrangements, including international or regional organizations, to enhance the cooperation between their law enforcement agencies.
3. Parties shall endeavour to cooperate within their means to respond to transnational illicit trade of tobacco products committed through the use of modern technology.

ARTICLE 28

Mutual administrative assistance

Consistent with their respective domestic legal and administrative systems, Parties shall provide each other, either on request or on their own initiative, with information to ensure proper application of customs and other relevant law in the prevention, detection, investigation, prosecution and combating of illicit trade in tobacco, tobacco products or manufacturing equipment. The Parties shall deem the said information to be confidential and for restricted use, unless otherwise stated by the transmitting Party. Such information may include:

- (a) new customs and other enforcement techniques of demonstrated effectiveness;
- (b) new trends, means or methods of engaging in illicit trade in tobacco, tobacco products and manufacturing equipment;
- (c) goods known to be the subject of illicit trade in tobacco, tobacco products and manufacturing equipment as well as details of description, packaging, transport and storage and methods used in respect of those goods;
- (d) natural or legal persons known to have committed or to be a party to an offence established in accordance with Article 14; and
- (e) any other data that would assist designated agencies in risk assessment for control and other enforcement purposes.

ARTICLE 29**Mutual legal assistance**

1. Parties shall afford one another the widest measure of mutual legal assistance in investigations, prosecutions and judicial proceedings in relation to criminal offences established in accordance with Article 14 of this Protocol.
2. Mutual legal assistance shall be afforded to the fullest extent possible under relevant laws, treaties, agreements and arrangements of the requested Party with respect to investigations, prosecutions and judicial proceedings in relation to the offences for which legal persons may be held liable in accordance with Article 15 of this Protocol in the requesting Party.
3. Mutual legal assistance to be afforded in accordance with this Article may be requested for any of the following purposes:
 - (a) taking evidence or statements from persons;
 - (b) effecting service of judicial documents;
 - (c) executing searches and seizures, and freezing;
 - (d) examining objects and sites;
 - (e) providing information, evidentiary items and expert evaluations;
 - (f) providing originals or certified copies of relevant documents and records, including government, bank, financial, corporate or business records;
 - (g) identifying or tracing proceeds of crime, property, instrumentalities or other things for evidentiary purposes;
 - (h) facilitating the voluntary appearance of persons in the requesting Party; and
 - (i) any other type of assistance that is not contrary to the domestic law of the requested Party.
4. This Article shall not affect the obligations under any other treaty, bilateral or multilateral, which governs or will govern, in whole or in part, mutual legal assistance.
5. Paragraphs 6 to 24 shall, on the basis of reciprocity, apply to requests made pursuant to this Article if the Parties in question are not bound by a treaty or intergovernmental agreement of mutual legal assistance. If the Parties are bound by such a treaty or intergovernmental agreement, the corresponding

provisions of that treaty or intergovernmental agreement shall apply unless the Parties agree to apply paragraphs 6 to 24 in lieu thereof. Parties are strongly encouraged to apply these paragraphs if they facilitate cooperation.

6. Parties shall designate a central authority that shall have the responsibility and power to receive requests for mutual legal assistance and either to execute them or to transmit them to their respective competent authorities for execution. When a Party has a special region or territory with a separate system of mutual legal assistance, it may designate a distinct central authority that shall have the same function for that region or territory. Central authorities shall ensure the speedy and proper execution or transmission of the requests received. Where the central authority transmits the request to a competent authority for execution, it shall encourage the speedy and proper execution of the request by the competent authority. Each Party shall notify the Head of the Convention Secretariat at the time of accession, acceptance, approval, formal confirmation or ratification of this Protocol of the central authority designated for this purpose. Transmission of requests for mutual legal assistance and any communication related thereto shall be effected between the central authorities designated by the Parties. This requirement shall be without prejudice to the right of a Party to require that such requests and communications be addressed to it through the diplomatic channel and, in urgent circumstances, where the Parties agree, through appropriate international organizations, if possible.
7. Requests shall be made in writing or, where possible, by any means capable of producing a written record, in a language acceptable to the requested Party under conditions allowing the Party to establish authenticity. The language or languages acceptable to each Party shall be notified to the Head of the Convention Secretariat at the time of accession, acceptance, approval, formal confirmation or ratification of this Protocol. In urgent circumstances, and where agreed by the Parties, requests may be made orally, but shall be confirmed in writing forthwith.
8. A request for mutual legal assistance shall contain:
 - (a) the identity of the authority making the request;
 - (b) the subject matter and nature of the investigation, prosecution or judicial proceeding to which the request relates, and the name and the functions of the authority conducting such investigation, prosecution or judicial proceeding;
 - (c) a summary of the relevant facts, except in respect of requests for the purpose of service of judicial documents;

- (d) a description of the assistance sought and details of any particular procedure that the requesting Party wishes to be followed;
 - (e) where possible, the identity, location and nationality of any person concerned;
 - (f) the purpose for which the evidence, information or action is sought; and
 - (g) the provisions of the domestic law relevant to the criminal offence and the punishment therefore.
9. The requested Party may request additional information when it appears necessary for the execution of the request in accordance with its domestic law or when it can facilitate such execution.
 10. A request shall be executed in accordance with the domestic law of the requested Party and, to the extent not contrary to the domestic law of the requested Party and where possible, in accordance with the procedures specified in the request.
 11. The requesting Party shall not transmit or use information or evidence furnished by the requested Party for investigations, prosecutions or judicial proceedings other than those stated in the request without the prior consent of the requested Party. Nothing in this paragraph shall prevent the requesting Party from disclosing in its proceedings information or evidence that is exculpatory to an accused person. In the latter case, the requesting Party shall notify the requested Party prior to the disclosure and, if so requested, consult with the requested Party. If, in an exceptional case, advance notice is not possible, the requesting Party shall inform the requested Party of the disclosure without delay.
 12. The requesting Party may require that the requested Party keep confidential the fact and substance of the request, except to the extent necessary to execute the request. If the requested Party cannot comply with the requirement of confidentiality, it shall promptly inform the requesting Party.
 13. Wherever possible and consistent with fundamental principles of domestic law, when an individual is in the territory of a Party and has to be heard as a witness or expert by the judicial authorities of another Party, the first Party may, at the request of the other, permit the hearing to take place by video conference if it is not possible or desirable for the individual in question to appear in person in the territory of the requesting Party. Parties may agree that the hearing shall be conducted by a judicial authority of the requesting Party and attended by a judicial authority of the requested Party.

14. Mutual legal assistance may be refused:
 - (a) if the request is not made in conformity with this Article;
 - (b) if the requested Party considers that execution of the request is likely to prejudice its sovereignty, security, *ordre public* or other essential interests;
 - (c) if the authorities of the requested Party would be prohibited by its domestic law from carrying out the action requested with regard to any similar offence, had it been subject to investigation, prosecution or judicial proceedings under their own jurisdiction;
 - (d) where the request involves a crime where the maximum penalty in the requested Party is less than two years of imprisonment or other forms of deprivation of liberty or, if, in the judgment of the requested Party, the provision of the assistance would impose a burden on its resources that is disproportionate to the seriousness of the crime; or
 - (e) if it would be contrary to the legal system of the requested Party relating to mutual legal assistance for the request to be granted.
15. Reasons shall be given for any refusal of mutual legal assistance.
16. A Party shall not decline to render mutual legal assistance under this Article on the ground of bank secrecy.
17. Parties may not refuse a request for mutual legal assistance on the sole ground that the offence is also considered to involve fiscal matters.
18. Parties may decline to render mutual legal assistance pursuant to this Article on the ground of absence of dual criminality. However, the requested Party may, when it deems appropriate, provide assistance, to the extent it decides at its discretion, irrespective of whether the conduct would constitute an offence under the domestic law of the requested Party.
19. The requested Party shall execute the request for mutual legal assistance as soon as possible and shall take as full account as possible of any deadlines suggested by the requesting Party and for which reasons are given, preferably in the request. The requested Party shall respond to reasonable requests by the requesting Party regarding progress in its handling of the request. The requesting Party shall promptly inform the requested Party when the assistance sought is no longer required.

20. Mutual legal assistance may be postponed by the requested Party on the ground that it interferes with an ongoing investigation, prosecution or judicial proceeding.
21. Before refusing a request pursuant to paragraph 14 or postponing its execution pursuant to paragraph 20, the requested Party shall consult with the requesting Party to consider whether assistance may be granted subject to such terms and conditions as it deems necessary. If the requesting Party accepts assistance subject to those conditions, it shall comply with the conditions.
22. The ordinary costs of executing a request shall be borne by the requested Party, unless otherwise agreed by the Parties concerned. If expenses of a substantial or extraordinary nature are or will be required to fulfill the request, the Parties shall consult to determine the terms and conditions under which the request will be executed as well as the manner in which the costs shall be borne.
23. In the event of a request, the requested Party:
 - (a) shall provide to the requesting Party copies of government records, documents or information in its possession that under its domestic law are available to the general public; and
 - (b) may, at its discretion, provide to the requesting Party in whole, in part or subject to such conditions as it deems appropriate, copies of any government records, documents or information in its possession that under its domestic law are not available to the general public.
24. Parties shall consider, as may be necessary, the possibility of concluding bilateral or multilateral agreements or arrangements that would serve the purposes of, give practical effect to, or enhance the provisions of this Article.

ARTICLE 30

Extradition

1. This Article shall apply to the criminal offences established in accordance with Article 14 of this Protocol when:
 - (a) the person who is the subject of the request for extradition is located in the territory of the requested Party;

- (b) the criminal offence for which extradition is sought is punishable under the domestic law of both the requesting Party and the requested Party; and
 - (c) the offence is punishable by a maximum period of imprisonment or other forms of deprivation of liberty of at least four years or by a more severe penalty or such lesser period as agreed by the Parties concerned pursuant to bilateral and multilateral treaties or other international agreements.
2. Each of the criminal offences to which this Article applies shall be deemed to be included as an extraditable offence in any extradition treaty existing between Parties. The Parties undertake to include such offences as extraditable offences in every extradition treaty to be concluded between them.
3. If a Party that makes extradition conditional on the existence of a treaty receives a request for extradition from another Party with which it has no extradition treaty, it may consider this Protocol as the legal basis for extradition in respect of any criminal offence to which this Article applies.
4. Parties that do not make extradition conditional on the existence of a treaty shall recognize the criminal offences to which this Article applies as extraditable offences between themselves.
5. Extradition shall be subject to the conditions provided for by the domestic law of the requested Party or by applicable extradition treaties, including, inter alia, conditions in relation to the minimum penalty requirement for extradition and the grounds upon which the requested Party may refuse extradition.
6. Parties shall, subject to their domestic law, endeavour to expedite extradition procedures and to simplify evidentiary requirements relating thereto in respect of any criminal offences to which this Article applies.
7. A Party in whose territory an alleged offender is present, if it does not extradite such person in respect of a criminal offence to which this Article applies solely on the ground that he or she is one of its nationals, shall, at the request of the Party seeking extradition, be obliged to submit the case without undue delay to its competent authorities for the purpose of prosecution. Those authorities shall take their decision and conduct their proceedings in the same manner as in the case of any other offence of a similar nature under the domestic law of that Party. The Parties concerned shall cooperate with each other, in particular on procedural and evidentiary aspects, to ensure the efficiency of such prosecution.

8. Whenever a Party is permitted under its domestic law to extradite or otherwise surrender one of its nationals only upon the condition that the person will be returned to that Party to serve the sentence imposed as a result of the trial or proceedings for which the extradition or surrender of the person was sought and that Party and the Party seeking the extradition of the person agree with this option and other terms that they may deem appropriate, such conditional extradition or surrender shall be sufficient to discharge the obligation set forth in paragraph 7.
9. If extradition, sought for purposes of enforcing a sentence, is refused because the person sought is a national of the requested Party, the requested Party shall, if its domestic law so permits and in conformity with the requirements of such law, upon application of the requesting Party, consider the enforcement of the sentence that has been imposed under the domestic law of the requesting Party or the remainder thereof.
10. Any person regarding whom proceedings are being carried out in connection with any of the criminal offences to which this Article applies shall be guaranteed fair treatment at all stages of the proceedings, including enjoyment of all the rights and guarantees provided by the domestic law of the Party in the territory of which that person is present.
11. Nothing in this Protocol shall be interpreted as imposing an obligation to extradite if the requested Party has substantial grounds for believing that the request has been made for the purpose of prosecuting or punishing a person on account of that person's sex, race, religion, nationality, ethnic origin or political opinions or that compliance with the request would cause prejudice to that person's position for any one of these reasons.
12. Parties may not refuse a request for extradition on the sole ground that the offence is also considered to involve fiscal matters.
13. Before refusing extradition, the requested Party shall, where appropriate, consult with the requesting Party to provide it with ample opportunity to present its opinions and to provide information relevant to its allegation.
14. Parties shall seek to conclude bilateral and multilateral agreements or arrangements to carry out or to enhance the effectiveness of extradition. Where Parties are bound by an existing treaty or intergovernmental arrangement the corresponding provisions of that treaty or intergovernmental arrangement shall apply unless the Parties agree to apply paragraph 1 to 13 in lieu thereof.

ARTICLE 31**Measures to ensure extradition**

1. Subject to its domestic law and its extradition treaties, the requested Party may, upon being satisfied that the circumstances so warrant and are urgent and at the request of the requesting Party, take a person whose extradition is sought and who is present in its territory into custody or take other appropriate measures to ensure his or her presence at extradition proceedings.
2. Measures taken in accordance with paragraph 1 shall be notified, in conformity with national law, as appropriate and without delay, to the requesting Party.
3. Any person regarding whom the measures in accordance with paragraph 1 are being taken, shall be entitled to:
 - (a) communicate without delay with the nearest appropriate representative of the State of which that person is a national or, if that person is a stateless person, the State in the territory of which that person habitually resides; and
 - (b) be visited by a representative of that State.

PART VI: REPORTING

ARTICLE 32

Reporting and exchange of information

1. Each Party shall submit to the Meeting of the Parties, through the Convention Secretariat, periodic reports on its implementation of this Protocol.
2. The format and content of such reports shall be determined by the Meeting of the Parties. These reports shall form part of the regular WHO Framework Convention on Tobacco Control reporting instrument.
3. The content of the periodic reports referred to in paragraph 1, shall be determined having regard, inter alia, to the following:
 - (a) information on legislative, executive, administrative or other measures taken to implement this Protocol;
 - (b) information, as appropriate, on any constraints or barriers encountered in the implementation of this Protocol and on the measures taken to overcome those barriers;
 - (c) information, as appropriate, on financial and technical assistance provided, received, or requested for activities related to the elimination of illicit trade in tobacco products; and
 - (d) the information specified in Article 20.

In those cases when relevant data are already being collected as part of the Conference of the Parties reporting mechanism, the Meeting of the Parties shall not duplicate these efforts.

4. The Meeting of the Parties, pursuant to Articles 33 and 36, shall consider arrangements to assist developing-country Parties and Parties with economies in transition, at their request, in meeting their obligations under this Article.
5. The reporting of information under those Articles shall be subject to national law regarding confidentiality and privacy. Parties shall protect, as mutually agreed, any confidential information that is reported or exchanged.

PART VII: INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS AND FINANCIAL RESOURCES

ARTICLE 33

Meeting of the Parties

1. A Meeting of the Parties is hereby established. The first session of the Meeting of the Parties shall be convened by the Convention Secretariat immediately before or immediately after the next regular session of the Conference of the Parties following the entry into force of this Protocol.
2. Thereafter, regular sessions of the Meeting of the Parties shall be convened by the Convention Secretariat, immediately before or immediately after regular sessions of the Conference of the Parties.
3. Extraordinary sessions of the Meeting of the Parties shall be held at such other times as may be deemed necessary by the Meeting or at the written request of any Party, provided that, within six months of the request being communicated to them by the Convention Secretariat, it is supported by at least one third of the Parties.
4. The Rules of Procedure and the Financial Rules of the Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control shall apply, *mutatis mutandis*, to the Meeting of the Parties unless the Meeting of the Parties decides otherwise.
5. The Meeting of the Parties shall keep under regular review the implementation of the Protocol and take the decisions necessary to promote its effective implementation.
6. The Meeting of the Parties shall decide on the scale and mechanism of the voluntary assessed contributions from the Parties to the Protocol for the operation of this Protocol as well as other possible resources for its implementation.
7. At each ordinary session, the Meeting of the Parties shall by consensus adopt a budget and workplan for the financial period until the next ordinary session, which shall be distinct from the WHO Framework Convention on Tobacco Control budget and workplan.

ARTICLE 34

Secretariat

1. The Convention Secretariat shall be the Secretariat of this Protocol.
2. The functions of the Convention Secretariat with regard to its role as the secretariat of this Protocol shall be to:
 - (a) make arrangements for sessions of the Meeting of the Parties and any subsidiary bodies as well as working groups and other bodies established by the Meeting of the Parties and provide them with services as required;
 - (b) receive, analyse, transmit and provide feedback to Parties concerned as needed and to the Meeting of the Parties on reports received by it pursuant to this Protocol and facilitate the exchange of information among Parties;
 - (c) provide support to the Parties, particularly developing country Parties and Parties with economies in transition, on request, in the compilation, communication, and exchange of information required in accordance with the provisions of this Protocol, and assistance in the identification of available resources to facilitate implementation of the obligations under this Protocol;
 - (d) prepare reports on its activities under this Protocol under the guidance of and for submission to the Meeting of the Parties;
 - (e) ensure, under the guidance of the Meeting of the Parties, the necessary coordination with the competent international and regional intergovernmental organizations and other bodies;
 - (f) enter, under the guidance of the Meeting of the Parties, into such administrative or contractual arrangements as may be required for the effective discharge of its functions as secretariat to this Protocol;
 - (g) receive and review applications by intergovernmental and nongovernmental organizations wishing to be accredited as observers to the Meeting of the Parties, while ensuring that they are not affiliated with the tobacco industry, and present the reviewed applications to the Meeting of the Parties for its consideration; and
 - (h) perform other secretariat functions specified by this Protocol and such other functions as may be determined by the Meeting of the Parties.

ARTICLE 35**Relations between the meeting of the Parties and intergovernmental organizations**

In order to provide technical and financial cooperation for achieving the objective of this Protocol, the Meetings of the Parties may request the cooperation of competent international and regional intergovernmental organizations, including financial and development institutions.

ARTICLE 36**Financial resources**

1. Parties recognize the important role that financial resources play in achieving the objective of this Protocol, and acknowledge the importance of Article 26 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control in achieving the objectives of the Convention.
2. Each Party shall provide financial support in respect of its national activities intended to achieve the objective of this Protocol, in accordance with its national plans, priorities and programmes.
3. Parties shall promote, as appropriate, the utilization of bilateral, regional, subregional and other multilateral channels to provide funding for strengthening the capacity of developing-country Parties and Parties with economies in transition in order to meet the objectives of this Protocol.
4. Without prejudice to Article 18, Parties are encouraged, subject to national laws and policies and where appropriate, to use any confiscated proceeds of crime deriving from the illicit trade in tobacco, tobacco products and manufacturing equipment to achieve the objectives set out in this Protocol.
5. Parties represented in relevant regional and international intergovernmental organizations and financial and development institutions shall encourage these entities to provide financial assistance for developing-country Parties and for Parties with economies in transition to assist them in meeting their obligations under this Protocol, without limiting the rights of participation within these organizations.

6. Parties agree that:
 - (a) to assist Parties in meeting their obligations under this Protocol, all relevant potential and existing resources available for activities related to the objective of this Protocol should be mobilized and utilized for the benefit of all Parties, especially developing-country Parties and Parties with economies in transition; and
 - (b) the Convention Secretariat shall advise developing-country Parties and Parties with economies in transition, upon request, on available sources of funding to facilitate implementation of their obligations under this Protocol.
7. Parties may require the tobacco industry to bear any costs associated with a Party's obligations to achieve the objectives of this Protocol, in compliance with Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control.
8. Parties shall endeavour, subject to their domestic law, to achieve self-financing of the implementation of the Protocol including through the levying of taxes and other forms of charges on tobacco products.

PART VIII: SETTLEMENT OF DISPUTES

ARTICLE 37

Settlement of disputes

The settlement of disputes between Parties concerning the interpretation or application of this Protocol is governed by Article 27 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control.

PART IX: DEVELOPMENT OF THE PROTOCOL

ARTICLE 38

Amendments to this Protocol

1. Any Party may propose amendments to this Protocol.
2. Amendments to this Protocol shall be considered and adopted by the Meeting of the Parties. The text of any proposed amendment to this Protocol shall be communicated to the Parties by the Convention Secretariat at least six months before the session at which it is proposed for adoption. The Convention Secretariat shall also communicate proposed amendments to the signatories of this Protocol and, for information, to the Depositary.
3. The Parties shall make every effort to reach agreement by consensus on any proposed amendment to this Protocol. If all efforts at consensus have been exhausted and no agreement reached, the amendment shall as a last resort be adopted by a three-quarters majority vote of the Parties present and voting at the session. For purposes of this Article, "Parties present and voting" means Parties present and casting an affirmative or negative vote. Any adopted amendment shall be communicated by the Convention Secretariat to the Depositary, who shall circulate it to all Parties for acceptance.
4. Instruments of acceptance in respect of an amendment shall be deposited with the Depositary. An amendment adopted in accordance with paragraph 3 shall enter into force for those Parties having accepted it on the ninetieth day after the date of receipt by the Depositary of an instrument of acceptance by at least two thirds of the Parties.

5. The amendment shall enter into force for any other Party on the ninetieth day after the date on which that Party deposits with the Depository its instrument of acceptance of the said amendment.

ARTICLE 39

Adoption and amendment of annexes to this Protocol

1. Any Party may make proposals for an annex to this Protocol and may propose amendments to annexes to this Protocol.
2. Annexes shall be restricted to lists, forms and any other descriptive material relating to procedural, scientific, technical or administrative matters.
3. Annexes to this Protocol and amendments thereto shall be proposed, adopted and enter into force in accordance with the procedure set forth in Article 38.

PART X: FINAL PROVISIONS

ARTICLE 40 Reservations

No reservations may be made to this Protocol.

ARTICLE 41 Withdrawal

1. At any time after two years from the date on which this Protocol has entered into force for a Party, that Party may withdraw from the Protocol by giving written notification to the Depositary.
2. Any such withdrawal shall take effect upon expiry of one year from the date of receipt by the Depositary of the notification of withdrawal or on such later date as may be specified in the notification of withdrawal.
3. Any Party that withdraws from the WHO Framework Convention on Tobacco Control shall also be considered as having withdrawn from this Protocol, with effect as of the date of its withdrawal from the WHO Framework Convention on Tobacco Control.

ARTICLE 42 Right to vote

1. Each Party to this Protocol shall have one vote, except as provided for in paragraph 2.
2. Regional economic integration organizations, in matters within their competence, shall exercise their right to vote with a number of votes equal to the number of their Member States that are Parties to the Protocol. Such an organization shall not exercise its right to vote if any of its Member States exercises its right, and vice versa.

ARTICLE 43**Signature**

The Protocol shall be open for signature by all Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control at World Health Organization Headquarters in Geneva from 10 to 11 January 2013, and thereafter at United Nations Headquarters in New York until 9 January 2014.

ARTICLE 44**Ratification, acceptance, approval, formal confirmation
or accession**

1. This Protocol shall be subject to ratification, acceptance, approval or accession by States and to formal confirmation or accession by regional economic integration organizations that are Party to the WHO Framework Convention on Tobacco Control. It shall be open for accession from the day after the date on which the Protocol is closed for signature. Instruments of ratification, acceptance, approval, formal confirmation or accession shall be deposited with the Depository.
2. Any regional economic integration organization that becomes a Party without any of its Member States being a Party shall be bound by all the obligations under this Protocol. In the case of organizations one or more of whose Member States is a Party, the organization and its Member States shall decide on their respective responsibilities for the performance of their obligations under this Protocol. In such cases, the organization and the Member States shall not be entitled to exercise rights under this Protocol concurrently.
3. Regional economic integration organizations shall, in their instruments relating to formal confirmation or in their instruments of accession, declare the extent of their competence with respect to the matters governed by this Protocol. These organizations shall also inform the Depository, who shall in turn inform the Parties, of any substantial modification to the extent of their competence.

ARTICLE 45

Entry into force

1. This Protocol shall enter into force on the ninetieth day following the date of deposit of the fortieth instrument of ratification, acceptance, approval, formal confirmation or accession with the Depositary.
2. For each Party to the WHO Framework Convention on Tobacco Control that ratifies, accepts, approves or formally confirms this Protocol or accedes thereto after the conditions set out in paragraph 1 for entry into force have been fulfilled, this Protocol shall enter into force on the ninetieth day following the date of deposit of its instrument of ratification, acceptance, approval, accession or formal confirmation.
3. For the purposes of this Article, any instrument deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by States Members of that organization.

ARTICLE 46

Depositary

The Secretary-General of the United Nations shall be the Depositary of this Protocol.

ARTICLE 47

Authentic texts

The original of this Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Annex 1:
**Decision FCTC/COP5(1) – Protocol to Eliminate Illicit Trade
in Tobacco Products**

The Conference of the Parties,

Deeply concerned that the illicit trade in tobacco products is contributing to the spread of the tobacco epidemic, which is a global problem with serious consequences for public health that calls for effective, appropriate and comprehensive domestic and international responses;

Taking into account Article 15 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, which recognizes, inter alia, that the elimination of all forms of illicit trade in tobacco products is an essential component of tobacco control;

Recalling its decision FCTC/COP2(12) by which the Intergovernmental Negotiating Body was established, with the objective of drafting and negotiating a protocol on illicit trade in tobacco products, which would build upon and complement the provisions of Article 15 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, and further decisions FCTC/COP3(6) and FCTC/COP4(11) which reflected upon the progress achieved during the negotiations;

Acknowledging the work undertaken by the Intergovernmental Negotiating Body on a Protocol on Illicit Trade in Tobacco Products resulting in the draft protocol to eliminate illicit trade in tobacco products, contained in document FCTC/COP/5/6;

Convinced that supplementing the WHO Framework Convention on Tobacco Control with a comprehensive protocol will be a powerful, effective means to counter illicit trade in tobacco products and its grave consequences,

1. ADOPTS in accordance with Article 33 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control the attached Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products; and
2. CALLS UPON all Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, to consider signing, ratifying, accepting, approving, formally confirming or acceding to the Protocol at the earliest opportunity, with a view to bringing the Protocol into force as soon as possible.

Annex 2: History of the negotiations of the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products

As early as 2006, at the first meeting of the Conference of the Parties (COP) following entry into force of the WHO FCTC, the Parties discussed possible protocols to the Convention. One of the areas in which they agreed that a protocol could be established was illicit trade in tobacco products, and accordingly, the COP set up an expert group to prepare a template for a possible protocol in this area. The expert group presented its report to the COP at its second session in 2007.

Recognizing that cooperative action was necessary in order to eliminate the illicit trade, the COP at its second session established an Intergovernmental Negotiating Body (INB), open to all Parties, to draft and negotiate a protocol on illicit trade in tobacco products that would build upon and complement the provisions of Article 15 of the WHO FCTC.

The INB held five sessions, all in Geneva, Switzerland. The first session of the INB was held on 11–15 February 2008. The template for a protocol on illicit trade as proposed by the expert group served as the basis for the negotiations. Mr Ian Walton-George, representing the European Union, was elected as Chairperson of the INB, and Dr J. Al-Lawati (Oman), Dr E. Jaramillo (Mexico), Mr P. Krishna (India), Mrs L. Asiedu (Ghana) and Mr J. Martin (Federated States of Micronesia) as Vice-Chairpersons. Following the first session, Mr Walton-George drafted a “Chairperson’s text”, taking into account the comments made by Parties during the first session.

The second session of the INB was held on 20–25 October 2008, with the Chairperson’s text serving as the basis for negotiations. The INB reported to the third session of the COP (17–22 November 2008, Durban, South Africa) on progress. The Conference requested the INB to continue its work and to submit a draft protocol to its fourth session.

As also requested by the COP, regional consultations were held for all six regions between the second and third sessions of the INB. The consultations took place in Tehran, Islamic Republic of Iran (Eastern Mediterranean Region), Geneva (African and European Regions), Mexico City, Mexico (Region of the Americas), Beijing, China (Western Pacific Region) and Dhaka, Bangladesh (South-East Asia Region).

Expert papers were also prepared by the Secretariat on several technical matters to serve as background documents for the discussions at the third session of the INB: the feasibility of an international tracking and tracing

regime; the legal ramifications of a possible ban of sales of tobacco products via the Internet as well as of a possible ban on duty free sales of tobacco products; legal advice on the scope of the protocol; and an assessment of potential requirements at national level for an international track and trace regime.

For the third session of the INB (28 June – 5 July 2009), the Chairperson prepared a revised Chairperson's text, taking into account the discussions during the second session of the INB, the expert papers, and legal advice. The revised Chairperson's text served as the basis for discussions at the third session of the INB. The INB re-elected Mr Walton-George as Chairperson. As Vice-Chairpersons, the INB elected Dr T. Vinit (Papua New Guinea), Mr H. Mohamed (Maldives), Mrs L. Asiedu (Ghana) – replaced by Dr M. Anibueze (Nigeria) at the fourth session of the INB –, Dr E. Al Mansoori (United Arab Emirates) and Dr J. Regalado Pineda (Mexico).

The third session resulted in a negotiating text, which the INB agreed would form the basis for further negotiations.

Two drafting groups established by the INB worked between its third and fourth sessions and proposed text for articles relating to the control of the supply chain and matters of criminal law, mutual legal assistance and extradition, in order to facilitate further negotiations at the fourth session. The groups were chaired by Dr M. Anibueze (Nigeria) and Mrs I. Demuni de Silva (Sri Lanka).

At the fourth session of the INB (14–21 March 2010), the delegations discussed provisions of the negotiating text as well as proposals made by the drafting groups. At the closure of the session, the INB decided to recommend that the draft protocol be considered by the COP at its fourth session. The text of the draft protocol showed the progress made by the INB to this point – consensus had been reached on 26 provisions, while 23 remained under discussion. In particular, consensus had been reached on the tracking and tracing provisions and the great majority of the provisions relating to licensing. However, a number of important and challenging issues remained unsolved. On several matters, the INB sought guidance from the COP, including regarding the method of financing of the protocol.

The COP acknowledged the progress made by the INB and extended the mandate of the INB to a final session in early 2012, requesting the INB to submit the text of a draft protocol to its fifth session for consideration. It also established an informal working group to make proposals and develop possible text, in order to facilitate negotiations at the fifth session of the INB.

The informal working group, comprising representatives of 30 Parties (five Parties per WHO region), held two meetings (Geneva, 4–8 July and 19–23 September 2011) and was chaired by Dr Nuntavarn Vichit-Vadakan (Thailand). In accordance with its mandate, the group developed possible text for those articles in Part III of the protocol, on supply chain control, that had not yet been agreed, and made proposals on the other matters within its mandate, including the method of financing of the protocol and the inclusion of mutual legal assistance and extradition in the draft protocol.

The fifth session of the INB was held from 29 March to 4 April 2012. The INB confirmed Mr Walton-George as Chairperson. Mr A.T. Faireka (Cook Islands) replaced Dr T. Vinit (Papua New Guinea), and Dr M. Kabir (Nigeria) replaced Dr M. Anibueze (Nigeria) as Vice-Chairpersons.

After four years and five sessions of negotiations, on 4 April 2012 the delegations to the fifth session of the INB agreed on a consensus text to be submitted to the COP for consideration at its fifth session. The text of the draft protocol also took account of the comments submitted by Parties on the Arabic, Chinese, French, Russian and Spanish translations of the English text, in line with the decision of the INB.

On 12 November 2012, the Protocol was adopted by consensus at the fifth session of the COP (Seoul, Republic of Korea, 12–17 November 2012). It thus became the first protocol to the WHO FCTC, and a new international treaty in its own right.

The Protocol was opened for signature on 10 January 2013 at WHO headquarters in Geneva. More than 50 Parties participated in this event, during which 12 Parties, representing all six WHO regions, signed the Protocol; one more Party signed the following day. The 13 Parties are: China, France, Gabon, Libya, Myanmar, Nicaragua, Panama, Republic of Korea, South Africa, Syrian Arab Republic, Tunisia, Turkey and Uruguay. The Protocol remained open for signature at United Nations Headquarters in New York until 9 January 2014.

The Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products is a landmark in the strengthening of global action against tobacco and is a new legal instrument in public health. It supplements the WHO FCTC with a comprehensive tool to counter and eventually eliminate illicit trade in tobacco products and to strengthen legal dimensions for international health cooperation.

Annex 3:
Article 15 of the WHO Framework Convention
on Tobacco Control

Illicit trade in tobacco products

1. The Parties recognize that the elimination of all forms of illicit trade in tobacco products, including smuggling, illicit manufacturing and counterfeiting, and the development and implementation of related national law, in addition to subregional, regional and global agreements, are essential components of tobacco control.
2. Each Party shall adopt and implement effective legislative, executive, administrative or other measures to ensure that all unit packets and packages of tobacco products and any outside packaging of such products are marked to assist Parties in determining the origin of tobacco products, and in accordance with national law and relevant bilateral or multilateral agreements, assist Parties in determining the point of diversion and monitor, document and control the movement of tobacco products and their legal status. In addition, each Party shall:
 - (a) require that unit packets and packages of tobacco products for retail and wholesale use that are sold on its domestic market carry the statement: “*Sales only allowed in (insert name of the country, subnational, regional or federal unit)*” or carry any other effective marking indicating the final destination or which would assist authorities in determining whether the product is legally for sale on the domestic market; and
 - (b) consider, as appropriate, developing a practical tracking and tracing regime that would further secure the distribution system and assist in the investigation of illicit trade.
3. Each Party shall require that the packaging information or marking specified in paragraph 2 of this Article shall be presented in legible form and/or appear in its principal language or languages.
4. With a view to eliminating illicit trade in tobacco products, each Party shall:
 - (a) monitor and collect data on cross-border trade in tobacco products, including illicit trade, and exchange information among customs, tax and other authorities, as appropriate, and in accordance with national law and relevant applicable bilateral or multilateral agreements;

- (b) enact or strengthen legislation, with appropriate penalties and remedies, against illicit trade in tobacco products, including counterfeit and contraband cigarettes;
 - (c) take appropriate steps to ensure that all confiscated manufacturing equipment, counterfeit and contraband cigarettes and other tobacco products are destroyed, using environmentally-friendly methods where feasible, or disposed of in accordance with national law;
 - (d) adopt and implement measures to monitor, document and control the storage and distribution of tobacco products held or moving under suspension of taxes or duties within its jurisdiction; and
 - (e) adopt measures as appropriate to enable the confiscation of proceeds derived from the illicit trade in tobacco products.
5. Information collected pursuant to subparagraphs 4(a) and 4(d) of this Article shall, as appropriate, be provided in aggregate form by the Parties in their periodic reports to the Conference of the Parties, in accordance with Article 21.
6. The Parties shall, as appropriate and in accordance with national law, promote cooperation between national agencies, as well as relevant regional and international intergovernmental organizations as it relates to investigations, prosecutions and proceedings, with a view to eliminating illicit trade in tobacco products. Special emphasis shall be placed on cooperation at regional and subregional levels to combat illicit trade of tobacco products.
7. Each Party shall endeavour to adopt and implement further measures including licensing, where appropriate, to control or regulate the production and distribution of tobacco products in order to prevent illicit trade.

Annex 4:
Article 33 of the WHO Framework Convention
on Tobacco Control

Protocols

1. Any Party may propose protocols. Such proposals will be considered by the Conference of the Parties.
2. The Conference of the Parties may adopt protocols to this Convention. In adopting these protocols every effort shall be made to reach consensus. If all efforts at consensus have been exhausted, and no agreement reached, the protocol shall as a last resort be adopted by a three-quarters majority vote of the Parties present and voting at the session. For the purposes of this Article, Parties present and voting means Parties present and casting an affirmative or negative vote.
3. The text of any proposed protocol shall be communicated to the Parties by the Secretariat at least six months before the session at which it is proposed for adoption.
4. Only Parties to the Convention may be parties to a protocol.
5. Any protocol to the Convention shall be binding only on the parties to the protocol in question. Only Parties to a protocol may take decisions on matters exclusively relating to the protocol in question.
6. The requirements for entry into force of any protocol shall be established by that instrument.

Jämförelsetabell

Ny tobakslag	1993 års tobakslag (bestämmelser som omfattas av ändringar i propositionen är kursiverade)
1 kap. 1 §	<i>1 §</i>
1 kap. 2 §	<i>1 a §</i>
1 kap. 3 §	<i>1 §</i>
1 kap. 4 §	<i>1 b §</i>
2 kap. 1 §	<i>16 § första, andra och fjärde stycket</i>
2 kap. 2 §	<i>18 andra och tredje stycket samt 18 a §</i>
3 kap. 1 §	<i>9 § första stycket samt 10 och 11 §§</i>
3 kap. 2 §	<i>9 a § första och andra stycket</i>
3 kap. 3 §	<i>9 § andra stycket</i>
3 kap. 4 §	ny
3 kap. 5 §	ny
3 kap. 6 §	ny
3 kap. 7 §	ny

Ny tobakslag	1993 års tobakslag (bestämmelser som omfattas av ändringar i propositionen är kursiverade)
4 kap. 1 §	14 § första stycket
4 kap. 2 §	14 § andra och tredje stycket
4 kap. 3 §	14 a § första stycket
4 kap. 4 §	14 a § andra stycket
4 kap. 5 §	14 a § tredje stycket
4 kap. 6 §	14 b §
4 kap. 7 §	15 §
4 kap. 8 §	18 b §
4 kap. 9 §	<i>18 § c första och tredje stycket</i>
5 kap. 1 §	ny
5 kap. 2 §	ny
5 kap. 3 §	12 c § andra stycket
5 kap. 4 §	ny
5 kap. 5 §	ny
5 kap. 6 §	ny
5 kap. 7 §	ny
5 kap. 8 §	12 d §
5 kap. 9 §	12 §
5 kap. 10 §	12 a §
5 kap. 11 §	13 §
5 kap. 12 §	ny
5 kap. 13 §	<i>12 b § första till tredje styckena</i>
5 kap. 14 §	<i>12 f § första och tredje stycket</i>
5 kap. 15 §	<i>18 d § första och tredje stycket</i>
5 kap. 16 §	<i>12 e §</i>
5 kap. 17 §	ny
5 kap. 18 §	ny
6 kap. 1 §	2 §
6 kap. 2 §	4 §
6 kap. 3 §	5 §
6 kap. 4 §	6 §
6 kap. 5 §	7 §
6 kap. 6 §	8 §
6 kap. 7 §	ny

Ny tobakslag	1993 års tobakslag (bestämmelser som omfattas av ändringar i propositionen är kursiverade)
7 kap. 1 §	<i>19 §</i>
7 kap. 2 §	<i>19 a §</i>
7 kap. 3 §	<i>19 c §</i>
7 kap. 4 §	<i>19 § andra stycket samt 20 § andra och tredje stycket</i>
7 kap. 5 §	ny
7 kap. 6 §	ny
7 kap. 7 §	<i>22 §</i>
7 kap. 8 §	<i>22 a §</i>
7 kap. 9 §	<i>22 b § första stycket</i>
7 kap. 10 §	<i>23 §</i>
7 kap. 11 §	<i>23 b §</i>
7 kap. 12 §	<i>24 §</i>
7 kap. 13 §	<i>23 a §</i>
7 kap. 14 §	<i>19 b § första stycket</i>
7 kap. 15 §	<i>19 b § andra stycket</i>
8 kap. 1 §	<i>25 §</i>
8 kap. 2 §	<i>26 §</i>
9 kap. 1 §	ny
9 kap. 2 §	<i>27 §</i>
9 kap. 3 §	<i>27 a §</i>
9 kap. 4 §	<i>28 §</i>
9 kap. 5 §	ny
10 kap. 1 §	ny
10 kap. 2 §	ny
10 kap. 3 §	ny
11 kap. 1 §	<i>17 §</i>
11 kap. 2 §	<i>16 § tredje stycket</i>
11 kap. 3 §	<i>18 § första stycket</i>
11 kap. 4 §	<i>9 § tredje stycket</i>
11 kap. 5 §	<i>9 § tredje stycket</i>
11 kap. 6 §	ny
11 kap. 7 §	<i>18 b § andra stycket och 18 c § andra stycket</i>
11 kap. 8 §	<i>12 b § fjärde stycket</i>

Ny tobakslag	1993 års tobakslag (bestämmelser som omfattas av ändringar i propositionen är kursiverade)
11 kap. 9 §	ny
11 kap. 10 §	<i>12 f § andra stycket och 18 d § andra stycket</i>
11 kap. 11 §	6 a §
11 kap. 12 §	22 b § andra stycket
11 kap. 13 §	23 § andra stycket
11 kap. 14 §	<i>19 b § tredje stycket</i>
11 kap. 15 §	ny

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ju.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]
EU på hemmaplan. [10]
Olika vägar till föräldraskap. [11]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]
Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]
Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]
Framtid sökes –
Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]
En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]
Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]