

# Till Statsrådet Morgan Johansson

Regeringen beslutade den 18 december 2003 att tillkalla en särskild utredare med uppdraget att lämna förslag till nationellt genomförande av Världshälsoorganisationens (WHO:s) ramkonvention om tobakskontroll, av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror, (EUT L 152, 20.6.2003, s. 16) och av rådets rekommendation 2003/54/EG om förebyggande av rökning och om initiativ för en effektivare tobakskontroll (EGT L 22, 25.1.2003, s. 31). I uppdraget ingick också att närmare överväga de förslag som lämnats av Konsumentverket i rapporten Stopp för utomhusreklam för tobak – Rapportering av ett regeringsuppdrag (Konsumentverkets PM 2003:02).

Statsrådet Morgan Johansson i Socialdepartementet förordnade regeringsrådet Susanne Billum att fr.o.m. den 1 januari 2004 vara särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 1 januari 2004 kanslirådet, numera ämnesrådet, Monica Falck, Finansdepartementet, och departementssekreteraren Ulrika Lindblom, Socialdepartementet.

Sekreterare åt utredningen har fr.o.m. den 1 februari 2004 varit kammarrättsassessorn Lars I. Magnusson.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Tobakskontroll i internationellt perspektiv (SOU 2004:88). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i augusti 2004

*Susanne Billum*

*/Lars I. Magnusson*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>15</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>25</b>
1.1 Utredningens direktiv.....	25
1.2 Utredningens arbete .....	26
<b>2 Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll (WHO-konventionen)</b> .....	<b>27</b>
<b>3 Tobaksreklamdirektivet m.m.</b> .....	<b>37</b>
3.1 Tobaksreklamdirektivet.....	37
3.2 Det upphävda tobaksreklamdirektivet .....	39
3.3 Rekommendationen.....	40
3.4 Konsumentverkets rapport .....	42
<b>4 Grundlagsfrågor m.m.</b> .....	<b>43</b>
4.1 Bestämmelser i Europakonventionen och regeringsformen .....	43
4.1.1 Egendomsskyddet .....	43
4.1.2 Yttrandefriheten .....	45
4.1.3 Grundlagsskyddade rättigheter.....	47
4.1.4 Tryckta skrifter .....	49
4.1.5 Kommersiella annonser .....	50

4.2	Yttrandefrihetsgrundlagen.....	53
4.2.1	Grundlagsskyddade rättigheter .....	53
4.2.2	Kommersiella annonser och sponsring.....	55
<b>5</b>	<b>Marknadsföringen av tobaksvaror m.m. ....</b>	<b>57</b>
5.1	Bestämmelser i tobakslagen.....	57
5.1.1	Varningstexter, innehållsdeklaration och produktkontroll .....	57
5.1.2	Handel och marknadsföring.....	58
5.1.3	Begreppen reklam och marknadsföring.....	61
5.1.4	Tillsyn m.m.....	64
5.2	Bestämmelser i konsumentlagstiftning.....	66
5.2.1	Skydd mot viss marknadsföring.....	66
5.2.2	Skydd vid avtal som ingås på distans .....	68
5.2.3	Krav på produkters säkerhet .....	68
5.2.4	Krav på prisinformation.....	70
5.3	Bestämmelser om reklam och sponsring i radio och TV .....	70
5.3.1	EG:s TV-direktiv.....	70
5.3.2	Radio- och TV-lagen.....	71
<b>6</b>	<b>Övrig lagstiftning .....</b>	<b>73</b>
6.1	Bestämmelser om varumärken.....	73
6.2	Bestämmelser om produktansvar och skadestånd m.m. ....	75
6.3	Bestämmelser om beskattning av tobaksvaror m.m.....	77
6.3.1	Några principer för beskattningen enligt Cirkulationsdirektivet .....	77
6.3.2	Punktskattekontroll.....	78
6.3.3	Tobaksskatt .....	80
6.3.4	Privatinförsel av tobaksvaror.....	82
6.3.5	Kontroll vid inre gräns.....	84
6.3.6	Smugglingsbrott .....	84
6.3.7	Skattebrott.....	86
6.4	Föreskrifter om minderåriga arbetstagare .....	87

<b>7</b>	<b>Andra åtgärder mot tobaksbruk .....</b>	<b>89</b>
7.1	Nationella åtgärder .....	89
7.1.1	Folkhälsopolitiken i Sverige.....	89
7.1.2	Skatter och priser.....	90
7.1.3	Exponering för tobaksrök.....	90
7.1.4	Prevention och hälsouppllysning.....	91
7.1.5	Avvänjning och nikotinläkemedel .....	92
7.2	Bekämpning av olaglig handel .....	93
7.3	Internationellt samarbete, inbördes bistånd och finansiering av genomförandet av konventionen .....	95
<b>8</b>	<b>Nuvarande förhållanden i Sverige.....</b>	<b>101</b>
8.1	Användningen av tobaksvaror.....	101
8.1.1	Rökningens utbredning.....	101
8.1.2	Hur får unga tag i cigaretter m.m. ....	102
8.1.3	Oregistrerade inköp av tobaksvaror .....	104
8.1.4	Några fakta i övrigt om användningen av tobaksvaror.....	105
8.2	Tillverkare, partihandlare och importörer .....	106
8.2.1	Tobakstillverkare vars produkter säljs i Sverige.....	106
8.2.2	Partihandel m.m.....	107
8.3	Detaljhandel .....	108
8.3.1	Allmänna förutsättningar för detaljhandel med tobaksvaror.....	108
8.3.2	Försäljningens prägel lokalt .....	108
8.3.3	Försäljningsställen med självbetjäning .....	108
8.3.4	Tobaksvaruautomater.....	109
8.3.5	Officiell statistik om försäljningen av tobaksvaror i detaljhandeln .....	110
8.3.6	Andra uppgifter om storleken av tobaksförsäljningen i detaljhandeln.....	113
8.4	Marknadsföringen.....	119
8.4.1	Reklamen i broschyrer och utskick .....	119
8.4.2	Reklamen på Internet .....	119
8.4.3	Marknadsföringen på eller vid försäljningsställen ....	120
8.4.4	Tobaksfester.....	122

8.4.5	Sponsring .....	122
8.5	Kommunernas tillsyn .....	123
8.5.1	Tillsynens omfattning .....	123
8.5.2	Iakttagelser från kommunernas tillsynsarbete .....	124
8.6	Smuggling och olaglig handel .....	127
8.6.1	Allmänt om den illegala handeln med tobaksvaror... ..	127
8.6.2	Införsel, transport och försäljning av smuggelcigaretter .....	127
8.6.3	Närmare om smugglingens omfattning och karaktär .....	128
8.6.4	Ingripanden mot smugglingen .....	129
8.6.5	Vilka brott kan bli aktuella? .....	130
<b>9</b>	<b>Allmänna utgångspunkter för utredningens förslag .....</b>	<b>133</b>
9.1	Uppdraget .....	133
9.2	WHO-konventionen.....	134
9.3	EG:s rättsakter.....	136
9.4	Reklam, marknadsföring och sponsring .....	137
9.5	Handel.....	140
9.6	Tillsyn m.m.....	142
9.7	Vissa övriga frågor.....	144
<b>10</b>	<b>Närmare om förslagen .....</b>	<b>149</b>
10.1	Beskattning .....	149
10.2	Skydd mot exponering för tobaksrök .....	149
10.3	Skydd för minderåriga.....	150
10.4	Reklam och marknadsföring.....	151
10.4.1	Kommersiella annonser och annan marknadsföring i medier.....	152
10.4.2	Marknadsföringen på försäljningsställen och i övrigt.....	153
10.4.3	Ikraftträdandet .....	157

10.5 Sponsring.....	157
10.6 Uppgifter om kostnader för reklam .....	158
10.7 Ansvar.....	159
10.8 Tillsyn m.m.....	160
10.9 Rapportering m.m.....	162
10.10 Vissa övriga frågor .....	164
<b>11 Konsekvenser av förslagen.....</b>	<b>167</b>
<b>Bilagor.....</b>	<b>171</b>
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	171
Bilaga 2 Världshälsorganisationens ramkonvention om tobakskontroll .....	175
Bilaga 3 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG ....	209
Bilaga 4 Rådets rekommendation av den 2 december 2002.....	219
Bilaga 5 Sammanfattning av intervjuundersökning i sex kommuner 2004 rörande tobaksförsäljning och tobakskontroll.....	227
Bilaga 6 Kommunvis statistik över detaljhandel med tobaksvaror .....	237
Bilaga 7 Förteckning över förpliktelser m.m. ....	251

# Sammanfattning

Utredningens uppdrag avser att lämna förslag till det nationella genomförandet av dels WHO:s ramkonvention om tobakskontroll, dels EG-direktivet om reklam för och sponsring av tobaksvaror (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). Till utredningen har även överlämnats EG-rekommendationen om förebyggande av rökning m.m. (Rådets rekommendation 2003/54/EG av den 2 december 2002 om förebyggande av rökning och om initiativ för en effektivare tobakskontroll) samt Konsumentverkets PM 2003:02 Stopp för utomhusreklam för tobak.

WHO-konventionen spänner över ett stort antal politik- och lagstiftningsområden. I EU har vissa av de åtgärder som anges i konventionen redan genomförts på gemenskapsnivå, t.ex. beträffande märkning av tobaksvaror. Andra åtgärder har genomförts på det nationella planet. Endast ett mindre antal av förpliktelseerna i konventionen föranleder därför ändringar i svensk lagstiftning.

De viktigaste förändringarna som konventionen medför för svensk del gäller reglerna om reklam, marknadsföring och sponsring, där konventionen utgår från ett totalförbud. EG-direktivet innehåller förbud mot reklam i vissa medier samt sådan sponsring som har gränsöverskridande effekt. Utredningens förslag avser att tillgodose såväl konventionen som direktivet. Också EG-rekommendationen innehåller vissa uttalanden angående annan reklam och sponsring än sådan som åsyftas i direktivet. Rekommendationen tar även upp vissa andra frågor vilka även behandlas i konventionen, bl.a. vissa åtgärder för att begränsa minderårigas möjligheter att köpa tobak.

Direktivet och rekommendationen utarbetades och beslutades samtidigt som förhandlingen om WHO-konventionen pågick och bildade grund för EU:s gemensamma ståndpunkt i förhandlingen. Utredningen utgår därför från att konventionen och direktivet kan tolkas på likartat sätt trots vissa skillnader i uttryckssätt. Detta har bl.a. betydelse för frågan om den nya lagstiftningen på reklamområdet kräver grundlagsändringar eller inte. Utredningen har, mot bakgrund av konventionsregleringens utformning m.m., gjort bedömningen att Sverige inte är förpliktat att genomföra en reglering på reklamområdet som skulle kunna komma i konflikt med grundlag. Utredningens förslag har därför som utgångspunkt att den nya regleringen om reklam, marknadsföring och sponsring så långt som möjligt skall genomföra konventionens och direktivets förpliktelser, men att regleringen måste utformas med hänsyn till vad svensk grundlag – tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen – tillåter.

Utredningens förslag beträffande *reklam och marknadsföring* av tobaksvaror innebär följande. I princip införs ett allmänt förbud mot reklam och marknadsföring till konsumenterna. Det gäller alltså inte branschinterna meddelanden. Förbudet omfattar även marknadsföring på Internet. Vad gäller tryckta skrifter, radio- och TV-program samt sådana tekniska upptagningar som åtnjuter grundlagsskydd är förbudet begränsat till kommersiella annonser.

Från förbudet görs undantag för den grundlagsskyddade rätten till spridning av tryckta skrifter m.m. och även för kommersiella meddelanden eller märkningar som endast skall göra det möjligt för konsumenterna att skilja mellan olika varor. Vidare gäller förbudet inte kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen för tobaksvaror. Det sistnämnda undantaget skall tillämpas restriktivt och får sålunda inte utnyttjas för påträngande eller annars olämplig marknadsföring. Pris- och varuinformation i neutral form anses inte som reklam. Nuvarande regler om s.k. indirekt tobaksreklam – användning av varukännetecken för tobaksvaror vid marknadsföring av andra varor – anpassas till vad som föreslås beträffande tobaksreklamen. För denna form av reklam finns dessutom, liksom nu, vissa ytterligare undantagsmöjligheter.

Beträffande *sponsring* föreslås ett generellt förbud för tillverkare, parthandlare och importörer av tobaksvaror att sponsra ett evenemang eller en verksamhet dit allmänheten har tillträde eller som kan antas få gränsöverskridande effekt. Vad gäller sponsring av radio- och TV-program finns redan ett förbud. Det är alltså



åtgärder av den s.k. tobaksindustrin som åsyftas, åtgärder vilka är ägnade att nå en bred publik. Detaljhandlares eventuella bidrag till t.ex. en lokal ungdomsverksamhet omfattas sålunda inte av förbudet. Samma aktörer, dvs. tobaksindustrin, föreslås också få en skyldighet att lämna uppgifter om sina kostnader för sådan reklam, marknadsföring och sponsring som inte är förbjuden.

För *detaljhandeln* föreslås flera nya regler vilka syftar till att bättre upprätthålla åldersgränsen för inköp och till att försvåra för minderåriga att köpa tobak. Det gäller tydlig skyltning om förbudet mot försäljning till den som är under 18 år, förbud mot sådan självbetjäning som innebär att kunder själva kan plocka tobaksvaror innan de betalat för dessa, placering och övervakning av tobaksvaruautomater samt förbud mot försäljning av lösa cigaretter eller cigaretter i små förpackningar.

Beträffande *skydd mot exponering för tobaksrök* föreslås en allmän hänsynsregel, vilken skall komplettera de bestämmelser som finns om förbud mot rökning på vissa uppräknade platser.

Konventionens artiklar om bl.a. beskattning av tobaksvaror, illegal handel samt skadestandsfrågor föranleder inga förslag om lagändringar.

De åtgärder som genomförs på tobaksområdet skall enligt konventionen vara effektiva, dvs. lagar och bestämmelser måste efterlevas. Hur *tillsynen* och sanktionerna på tobaksområdet mera generellt skall kunna göras effektivare är en fråga som faller utanför det nu aktuella uppdraget. Utredningen förordar en vidare utredning av dessa frågor. Utredningen föreslår för sin del endast en begränsad förändring av tillsynsansvaret, vilken sammanhänger med de skärpta reglerna för marknadsföring av tobaksvaror. Enligt utredningens förslag skall kommunerna, vilka redan idag har tillsyn över att åldersgränsen för inköp av tobaksvaror respekteras i detaljhandeln, även få ansvaret för tillsyn över marknadsföringen på samma försäljningsställen. Kommunernas ökade kostnader för tillsynen kan täckas genom tillsynsavgifter. Den som bedriver tobaksförsäljning till konsumenter föreslås vidare få en skyldighet att utöva s.k. egentillsyn.

# Författningsförslag

## Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)

Härigenom föreskrivs i fråga om tobakslagen (1993:581)  
*dels* att nuvarande 12 a § skall betecknas 12 d §, 14 b § betecknas  
9 a § och 19 a § betecknas 19 b §,  
*dels* att de nya 9 a och 12 d §§ skall ha följande lydelse,  
*dels* att 12, 14, 14 a, 15, 19 och 27 §§ samt rubrikerna före 8 och  
14 §§ skall ha följande lydelse,  
*dels* att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 8 a, 12 a–12 c,  
14 b, 18 b och 19 a §§ samt närmast före 12–12 d, 14–14 b, 15 och  
18 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Rökfri arbetsmiljö*

*Skydd mot exponering för  
tobaksrök*

8 §

I andra fall än som avses i 2 och 4 §§ svarar arbetsgivaren för att en arbetstagare inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök i den arbetslokal eller det liknande utrymme där arbetsgivaren är verksam. Som arbetstagare räknas här personer som avses i 1 kap. 2 § första stycket och 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

8 a §

*Den som röker bör även i  
andra fall än som avses i 2 § se  
till att andra människor inte mot  
sin vilja utsätts för tobaksrök.*

*14 b §*

Vid marknadsföring av tobaksvaror får inte texter, namn, varumärken och figurativa eller andra märken som ger intryck av att en viss tobaksvara är mindre skadlig än andra användas på förpackningar till tobaksvaror.

*9 a §*

Texter, namn, varumärken och figurativa eller andra märken som ger intryck av att en viss tobaksvara är mindre skadlig än andra får inte användas på förpackningar till tobaksvaror.

*Åldersgräns**12 §*

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 skall förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder.

*På varje försäljningsställe för tobaksvaror skall finnas en tydlig och klart synbar skylt med information om förbudet att sälja eller lämna ut sådana varor till den som inte har fyllt 18 år.*

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.

*Självtjäning**12 a §*

*Tobaksvaror som säljs till konsumenter får inte tillhandahållas på så sätt att varorna kan plockas av kunden innan betalning erlagts (självtjäning).*

### *Varuautomater*

#### *12 b §*

*Tobaksvaror får försäljas genom varuautomater endast om automaterna placeras och övervakas så att den i 12 § angivna åldersgränsen upprätthålls.*

### *Styckeförsäljning m.m.*

#### *12 c §*

*Tobaksvaror som säljs till konsumenter får inte tillhandahållas i form av lösa cigaretter eller i förpackningar om tio cigaretter eller mindre.*

### *Anmälan och egentillsyn*

#### *12 a §*

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

#### *12 d §*

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

*Den som bedriver försäljning av tobaksvaror till konsumenter skall utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen. För tillsynen skall det finnas ett för verksamheten lämpligt program.*

## Marknadsföring

Marknadsföring *m.m.**Reklam och marknadsföring*

## 14 §

En näringsidkare som marknadsför tobaksvaror till konsumenter får inte använda kommersiella annonser i periodiska skrifter eller i andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig. *Inte heller får vid sådan marknadsföring användas kommersiella annonser i ljudradio- eller TV-program. Detta gäller även sådana TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (1996:844).*

*Vid marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter på något annat sätt än som avses i första stycket skall en näringsidkare iaktta särskild måttfullhet. I synnerhet gäller att reklam eller annan marknadsföring inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av tobak.*

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 (1996:844), eller

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

*Annan marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter än som avses i första stycket är förbjuden. Detta gäller dock inte*

a) spridning av tryckta skrifter eller av tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig,

b) kommersiella meddelanden eller märkningar som endast fyller funktionen att göra det möjligt för konsumenter att skilja mellan olika tobaksvaror, och

c) kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen för tobaksvaror.

### Varukännetecken

#### 14 a §

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

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

2. *i kommersiella annonser i ljudradio- eller TV-program eller i TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (1996:844).*

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

Bestämmelserna i första och andra styckena tillämpas inte

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 (1996:844), *eller*

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

Om ett sådant varukännetecken som avses i första stycket *används* vid *annan* marknadsföring till konsumenter *än som avses där gäller vad som stadgas i 14 § andra stycket.*

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*

#### *14 b §*

*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.*

*Bestämmelser om förbud mot sponsring av program i radio och TV finns i radio- och TV-lagen (1996:844).*

### *Sanktioner enligt marknadsföringslagen*

#### *15 §*

En marknadsföringsåtgärd som strider mot 14–14 b §§ skall vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen (1995:450) anses vara otillbörlig mot konsumenterna. En marknadsföringsåtgärd som strider mot 14 § första stycket *andra och tredje meningen* eller 14 a § första stycket 2 kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 22–28 §§ marknadsföringslagen.

En marknadsföringsåtgärd som avser annan marknadsföring än sådan på eller i anslutning till försäljningsställen som avses i 12–12 d §§ och som strider mot 14–14 b §§ skall vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen (1995:450) anses vara otillbörlig mot konsumenterna. En marknadsföringsåtgärd som strider mot 14 § första stycket 2 eller 3 eller 14 a § första stycket 2 eller 3 kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 22–28 §§ marknadsföringslagen.

*Uppgifter om kostnader för reklam m.m.*

*18 b*

*Tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksvaror skall, i den utsträckning som föreskrivs av regeringen, till Statens folkhälsoinstitut lämna uppgifter om sina kostnader för sådan reklam, marknadsföring och sponsring som inte är förbjuden enligt 14–14 b §§.*

**Tillsyn**

19 §

Den centrala tillsynen över att denna lag och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs utövas av

1. Arbetsmiljöverket när det gäller

a) lokaler och andra utrymmen som avses i 2 § och som är upplåtna enbart för personal, och

b) lokaler och andra utrymmen på vilka 8 § skall tillämpas, *samt*

2. Statens folkhälsoinstitut när det gäller

a) miljöer som avses i 2 § och som inte är upplåtna enbart för personal,

b) lokaler som avses i 4 §,

c) varningstexter m.m. enligt 9–11 §§,

d) handel enligt 12 § och anmälan enligt 12 a §, och

e) produktkontroll m.m.

Den centrala tillsynen över att denna lag och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs utövas av

1. Arbetsmiljöverket när det gäller

a) lokaler och andra utrymmen som avses i 2 § och som är upplåtna enbart för personal, och

b) lokaler och andra utrymmen på vilka 8 § skall tillämpas,

2. Statens folkhälsoinstitut när det gäller

a) miljöer som avses i 2 § och som inte är upplåtna enbart för personal,

b) lokaler som avses i 4 §,

c) varningstexter m.m. enligt 9–11 §§,

d) handel enligt 12–12 c §§ och anmälan enligt 12 d §, och

e) produktkontroll m.m.



enligt 16–18 §§.

*Den omedelbara tillsynen utövas av*

*1. Arbetsmiljöverket när det gäller lokaler och andra utrymmen för vilka verket har den centrala tillsynen, och*

*2. den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer när det gäller dels de miljöer och lokaler för vilka Statens folkhälsoinstitut har den centrala tillsynen, dels handel enligt 12 § och anmälan enligt 12 a §.*

*Länsstyrelsen utövar inom länet tillsyn enligt andra stycket 2.*

*För tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna för marknadsföring finns särskilda regler i marknadsföringslagen (1995:450).*

*19 § andra stycket*

*Den omedelbara tillsynen utövas av*

*1. Arbetsmiljöverket när det gäller lokaler och andra utrymmen för vilka verket har den centrala tillsynen, och*

*2. den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer när det gäller dels de miljöer och lokaler för vilka Statens folkhälsoinstitut har den*

enligt 16–18 §§, samt

*3. Konsumentombudsmannen när det gäller marknadsföring m.m. enligt 14–14 b §§.*

*Vid Konsumentombudsmannens tillsyn tillämpas bestämmelserna i marknadsföringslagen (1995:450).*

*19 a §*

*Den omedelbara tillsynen över att denna lag och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs utövas av*

*1. Arbetsmiljöverket när det gäller lokaler och andra utrymmen för vilka verket har den centrala tillsynen, och*

*2. den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer när det gäller*

*a) de miljöer och lokaler för vilka Statens folkhälsoinstitut*

centrala tillsynen, *dels* handel enligt 12 § och *anmälan enligt 12 a §*.

har den centrala tillsynen, *b) bestämmelserna om handel m.m. enligt 12–12 d §§, och*

*c) bestämmelserna om marknadsföring m.m. i 14 och 14 a §§ såvitt gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen som avses i 12–12 d §§.*

19 § tredje stycket

Länsstyrelsen utövar inom länet tillsyn enligt *andra* stycket 2.

Länsstyrelsen utövar inom länet tillsyn enligt *första* stycket 2. *Länsstyrelsen skall därvid*

*– följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, och*

*– främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra samhällsorgan.*

### Ansvar

#### 27 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 12 § döms för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot *11 § eller 12 § första eller tredje stycket* döms för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är gärningen att anse som ringa döms inte till ansvar.

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

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2005.

2. Anordningar för utomhusreklam vid försäljningsställen som är i bruk vid lagens ikraftträdande får användas till utgången av juni månad 2006.

# 1 Inledning

## 1.1 Utredningens direktiv

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag till nationellt genomförande av Världshälsoorganisationens (WHO:s) ramkonvention om tobakskontroll, av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror, och av rådets rekommendation 2003/54/EG om förebyggande av rökning och om initiativ för en effektivare tobakskontroll. I uppdraget ingår också att närmare överväga de förslag som har lämnats av Konsumentverket i rapporten Stopp för utomhusreklam för tobak – Rapportering av ett regeringsuppdrag (Konsumentverkets PM 2003:02). Utredningens direktiv redovisas i bilaga 1. Tidpunkten för slutförandet av utredningens arbete har senare framflyttats (dir. 2000:84).

Sverige var bland de första länderna som den 16 juni 2003 undertecknade WHO:s ramkonvention om tobakskontroll. WHO:s ramkonvention spänner över ett stort antal frågor inom tobaksområdet. Hit hör begränsningar vad avser marknadsföringen av tobak, åtgärder mot illegal hantering av tobaksvaror och mot tobakens skadeverkningar. Konventionen återges i bilaga 2. EG:s tobaksreklamdirektiv gäller tobaksrelaterad reklam och sponsring som är av gränsöverskridande karaktär. Direktivet återges i bilaga 3. Rådsrekommendationen behandlar åtgärder för att förhindra tobaksförsäljning till barn och ungdomar m.m. (bilaga 4). Konsumentverkets rapport redovisas kortfattat i avsnitt 3.4.

## 1.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet har bedrivits i form av en enmansutredning och inleddes i januari 2004. Arbetet har skett i nära samarbete med sakkunniga från Socialdepartementet och Finansdepartementet. Utredningen har i särskilda frågor samrått med Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Jordbruksdepartementet och Kulturdepartementet.

Utredningen har inledningsvis lagt sig vinn om att ta fram en svensk översättning av konventionen. Den särskilda utredaren, som även var Sveriges chefsförhandlare vid framtagandet av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll, har ansvarat för och lett översättningarbetet. Ett utkast har gjorts av auktoriserad översättare. Utredningen har berett översättningen tillsammans med Utrikesdepartementets språkenhet.

Underlag för betänkandet har samlats in på flera olika sätt. Utredningen har anlitat fil. kand. Susanne Ljunglöf som har företagit en intervjuundersökning hos sex kommuner om detaljhandeln med tobaksvaror. Statens folkhälsoinstitut, Tullverket, och Konsumentverket har vid sammanträffanden och telefonkontakter lämnat information från sina arbetsfält. Skatteverket, Sida och Svenska kommunförbundet har också bidragit med bakgrundsfakta. Uppgifter om förhållandena i detaljhandeln har utredningen fått från bl.a. detaljhandelns organisationer och företag som utför marknadsanalyser m.m. Annonsörsföreningen har bidragit med fakta om villkoren för annonsörer och tobaksbolagen har svarat på frågor om sin verksamhet. Utredningen har införskaffat tryckt material om tobaksanvändningen m.m.

Utredningen har haft åtta sammanträden.

Utredningen lägger nu fram sina förslag och gör även i övrigt bedömningar om genomförandet av ifrågavarande rättsakter. Utredningen lämnar också författningsförslag i form av vissa ändringar i tobakslagen (1993:581).

## 2 Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobaks-kontroll (WHO-konventionen)

### Allmänt

Ramkonventionen om tobakskontroll slutfördes våren 2003 och var resultatet av flera års omfattande förhandlingar. Den 30 juni 2004 hade 168 av WHO:s medlemsstater undertecknat konventionen. Det är en global konvention och den första i sitt slag på folkhälsoområdet. Att WHO:s första konvention kom att gälla just tobak är ett uttryck för oron inför de allvarliga hälsoeffekter som tobaksbruket för med sig världen över och som nu breder ut sig inte minst i utvecklingsländer. Internationellt samarbete och ett generellt regelverk ansågs nödvändigt bl.a. för att motverka tobaksindustrins ansträngningar att värva nya rökare, ofta kvinnor och ungdomar, i länder med begränsade möjligheter att själva hindra den ofta aggressiva marknadsföringen.

I förhandlingarna, som fördes på WHO:s sex officiella språk, deltog stater som var medlemmar av WHO, dvs. närmare 200 stater. Det säger sig självt att dessa stater hade mycket olikartade utgångspunkter och ambitioner beträffande den framtida konventionens innehåll. Det gällde såväl den sociala och ekonomiska situationen som den rättsliga regleringen. Problemen var inte desamma och det var svårt att ange generella lösningar och klä dem i rättsliga termer. Härtill kommer att den rättsliga begreppsbildningen skiljer sig mycket mellan olika länder. Man måste förvissa sig om att konventionsbestämmelserna uppfattades på samma sätt på alla språk och att innebörden var förståelig och relevant i alla deltagande länder.

Som ett resultat av detta är konventionens bestämmelser genomgående ganska allmänt hållna och ger också ett utrymme för staterna att utforma åtgärderna på ett sätt som passar deras sociala och rättsliga situation. Vissa bestämmelser kan uppfattas olika och det är ovisst vilken betydelse som i så fall skulle kunna anses vara den rätta. Det är möjligt att inte alla stater uppfattar sådana

bestämmelser på samma sätt (t.ex. artikeln om skadestandsfrågor). I sådant fall får tolkningen tills vidare utgå från varje lands rättsliga begreppsbildning. Skulle problem mot förmodan uppstå får de lösas senare då man kan bedöma vari åsiktsskillnaderna i så fall består.

För länder som Sverige, där tobakens skadeverkningar redan uppmärksammas och där det redan finns lagstiftning på de flesta områden, innebär konventionen bara små förändringar på det nationella planet. Arbetet med att utveckla ramkonventionen avses emellertid fortsätta med bl.a. utarbetande av kompletterande protokoll där mera detaljerade bestämmelser kan komma att beslutas för vissa områden. Sådana protokoll kan komma att medföra behov av ytterligare lagstiftningsåtgärder om Sverige önskar ansluta sig till dem.

EU-länderna uppträdde gemensamt i WHO-förhandlingen, detta för att innehållet i konventionen berör såväl EG-rätten som nationell lagstiftning. Inför varje förhandlingsomgång förbereddes gemensamma ståndpunkter i de frågor som skulle komma upp. Ordförandelandet och EU-kommissionen framförde sedan dessa ståndpunkter och hävdade EU:s intressen i förhandlingen. Man kan mot denna bakgrund utgå från att konventionstexten står i överensstämmelse med EG-rätten, även om det finns skillnader i uttryckssätt och avgränsningar. Detta är av särskilt intresse vad gäller förhållandet till det nya EG-direktivet (2003/33/EG) på reklamområdet (se avsnitt 3.1).

Såväl EG som EU:s medlemsstater är parter i konventionen. Detta påverkar dock inte röstantalet vid partskonferensen (se artikel 32.2).

I det följande redovisas konventionen översiktligt varvid tonvikten läggs vid sådana artiklar som berör nationella förhållanden och kan ha betydelse för svensk lagstiftning. Artiklar som gäller det fortsatta internationella samarbetet med genomförande och utveckling av konventionen anmärks endast kortfattat. För närmare uppgifter hänvisas till konventionstexten (bilaga 2).

Konventionen är disponerad i en ingress samt tio delar med olika typer av bestämmelser. De konkreta förpliktelserna som bl.a. berör den nationella lagstiftningen återfinns företrädesvis i del III och IV.

## Ingressen

Ingressen innehåller 23 moment där olika gemensamma utgångspunkter anges. De är delvis av standardkaraktär för en internationell konvention av denna typ. Det är dock intressant att notera att skyddet för folkhälsan här lyfts fram för första gången i en internationell konvention. Bland övriga moment märks bl.a. nr 5 (skador av exponering för tobaksrök), nr 7 (skador på ofödda barn), nr 8 (rökning bland barn och ungdomar), nr 9 (rökning bland kvinnor och flickor) och 11 (reklam, marknadsföring och sponsring). Vidare erkänns bl.a. i momenten 4, 13 och 15 de särskilda problemen i utvecklingsländer och länder med övergångs-ekonomi och sådana länders behov av tekniskt och finansiellt stöd för att genomföra åtgärder för tobakskontroll.

## Del I och II

Del I innehåller två artiklar med definitioner respektive bestämmelser om förhållandet mellan konventionen och andra internationella avtal.

Beträffande definitionerna i *artikel 1* bör främst observeras definitionen av ”tobaksreklam och marknadsföring” (vilken skiljer sig något från närmast motsvarande definition i reklamdirektivet). De meddelanden och åtgärder som avses är sådana som har som syfte, effekt eller sannolik effekt att främja en tobaksvara eller tobaksbruk, vare sig direkt eller indirekt. ”Sponsring” definieras på motsvarande sätt. Sponsring täcker varje form av bidrag till ett evenemang, en aktivitet eller en person med sådant syfte eller effekt som nu sagts. Slutligen bör observeras definitionen av ”tobaksindustri”, varmed avses tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksvaror.

*Artikel 2* innebär dels att parterna är oförhindrade att genomföra strängare åtgärder än enligt konventionen, dels att parterna kan träffa andra avtal som berör de frågor som regleras i konventionen under förutsättning att de är förenliga med bestämmelserna i denna.

Del II innehåller tre artiklar. Dessa anger konventionens mål, vägledande principer samt s.k. allmänna skyldigheter. Beträffande vägledande principer (*artikel 4*) markeras bl.a. vikten av internationellt samarbete och tekniskt och finansiellt stöd samt

nödvändigheten av allsidiga multisektoriella åtgärder och aktioner. I övrigt hänvisas till konventionstexten. I artikeln om allmänna skyldigheter (*artikel 5*) anges vissa principiella åtaganden för det nationella området. Det gäller utarbetandet av nationella strategier och program, inrättande av nationell samordnande mekanism eller samlingspunkter, genomförande av effektiva åtgärder mot tobaksbruk samt skydd från påverkan av kommersiella intressen. Vidare finns bestämmelser om fortsatt samarbete på det internationella planet.

### Del III

Del III innehåller nio artiklar som alla tar sikte på åtgärder som är avsedda att minska efterfrågan på tobak. Det är här fråga om konkreta bestämmelser som skall genomföras på det nationella planet. Några av de mest betydelsefulla artiklarna i konventionen återfinns i detta avsnitt.

*Artikel 6* gäller pris- och skatteåtgärder. Här erkänns sådana åtgärder som ett viktigt medel för att minska tobaksbruket. Enligt artikeln bör vidare parterna, med förbehåll för deras suveräna rätt att besluta om sin skattepolitik, beakta sina folkhälsopolitiska mål i fråga om tobakskontroll och vidta åtgärder som dels kan innefatta en skatte- och prispolitik som kan bidra till hälsopolitiska mål som syftar till att minska tobaksbruket, dels i förekommande fall förbud eller begränsningar av internationella resandes inköp eller import av tobaksvaror. Förpliktelsen innehåller många förbehåll, vilket inte är förvånande på skatteområdet. Det har inte funnits förutsättningar att enas om generella principer för tobaksbeskattningen eller om några minimivåer för skatten. Det har inte heller varit möjligt att enas om en avveckling av s.k. tax-free-försäljning av tobaksvaror. I artikeln finns emellertid också en bestämmelse om rapportering av skattesatser för tobaksvaror och utvecklingstendenser i tobakskonsumtionen, vilket senare kan ge underlag för internationella jämförelser.

*Artikel 7* innehåller ett erkännande av andra åtgärder än pris- och skatteåtgärder som ett viktigt medel för att minska tobaksbruket. Den innehåller ingen speciell förpliktelse utan anknyter till de följande artiklarna 8–13.

*Artikel 8* slår fast att vetenskaplig bevisning otvetydigt har slagit fast att exponering för tobaksrök orsakar död, sjukdomar och



funktionshinder. Parterna åtar sig att genomföra olika slag av effektiva åtgärder som ger skydd mot exponering för tobaksrök på arbetsplatser inomhus, allmänna transportmedel, offentliga platser inomhus och i förekommande fall andra offentliga platser. Med "andra offentliga platser" torde bl.a. åsyftas sådant som t.ex. idrottsevenemang och liknande där många människor samlas på ett begränsat utrymme.

*Artikel 9* gäller tobaksvarors innehåll. Avsikten är att partskonferensen skall föreslå riktlinjer för testning och mätning av innehåll och emissioner och reglering härav samt att parterna härefter skall besluta om nationellt genomförande. För Sveriges del har sådana bestämmelser redan genomförts till följd av EG:s s.k. märkningsdirektiv<sup>1</sup>.

*Artikel 10* gäller tobaksindustrins skyldighet att lämna statliga myndigheter information om tobaksvarornas innehåll och emissioner. Även detta svarar mot redan genomförda bestämmelser i märkningsdirektivet. Parterna skall också se till att allmänheten får kännedom om de giftiga substanserna och deras emissioner.

*Artikel 11* innehåller detaljerade bestämmelser om förpackning och märkning av tobaksvaror. Det gäller bl.a. förbud mot sådan förpackning och märkning som kan ge ett felaktigt intryck av produktens egenskaper, inbegripet beteckningar som antyder att en tobaksvara är mindre farlig än andra, såsom t.ex. "låg tjärhalt" m.m. Vidare finns föreskrifter om tydliga varningstexter av viss storlek samt krav på information om relevanta ämnen och emissioner. Även denna artikel svarar mot märkningsdirektivet. Detaljerna lämnas därför här åt sidan.

*Artikel 12* innehåller bestämmelser om utbildning, information och allmän upplysning. Parterna skall bl.a. på olika sätt öka allmänhetens kunskap och medvetenhet om hälsorisker till följd av tobaksbruk samt främja utbildningsprogram m.m. riktade till personal inom t.ex. hälsovård och utbildningsväsende.

*Artikel 13* innehåller de viktiga och kontroversiella bestämmelserna om tobaksreklam, marknadsföring och sponsring. Artikelns utformning är utformad i tre steg, så att man inledningsvis har en bestämmelse om totalförbud mot reklam, marknadsföring och sponsring av tobaksvaror, därefter en mindre långtgående bestämmelse för parter som av konstitutionella skäl inte kan

---

<sup>1</sup> 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.

genomföra ett totalförbud och slutligen en bestämmelse om vissa minimiåtgärder som varje part skall vidta inom ramen för sin konstitution.

Artikeln inleds med ett principiellt konstaterande av att ett totalförbud mot reklam, marknadsföring och sponsring skulle minska bruket av tobaksvaror (punkt 1). Därefter följer (punkt 2) en bestämmelse om genomförande av ett totalförbud, vilket skall omfatta gränsöverskridande reklam, marknadsföring och sponsring som utgår från partens territorium. Erforderliga åtgärder skall genomföras inom fem år från det konventionen trädde i kraft för den parten. Efter detta följer (punkt 3) en bestämmelse om restriktioner för all reklam för, marknadsföring och sponsring av tobak vilken avser parter som på grund av sin konstitution inte kan genomföra ett totalförbud. Enligt denna punkt krävs också restriktioner eller ett totalförbud mot reklam, marknadsföring och sponsring som utgår från partens territorium och har gränsöverskridande effekt. Någon fast tidsgräns anges inte i denna punkt.

De ovan nämnda minimiåtgärderna anges i punkt 4 och avser

- Förbud mot vilseledande reklam,
- Krav på varningstexter i anslutning till reklam och sponsring,
- Begränsning av incitament som uppmuntrar till inköp av tobak,
- Krav på att tobaksindustrin redovisar sina kostnader för reklam, marknadsföring och sponsring som inte är förbjuden,
- Totalförbud eller, om konstitutionen hindrar ett totalförbud, restriktioner för tobaksreklam, marknadsföring och sponsring i radio, TV, tryckta media och i förekommande fall andra media, som Internet, inom en tid av fem år, samt
- Förbud, eller om konstitutionen hindrar ett förbud, restriktioner för tobaksrelaterad sponsring av internationella evenemang, aktiviteter och deltagare däri.

Parterna uppmuntras (punkt 5) att genomföra åtgärder som går utöver minimikraven i punkt 4.

Parter som själva har förbud mot vissa former av tobaksreklam, marknadsföring och sponsring har enligt punkt 7 också rätt att förbjuda och sanktionera motsvarande former av gränsöverskridande reklam etc. som når deras territorium. I punkt 8 förutses vidare ett fortsatt arbete kring ett protokoll om ett totalförbud mot gränsöverskridande reklam, marknadsföring och sponsring.

*Artikel 14* gäller åtgärder mot tobaksberoende, dvs. insatser för tobaksavvänjning och behandling av tobaksberoende. Artikeln tar bl.a. upp åtgärder för att främja tobaksavvänjning på platser som utbildningsinstitutioner, hälsovårdsinrättningar m.m., införlivandet av diagnostisering och behandling av tobaksberoende i nationella strategier för folkhälsa m.m., samt samarbete med andra parter i syfte att underlätta tillgängligheten till behandling av tobaksberoende till en överkomlig kostnad.

## Del IV

Del IV innehåller tre artiklar, varav 15 och 16 innehåller viktiga materiella bestämmelser. Artikel 17 är av annan karaktär och gäller internationellt samarbete för att främja ekonomiskt bärkraftiga alternativ för bl.a. tobaksodlare.

*Artikel 15* tar som utgångspunkt att kampen mot olaglig handel med tobaksvaror är en fundamental del av tobakskontrollen. Parterna åtar sig bl.a. att säkerställa att alla förpackningar med tobaksvaror är märkta för att underlätta bestämmande av varornas ursprung och kontroll av varurörelser (punkt 2). Varorna skall dessutom vara märkta med slutdestination eller annat som kan hjälpa myndigheterna att avgöra om de säljs lagligt (punkt 2 a). Parterna skall vidare bl.a. övervaka och samla in uppgifter om gränsöverskridande handel och utbyta information mellan tull- och skattemyndigheter m.fl. (punkt 4 a), stärka lagstiftning om påföljder m.m. (punkt 4 b), övervaka och dokumentera lagring och distribution av varor under s.k. skattesuspension (punkt 4 d) och vidta åtgärder rörande konfiskering av smugglade varor, vinster från olaglig handel m.m. (punkt 4 c och e). Parterna skall även främja samarbete i fråga om utredningar och rättsliga förfaranden rörande olaglig handel (punkt 6). Slutligen anges att varje part skall vinnlägga sig om ytterligare åtgärder, inbegripet licensiering i förekommande fall, i syfte att förhindra olaglig handel (punkt 7).

*Artikel 16* handlar om försäljning av tobaksvaror till och av minderåriga. Med minderåriga förstås personer under den ålder som kan vara bestämd i nationell rätt eller annars 18 år. Parterna skall vidta effektiva åtgärder för att förbjuda försäljning av tobak till minderåriga. Dessa åtgärder kan omfatta

- Krav på dels tydlig skyltning inne på försäljningsställen med information om försäljningsförbudet, dels kontroll av köparens ålder i tveksamma fall (punkt 1 a),
- Förbud mot försäljning av tobaksvaror på så sätt att de är direkt tillgängliga, t.ex. på butikshyllor (punkt 1 b),
- Förbud mot tillverkning och försäljning av godsaker, leksaker eller annat som har form av tobaksvaror och tilltalar minderåriga (punkt 1 c), och
- Säkerställande av att tobaksvaruautomater inte är tillgängliga för minderåriga (punkt 1 d).

Parterna skall vidare förbjuda gratisutdelning av tobaksvaror till allmänheten och i synnerhet till minderåriga (punkt 2) samt bemöda sig om att förbjuda försäljning av lösa cigaretter eller cigaretter i små förpackningar (punkt 3). Tobaksvaruautomater återkommer i punkt 5, enligt vilken en stat kan avge en skriftlig bindande deklARATION om sitt åtagande att förbjuda sådana automater. Punkt 6 kräver effektiva åtgärder inbegripet påföljder för försäljare och distributörer för att säkerställa förpliktelserna i punkterna 1–5. Enligt punkt 7 slutligen bör parterna i förekommande fall vidta åtgärder för att förbjuda att tobaksvaror säljs av minderåriga.

## Del V, VI och VII

Del V innehåller endast en artikel, nr 18, vari anges att parterna är överens om att ta vederbörlig hänsyn till skyddet av miljön och människors hälsa när det gäller tobaksodling och framställning av tobaksvaror.

Del VI innehåller också endast en artikel, nr 19, vilken behandlar ansvars- och skadeståndsfrågor med anknytning till tobak. Artikeln orsakade svårigheter under förhandlingarna till följd av staternas mycket olika rättsliga utgångspunkter. Den slutliga konventions-texten är inte helt klar till sin innebörd (detta gäller särskilt punkt 1), vilket gör den svår att översätta och tolka. Enligt punkt 1 skall parterna om det behövs för tobakskontrolländamål överväga att vidta lagstiftningsåtgärder eller stärka sin befintliga lagstiftning i fråga om straffrättsligt och civilrättsligt ansvar, inbegripet i förekommande fall skadestånd. I punkt 2 finns bestämmelser om samarbete och utbyte av information bl.a. om gällande lagstiftning

och relevant rättspraxis. Enligt punkt 3 skall parterna under förutsättning bl.a. av ömsesidig överenskommelse och tillåtlighet enligt nationell lagstiftning bistå varandra i rättsliga förfaranden som gäller straffrättsligt och civilrättsligt ansvar förenligt med konventionen. Punkt 5 antyder ett fortsatt arbete rörande ansvarsfrågorna inom ramen för partskonferensen.

Del VII innehåller tre artiklar, nr 20 om forskning, övervakning och utbyte av information, nr 21 om rapportering och utbyte av information samt nr 22 om samarbete på vetenskapliga, tekniska och rättsliga områden. Den förstnämnda artikeln tar främst fasta på forskning och vetenskaplig utvärdering samt nationell, regional och global övervakning av mönster, orsaker till och konsekvenser av tobaksbruk och exponering för tobaksrök. Parterna skall samarbeta på sådana områden och främja utbyte av information om bl.a. vetenskapliga, tekniska, socioekonomiska och rättsliga förhållanden. De skall även bemöda sig om att gradvis inrätta och upprätthålla databaser med vissa angivna uppgifter. Artikel 21 däremot handlar om innehållet i den periodiska rapporteringen till partskonferensen. Den skall bl.a. inkludera information om vidtagna lagstiftnings- och andra åtgärder för att genomföra konventionen, information om övervakning och forskning enligt artikel 20 samt viss i andra uppräknade artiklar angiven information. Frekvens och utformning av de periodiska rapporterna beslutas av partskonferensen. Varje part skall lämna sin första rapport inom två år efter att konventionen trätt i kraft för den parten. Artikel 22 tar sikte på behoven hos utvecklingsländer och länder med övergångsekonomier och handlar om att främja överföring av teknisk, vetenskaplig och rättslig expertis och teknologi för att stärka nationella strategier och program för tobakskontroll.

#### **Del VIII–XI**

Del VIII innehåller fyra artiklar, nr 23–26, som behandlar partskonferensens uppgifter och arbete, sekretariatsfunktionerna, förhållandet till mellanstatliga organisationer samt finansiella resurser för konventionens genomförande. De berör inte nationella förhållanden och redovisas därför inte närmare. För närmare uppgifter hänvisas till konventionstexten.

Del IX innehåller endast artikel 27, vilken anger formerna för lösning av tvister mellan parterna om konventionens tolkning eller tillämpning.

Del X gäller konventionens vidare utveckling och innehåller bestämmelser om villkoren för ändringar i konventionen (artikel 28) och villkoren för antagande av och ändringar i bilagor till konventionen (artikel 29). Bestämmelserna innebär sammanfattningsvis att konsensus skall eftersträvas men att som en sista utväg en ändring kan antas med tre fjärdedelars majoritet av de parter som är närvarande och röstar vid mötet. I övrigt hänvisas till konventionstexten.

Del XI innehåller slutbestämmelser i form av artiklarna 30–38. Bland dessa kan främst nämnas artiklarna 30 och 33. Enligt den förstnämnda artikeln får inga reservationer göras till konventionen. Av artikel 33 framgår att protokoll till konventionen beslutas av partskonferensen i samma ordning som ändringar och tillägg till konventionen. Endast parter i konventionen kan vara parter i ett protokoll. Ett protokoll är bindande endast för parterna i det protokollet och det är endast dessa parter som får fatta beslut i frågor som rör protokollet. I övrigt hänvisas till konventionstexten.

## 3 Tobaksreklamdirektivet m.m.

### 3.1 Tobaksreklamdirektivet

I utredningens uppdrag ingår också att lämna förslag om genomförandet av 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.

Ett direktiv riktar sig normalt till medlemsstaten. Ett visst resultat skall uppnås inom en bestämd tid men medlemsstaten får bestämma form och tillvägagångssätt. Skyldigheter som följer av ett direktiv skall alltså kunna genomföras i det befintliga nationella rättssystemet på ett sätt som passar den nationella strukturen, under förutsättning att man uppnår den verkan som är syftet med direktivet. Införlivandet får inte ske med hjälp av administrativ praxis som kan ändras.<sup>1</sup> Däremot har det ansetts tillräckligt att en fast rättspraxis föreligger som överensstämmer med direktivets innehåll. Om medlemsstaterna inte genomför direktivet inom den bestämda tiden eller inte genomför dessa på ett fullgott sätt kan de bli skadeståndsskyldiga.<sup>2</sup>

#### *Direktivets innehåll*

I direktivets ingress framhålls att WHO:s ramkonvention om tobakskontroll är på väg att förhandlas fram och att bindande internationella regler i denna konvention kompletterar reglerna i direktivet. Åtgärderna enligt direktivet syftar till att minska skillnaderna i nationell lagstiftning rörande reklam för tobaksvaror och sponsring till förmån för tobaksvaror.

---

<sup>1</sup> Se t.ex. mål 102/79, kommissionen mot Belgien, Rec, 1980 s. 1473.

<sup>2</sup> Jfr EG-domstolens dom i målen C-6/90 och C-9/90, Francovich, REG 1, s. 5357. Jfr Maria Fritz m.fl., *När tar EG-rätten över?*, förlaget Juridik & Samhälle, Borås 1996, s. 22 f.

Begreppet *reklam* används i direktivet med den betydelse som är angiven i artikel 2 b). Enligt direktivet avses med beteckningen reklam varje form av kommersiella meddelanden vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en tobaksvara. Med *sponsring* avses enligt direktivet varje form av offentligt eller privat bidrag till ett evenemang, en verksamhet eller en person med syftet eller den direkta eller indirekta verkan att främja en tobaksvara. Denna definition ligger nära den som används i konventionen.

Enligt artikel 95.3 i fördraget skall kommissionen i sina förslag som gäller upprättandet av den inre marknaden och dess funktion utgå från en hög skyddsnivå. Även Europaparlamentet och rådet strävar inom ramen för sina befogenheter efter att uppnå detta mål. Tillnärmningen av medlemsstaternas lagstiftning skall därför ske så att man upprätthåller en hög skyddsnivå för folkhälsan. I artikel 1 sägs följaktligen att direktivet syftar till att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för tobaksvaror och främjande av dessa varor i sådana medier som anges i artikeln. Andra former av reklam, t.ex. indirekt reklam, faller utanför direktivets räckvidd. Avsikten anges vara att säkerställa fri rörlighet för berörda medier och därmed förknippade tjänster samt att undanröja hinder för den inre marknads sätt att fungera.

Direktivet innebär i första hand förbud för reklam mot tobaksvaror i tidningar och andra tryckta publikationer. För att säkerställa rörligheten för medierna på den inre marknaden måste tobaksreklamen på denna marknad begränsas till veckotidningar och tidskrifter som inte är avsedda för allmänheten. Undantaget skall därför gälla publikationer avsedda enbart för yrkesverksamma inom tobaksindustrin och publikationer som trycks och ges ut i tredje land och som inte i första hand är avsedda för gemenskapens marknad (artikel 3.1).

Informationssamhällets tjänster liksom radiotjänster bedöms vara särskilt attraktiva och tillgängliga för unga konsumenter. Tobaksreklamen i dessa bedöms i sig vara gränsöverskridande och bör därför regleras på gemenskapsnivå. I direktivet finns således föreskrifter om förbud mot tobaksreklam i dessa medier och om att radioprogram inte får sponsras av vissa företag i tobaksnäringen (artikel 3.2, 4.1 och 4.2).

Medlemsstaternas lagstiftning när det gäller sponsring till förmån för tobaksvaror bedöms i vissa fall också problematisk. Bestämmelserna om sådan sponsring med gränsöverskridande verkan anses leda till en betydande risk för snedvridning av



konkurrensen. För att undanröja snedvridningen skall medlemsstaterna förbjuda sponsring för verksamhet eller evenemang som har gränsöverskridande verkan (artikel 5.1). Vidare skall gratisutdelning av tobaksvaror i samband med sådana evenemang också förbjudas (artikel 5.2). Sponsring av evenemang eller verksamhet till förmån för tobaksvaror utan gränsöverskridande verkan faller dock utanför direktivets räckvidd.

Medlemsstaterna förutsätts enligt ingressen till direktivet vidta åtgärder för att säkerställa kontrollen av genomförandet av de bestämmelser som antas med stöd av direktivet i enlighet med nationell lagstiftning och viss gemenskapsrätt på området. Medlemsstaterna skall bl.a. fastställa regler om påföljder för överträdelse av de nationella bestämmelserna och dessa påföljder måste vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 7).

I direktivets ingress (p. 18) anges att de grundläggande rättigheterna respekteras och att de principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna iakttas. Direktivet anges särskilt avse att säkerställa respekten för den grundläggande rätten till yttrandefrihet. Vidare förutsätts (p. 12) att staterna med förbehåll för fördraget behåller behörigheten att reglera frågor som faller utanför direktivets räckvidd. Det gäller exempelvis indirekt reklam och sponsring av evenemang eller verksamheter utan gränsöverskridande verkan.

Senast den 31 juli 2005 skall den reglering som är nödvändig ha trätt i kraft (artikel 10.1).

### 3.2 Det upphävda tobaksreklamdirektivet

Den 6 juli 1998 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 98/43/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror. Direktivet var betydligt mera långtgående än det nu aktuella direktivet och innebar ett förbud mot varje form av reklam eller sponsring för att främja en tobaksvara (artikel 3.1) Med detta avsågs varje form av och medel för reklam, förutom TV-reklam som omfattades av rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (TV-direktivet).<sup>3</sup> För svensk

<sup>3</sup> Direktivet ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG.

del gav det upphävda direktivet upphov till vissa grundlagsproblem (se Lagrådets yttrande i prop.1999/2000:111 s. 66 ff.) Direktivet ogiltigförklarades dock av EG-domstolen i mål C-376/98, Förbundsrepubliken Tyskland mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd och ledde aldrig till lagstiftning i Sverige.<sup>4</sup>

### 3.3 Rekommendationen

Med rekommendationen avses Rådets rekommendation av den 2 december 2002 om förebyggande av rökning och om initiativ för effektivare tobakskontroll (2003/54/EG). I WHO:s ramkonvention om tobakskontroll (se kap. 2) behandlas många av de frågor som aktualiseras i rekommendationen. Åtgärderna i rekommendationen stämmer i stor utsträckning överens med konventionen.

Rekommendationer är inte bindande för medlemsstaterna inom EU. De används på områden där EU:s institutioner inte kan besluta bindande rättsakter eller för att påverka handlingsmönster. En rekommendation kan vara av betydelse vid nationell rättstillämpning om den belyser tolkningen av andra gemenskapsrättsliga bestämmelser. EG-domstolen har således uttalat att en rekommendation inte kan skapa rättigheter som en enskild person kan stödja sig på vid domstol men att domstolen är tvungen att ta rekommendationen i beaktande.<sup>5</sup> Rekommendationen är också ett uttryck för i vilken riktning strävandena på tobaksområdet går inom EU.

#### *Rekommendationens innehåll*

Rekommendationen hänvisar till artikel 152 i fördraget enligt vilken gemenskapens insatser, som skall komplettera den nationella politiken, skall inriktas på att förbättra folkhälsan, förebygga ohälsa och sjukdomar hos människor och undanröja faror för människors hälsa. Förebyggande av rökning och tobakskontroll är således prioriterade mål i medlemsstaternas och EU:s folkhälsopolitik. De åtgärder som medlemsstaterna antar skall särskilt syfta till att minska efterfrågan på tobaksvaror bland barn och ungdomar. Sådana åtgärder kan vara insatser för att minska utbudet av

---

<sup>4</sup> Avgörandet redovisas bl.a. i prop. 2001/02:64 s. 26 f.

<sup>5</sup> Jfr mål C-322/88, Grimaldi, Rec. 1989 s. 4407 alt målet C-322/88 Grimaldi mot Fonds des maladies professionnelles (1989) E.C.R. 4407.

tobaksvaror till barn och ungdomar och åtgärder för att förbjuda vissa typer av reklam, marknadsföring och säljfrämjande åtgärder för tobaksvaror.

När det gäller insatser för att minska utbudet har medlemsstaterna rekommenderats att reglera vissa former av försäljning och distribution av tobaksvaror som anses underlätta barns och ungdomars tillgång till dessa varor. Till dessa åtgärder hör krav på att de som säljer tobaksvaror gör ålderskontroll, att tobaksvaror undantas från självbetjäning, att begränsa tillgången till tobaksvaror i automater, att begränsa distansförsäljningen av tobaksvaror till vuxna genom att använda relevanta tekniska medel, att förbjuda försäljning av sötsaker och leksaker som liknar tobaksvaror och att förbjuda försäljning av cigaretter styckevis eller i små förpackningar (p. 1).

När det sedan gäller åtgärder för att förbjuda reklam m.m. för tobaksvaror finns två andra EG-rättsakter som behandlar dessa frågor. Det ovan nämnda TV-direktivet och det aktuella tobaksreklamdirektivet innebär att det i medlemsstaternas lagstiftning skall finnas starka begränsningar mot tobaksreklam och sponsring i vissa medier. Rekommendationen behandlar restriktioner för andra typer av reklam, marknadsföring och säljfrämjande åtgärder. Till dessa hör användningen av tobaksvarumärken på varor eller tjänster som inte har något samband med tobak (brand-stretching), eller kläder (merchandising). Hit hör även användningen av PR-material, tobaksvaruprover, säljfrämjande åtgärder (rabatter, gåvor, premier eller möjligheter att delta i reklamtävlingar och spel), skyltar, affischer, reklam på biografer och alla andra former av reklam, sponsring eller metoder som direkt eller indirekt syftar till att marknadsföra tobaksvaror (p. 2).

Uppgifter om tobaksindustrins totala utgifter för säljfrämjande åtgärder för tobaksvaror bedöms vara en viktig förutsättning för att kunna kontrollera om politiken för tobakskontroll är effektiv ur ett folkhälsoperspektiv. Det rekommenderas därför att medlemsstaterna kräver att tobaksindustrin för medlemsstaterna redovisar sina utgifter för reklam, marknadsföring, sponsring och säljfrämjande kampanjer som inte omfattas av förbud (p. 3).

Hälsoriskerna med passiv rökning utgör anledning för medlemsstaterna att inrikta sig på att skydda människor mot tobaksrök. Medlemsstaterna rekommenderas därför att se till att det genomförs effektiva åtgärder som ger ett skydd mot passiv rökning i vissa i rekommendationen angivna lokaler och utrymmen (p. 4).

Slutligen bör medlemsstaterna fortsätta utvecklingen av strategier och insatser för att minska tobaksbruket, bland annat genom att stödja program för hälsoundervisning.

### 3.4 Konsumentverkets rapport

Konsumentverket har av regeringen fått i uppdrag att föreslå ytterligare begränsningar av möjligheten att göra reklam för tobaksvaror vid säljstället. Regeringen anförde i prop. 2001/02:64 s. 42 bl.a. följande. De som använder tobak måste få tillgång till en relevant produktinformation. Detta borde beaktas så länge handeln med tobaksvaror i princip är fri. Det är dock ett mål för statsmakterna att minska tobakskonsumtionen hos befolkningen. Ett alternativ, bland flera, är att begränsa möjligheterna till marknadsföring som innebär att försäljningen av tobaksvaror främjas. Sådana begränsningar kan på sikt ha en dämpande effekt på tobakskonsumtionen. På säljställen för tobaksvaror tillhandhålls normalt även andra varor än tobaksvaror. Dessa säljställen besöks därför även av andra kunder än sådana som avser att köpa tobaksvaror. Tobaksreklamen på säljställen når också andra konsumenter än tobakskonsumenter. Det finns därför anledning att överväga ytterligare begränsningar i möjligheten att marknadsföra tobaksvaror på säljställen.

Konsumentverket föreslår i sin PM 2003:02 Stopp för utomhusreklam för tobak ett lagstadgat förbud mot marknadsföring för tobaksprodukter utomhus. Förslaget bör enligt verkets mening genomföras genom att ett nytt stycke införs i 14 § tobakslagen med följande lydelse: Marknadsföring av tobaksvaror får inte förekomma utomhus. Konsumentverket har dock bedömt att reglerna angående marknadsföring inomhus på säljstället inte behöver ändras.

Konsumentverket framhåller i promemorian att utomhusreklamen har utvecklats på ett oacceptabelt sätt. Den förekommer enligt verkets mening i många fall sida vid sida med reklam för frukt och godis, utgör ett påtagligt inslag i gatubilden och har inte någon särskild inverkan på konsumentens behov av relevant produktinformation. Verket bedömer vidare att meningsfulla begränsningar inte kan göras genom frivilliga åtaganden från branschen. Inte heller ändrade riktlinjer utgör ett realistiskt alternativ för att få till stånd en ändring. En lagregel skall gälla förbud mot all utomhusskytning inklusive i eller på säljställets skyltfönster.

## 4 Grundlagsfrågor m.m.

### 4.1 Bestämmelser i Europakonventionen och regeringsformen

#### 4.1.1 Egendomsskyddet

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, med de ändringar och tillägg som gjorts genom vissa tilläggsprotokoll (Europakonventionen) gäller sedan den 1 januari 1995 som lag här i landet (se SFS 1994:1219). Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen, RF, får lagar eller andra föreskrifter inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Skyddet för egendom finns i artikel 1 tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 till Europakonventionen (jfr 2 kap. 18 § RF). I artikelns första stycke föreskrivs att varje fysisk eller juridisk person skall 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.

I 2 kap. 18 § första stycket RF finns en motsvarighet till regleringen i Europakonventionen. 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 användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Syftet med regleringen var att ge en närmare precisering av det egendoms-skydd som Europakonventionen ger. Skyddet mot rådighets-inskränkningar enligt RF inskränker sig till fast egendom. 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 skall användas vid en intresseavvägning mellan sådana angelägna allmänna intressen och egendomsskyddet.

I sammanhanget skall även 2 kap. 20 § RF nämnas i vilken 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. Grundlagsbestämmelsen 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 skall få införas krävs även att syftet är att skydda något från samhällets synpunkt angeläget 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. Även ekonomiska intressen som följer av utövandet av en näringsverksamhet eller annan ekonomisk verksamhet skyddas av bestämmelsen. Det är, enligt Europadomstolens praxis, förutsatt att den s.k. proportionalitetsprincipen skall användas vid den avvägning som måste företas mellan olika skyddsvärda intressen (jfr ERD 52 1982, Sporrang och Lönnroth, expropriation m.m.) Proportionalitetsprincipen är etablerad även i svensk rättspraxis (Regeringsrättens avgöranden RÅ 1996 ref. 44 och RÅ 2001 ref. 72, båda naturvårdsmål).

När det gäller saluhållandet av tobaksvaror är det intresset av att skydda folkhälsan som skall vägas mot egendomsskyddet. Även partiella förbud mot viss reklam innebär begränsningar av möjligheterna att kommersiellt använda varumärken. Det intresse som föranleder inskränkningar i möjligheterna att marknadsföra en produkt får vägas mot det intresse en innehavare av ett varumärke eller varukännetecken har att fritt råda över detsamma (jfr Lagrådets yttrande i prop. 1999/2000:111 s. 69). Som framgår av avsnitt 6.1 uppkommer varumärkesrättsligt skydd antingen genom registrering eller genom inarbetning.

Viss begränsning av möjligheten att använda varukännetecken för tobaksvaror har tidigare ansetts utgöra en sådan tillåten inskränkning i äganderätten som anges i tilläggsprotokollets

artikel 1, andra stycket (se prop. 1999/2000:111 s. 26). Regeringen framhöll bl.a. att den föreslagna regleringen motiverades av nödvändigheten av att reglera nyttjandet av egendom i det allmänna intresse. Det allmänna intresset bedömdes vara att av hälsopolitiska skäl minska tobakskonsumtionen i landet. Detta kunde ske genom att begränsa möjligheterna att marknadsföra varor och tjänster som främjade försäljningen av tobaksvaror. Att bevarandet eller förbättrandet av folkhälsan är ett angeläget allmänt intresse torde det inte råda något tvivel om. Regeringen har också behandlat avvägningen i skälen till de nuvarande bestämmelserna om marknadsföring av tobaksvaror (prop. 2001/02:64 s. 34 ff., särskilt s. 38). Härvid gjordes bedömningen att förbudet mot indirekt tobaksreklam, i enlighet med de bestämmelser som nu gäller, är förenligt med egendomsskyddet i Europakonventionen och RF. Lagstiftningen bedömdes även förenlig med varumärkesrätten och bestämmelserna i EG-fördraget om fri rörlighet för varor och tjänster. Konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning och tillstyrkte att grundlagsförslaget om ändringar i 1 kap. 9 § TF antogs som vilande (bet. 2001/02:KU28 s. 24). Denna ändring och följdlagstiftning om bl.a. förbud mot indirekt tobaksreklam har senare genomförts (bet. 2002/03:KU2, rskr. 2002/03:1 och 2002/03:2)

#### 4.1.2 Yttrandefriheten

Bestämmelser om rätten till yttrandefrihet finns också i artikel 10 i Europakonventionen. Enligt p.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. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.

Skyddet för yttrandefriheten i skriftliga och muntliga framställningar är dock inte undantagslöst. I Europakonventionens artikel 10 p. 2 föreskrivs således att eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, 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.

I de svenska grundlagarna finns bestämmelserna om yttrandefriheten dels i RF, dels i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). I 2 kap. 1 § RF föreskrivs bl.a. att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. RF innehåller också bestämmelser om att det under vissa förutsättningar är medgivet att begränsa yttrandefriheten. Av 2 kap. 12 § RF följer således att en begränsning av yttrandefriheten endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. I 2 kap. 13 § första stycket RF anges en rad intressen med hänsyn till vilka yttrandefriheten får begränsas. Särskilt anges att friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas.

Medgivandet till att lagstifta om begränsningar av yttrandefriheten i näringsverksamhet innebär bl.a. att det är möjligt att ingripa mot kommersiell reklam. Eftersom sådan reklam till stor del förekommer i tryckta skrifter eller i andra medier och därmed omfattas av bestämmelserna i TF och YGL, är betydelsen av bestämmelsen i 2 kap. 13 § RF förhållandevis begränsad (jfr prop. 1975/76:209 s. 108 f.). När det gäller kommersiell reklam för tobaksvaror finns alltså särskilda bestämmelser i 1 kap. 9 § TF och 1 kap. 12 § YGL som är av större betydelse (se avsnitt 4.1.5 och 4.2.2).

Ändamålet med förbudet mot viss s.k. indirekt tobaksreklam har ansetts vara att tillgodose skyddet för hälsa genom att minska tobakskonsumtionen (se prop. 2001/02:64 s. 35). Förbudet mot indirekt tobaksreklam bedömdes inte gå längre än vad som var nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Ett förbud mot indirekt tobaksreklam ansågs av regeringen därför förenligt med bestämmelserna om yttrandefrihet i RF. Europakonventionens krav på att inskränkningen skall vara nödvändig har regeringen vidare ansett vara uppfyllt om inskränkningen i yttrandefriheten föranleds av ett samhällligt intresse som är angeläget. Inskränkningen har också ansetts stå i rimlig proportion till det ändamål som skall tillgodoses med lagstiftningen. Konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning att ett förbud mot indirekt tobaksreklam är förenligt med bestämmelserna om skyddet för yttrandefriheten i RF och Europakonventionen (bet. 2001/02:KU28 s.24, jfr bet. 2002/03:KU2). Reservanterna i utskottet ansåg bl.a. att det kunde ifrågasättas om det som regeringen anfört gjorde förslagen



förenliga med den särskilda restriktivitet som lagstiftaren har att iaktta när det gäller bedömningen av ändamålsenligheten med inskränkningarna av yttrandefriheten (bet. 2001/02:KU28 s. 30). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottsmajoritetens mening bifall till vilande förslag till ändring i TF (se ovan avsnitt 4.1.1).

#### 4.1.3 Grundlagsskyddade rättigheter

*Tryckfriheten* utgör en del av den yttrandefrihet som slås fast i 2 kap. 1 § 1 RF (Warnling-Nerep, En orientering i tryckfrihet och yttrandefrihet, andra upplagan, s. 16 – jfr även avsnitt 4.1.2). 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 skall 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. Utlänning skall enligt 14 kap. 5 § andra stycket vara likställd i bl.a. detta hänseende med svensk medborgare.

TF innehåller särskilda regler om *ansvaret* för innehållet i tryckt skrift och om *rätt till anonymitet* för författare m.fl. Den ställning som författare respektive utgivare har uttrycks i 1 kap. 1 § TF. Meningen är att tillkomsten av tryckta skrifter skall underlättas genom att de som bidrar till innehållet skall kunna känna en viss grad av trygghet mot obehag av olika slag (H. Strömberg, Tryckfrihetsrätt, fjortonde uppl., s 28). I 1 kap. 1 § tredje stycket anges det som brukar kallas principen om meddelarfrihet, dvs. rätten att meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift. Av paragrafens fjärde stycke framgår att envar dessutom skall äga rätt att anskaffa uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för att offentliggöra dem i tryckt skrift m.m. Den som bidragit till innehållet i en tryckt skrift åtnjuter i varierande omfattning frihet från ansvar. Huvudsakligen skall ansvarsfrihet gälla både den som anskaffat och den som lämnat uppgifterna i publiceringssyfte. Av TF framgår vidare att författare, meddelare och utgivare av icke-

periodisk skrift i viss utsträckning har rätt till anonymitet (jfr 3 kap. 2–4 §§ TF). Rätten att vara anonym garanteras dessa genom föreskrifter om tystnadsplikt och om förbud för myndigheter att efterforska källan. De åtnjuter även frihet från ansvar för tryckfrihetsbrott.

I sammanhanget bör *exklusivitetsgrundsatsen* nämnas vilken innebär att TF är exklusiv straff- och processlag på tryckfrihetens område (se närmare 1 kap. 3 § TF). Frågan hur detta område skall avgränsas kan vara av stor betydelse när det gäller exempelvis en fråga om ansvar för marknadsföring av tobaksvara i tryckt skrift.

Att *framställa och sprida tryckta skrifter* skall vara möjligt för vem som helst. Rätten att själv eller med biträde av andra genom tryckpress framställa tryckalster skall således enligt 4 kap. 1 § TF tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person. Det kan alltså inte ställas något krav på tillstånd för att trycka böcker och andra skrifter. Med hänsyn till det som anges i 1 kap. 5 § andra stycket TF anses etableringsfriheten även gälla mångfaldigande av skrifter på annat sätt än genom tryckpress. Omfånget av rätten att själv eller med biträde sprida tryckta skrifter framgår av 6 kap. 1 § TF. Sannolikt bör till spridning hänföras även uppsättande eller kringbärande av affischer och möjligen även skyltning med böcker (Strömberg a.a. s. 36).

*Förbudet mot censur och hindrande åtgärder* hör också till de viktiga 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 om inte TF ändras. 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. En sådan förhandsgranskning eller ett sådant tryckningsförbud får därmed i princip inte upprätthållas av allmänt organ. Vissa hindrande åtgärder är dock undantagna i TF. Dessa åtgärder innebär dock inte tillstånd till en självständig maktutövning på området utan utgör antingen förstadier till ett domstolsförfarande eller domsverkställighet (Strömberg a.a. s. 38). Som exempel kan nämnas konfiskering och utgivningsförbud. Stadgandet i 1 kap. 2 § hindrar inte att spridningen av tryckta skrifter kan vara underkastad samma föreskrifter som annan likartad verksamhet (tillståndskrav för att uppföra byggnad för

försäljningen eller inrätta ett försäljningsställe o dyl.). Det väsentliga är att sådana rättsregler inte tar hänsyn till skrifternas innehåll (Strömberg a.a. s. 39).

Särskilt kan framhållas förhållandet mellan censurförbudet i 1 kap. 2 § TF och undantagen från tryckfriheten såvitt avser kommersiella annonser för alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror i 1 kap. 9 § 1 och 2 TF. Den särskilda lagstiftningen om alkohol och tobak som förbjuder kommersiella annonser i periodiska skrifter, där TF annars är tillämplig, skall här tillämpas i stället för TF (Warnling-Nerep, a.a. s. 74).

#### 4.1.4 Tryckta skrifter

I 1 kap. 5 § TF anges att förordningen äger tillämpning på skrift som framställts i tryckpress. Den skall 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. Av lagrummets andra stycke följer att om det i TF talas om tryckt skrift och om framställande eller spridande av sådan etc. så avses även skrift enligt första stycket 2. Till skrift hänförs enligt lagrummets tredje stycke 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. En tryckt skrift behöver inte vara framställd i flera exemplar för att kvalificera som sådan. Som framgått gäller TF inte bara tryckta skrifter. TF är enligt 1 kap. 5 § tillämplig på en skrift antingen den har framställts i en tryckpress eller den har framställts på annat sätt men försetts med vissa ursprungsuppgifter. Det är inte angivet i hur stor mängd en skrift skall ha framställts för att vara "mångfaldigad". Den metod som används skall dock enligt förarbetena till lagrummet tillåta framställandet av 30–40 exemplar av skriften (SOU 1975:49 s. 200). Om en skrift i det konkreta fallet omfattas av TF eller inte är följaktligen avhängigt bl.a. av tekniken som använts vid framställningen.

Härtill kommer att enligt 1 kap. 6 § TF skall 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. Detta gäller dock inte en myndighets tryckta handlingar, om de inte är tillgängliga för envar.

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.

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, skall denna anses som periodisk till dess att beviset återkallas eller förklaras förfallet.

Av 5 kap. 5 § TF framgår att en periodisk skrift måste ha ett utgivningsbevis. Begreppet periodisk skrift anses syfta till att skilja det som i dagligt tal kallas för tidning eller tidskrift från andra tryckta skrifter (böcker, broschyrer, kataloger, almanackor, affischer m.m.) som är ickeperiodiska skrifter. Grundtanken är att skrifter som publiceras löpande och någorlunda regelbundet från tryckfrihetsrättslig synpunkt skall kunna behandlas på ett särskilt sätt. Det gäller framför allt tryckfrihetsansvaret.

Av 1 kap. 7 § andra stycket framgår att om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av ett radioprogram eller en teknisk upptagning som avses i YGL, skall i fråga om tillämpningen av 1–14 kap. TF programmet eller upptagningen jämföras med en bilaga till skriften i den utsträckning den i sådan form spridda versionen återger innehållet i skriften oförändrat samt anger hur innehållet har disponerats.

#### 4.1.5 Kommersiella annonser

I grundlagen finns vissa 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. Dessutom gäller utan hinder av TF lagstiftning om 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. 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 i 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.

Det är naturligt att begreppet kommersiell annons i tobakslagen har samma räckvidd som i grundlagarna. Punkten 1 i 1 kap. 9 § TF infördes år 1974 (prop. 1973:123, KU 23, KU 1974:2) och i förarbetena angavs hur begreppet kommersiell annons skall förstås (a. prop. s. 46 f.). Bestämmelserna och begreppet har senare kommenterats av Lagrådet (prop. 1999/2000:111 bilaga 4 s. 67 f.). Det skall vara fråga om en framställning som kan sägas ingå i en annons och därmed inte i t.ex. redaktionell text. Med kommersiell avses att den utgör ett medel för marknadsföring av en vara. Meddelandet skall vara sådant att det av innehållet framgår att meddelandet är avsett att främja avsättningen av varan. Annonsmeddelandet skall vidare avse en näringsidkares verksamhet och en där tillhandahållen vara.

Med kommersiell annons menas alltså huvudsakligen ett av annonsören betalt meddelande. Undantaget omfattar inte redaktionell text. Annonsen skall syfta till saluförande av bl.a. tobaksvaror. Att den är kommersiell i något annat hänseende är därför inte tillräckligt. Av det anförda framgår också att kommersiell annons är ett snävare begrepp än orden tobaksreklam och marknadsföring i konventionen och ordet reklam i direktivet.

Här kan jämföras med rättsfallet NJA 2001 s. 319 (Swedish Match Sverige AB./Konsumentombudsmannen i ett resnings-

ärende om marknadsföring av snus). Fråga var i rättsfallet om tillämpning av 1 kap. 9 § TF på ett s.k. blandat meddelande, dvs. en annons med både kommersiellt och icke-kommersiellt innehåll. Marknadsdomstolen konstaterade att det är vanligt att kommersiella annonser innehåller även informativa uppgifter utan att annonserna för den skull förlorar egenskapen av reklam och marknadsföring. Annonsen var vidare som helhet att bedöma som marknadsföring av en tobaksvara. Swedish Match Sverige AB ansökte i Högsta domstolen, HD, om resning. HD framhöll bl.a. följande.

Den grundläggande frågan i målet är om den förbjudna annonsen faller under undantaget i 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen. Om så är fallet, har den nämligen kunnat förbjudas med stöd av tobakslagen och marknadsföringslagen. I förarbetena till 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen angavs att endast meddelanden av rent kommersiell karaktär borde undandras tryckfrihetsförordningens exklusiva tillämpning. En annons skulle anses vara kommersiell endast om den utgjorde ett medel för marknadsföring av en vara. Meddelandet i annonsen skulle alltså vara sådant att det av innehållet framgick att meddelandet var avsett att främja avsättningen av en vara (jfr prop. 1973:123 s. 46 f.). Alla uppgifter i den aktuella annonsen handlar om det tillverkande företaget Gothia Snus i Göteborg och om snus, för vilket Gothia har en marknadsandel på 99 % i Sverige. Det kan inte råda någon tvekan om att annonsen är avsedd att främja avsättningen av företagets varor.

HD anförde avslutningsvis följande:

I annonsen ingår emellertid uppgifter och underrättelser – t.ex. uppgiften att snus är livsmedel, att snus inte innehåller krossat glas och att Gothias marknadsandel är 99 % i Sverige – vilka sedda för sig omfattas av skyddet i 1 kap. 1 § 2 st. tryckfrihetsförordningen. Om detta utan vidare medförde att annonsen i sin helhet trots ordalydelsen i 1 kap. 9 § föll utanför undantaget rörande alkohol- och tobaksreklam, skulle undantaget i praktiken förlora all betydelse, eftersom reklam alltid innehåller eller kan tillföras uppgifter av sådant slag. – Marknadsdomstolens dom, som grundas på en helhetsbedömning av annonsen, kan inte anses uppenbart strida mot tryckfrihetsförordningen eller annan lag.

HD avslog resningsansökningen (en skiljaktig mening).

*Sammanfattningsvis* avses med kommersiell annons i fråga om tryckta skrifter framställningar som kan sägas ingå i en annons och som utgör ett medel för marknadsföring av en vara. Av innehållet skall alltså framgå att annonsen utgör ett sådant medel och att den

har kommersiella förhållanden till föremål. Utanför begreppet faller rent redaktionell text. Framställningar i sådan text är således skyddade av bestämmelserna i TF.<sup>1</sup>

## 4.2 Yttrandefrihetsgrundlagen

### 4.2.1 Grundlagsskyddade rättigheter

Enligt 1 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är varje svensk medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt YGL att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar 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 förutom program i ljudradio och program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. I paragrafens fjärde och femte stycken finns definitioner av uttrycket tekniska upptagningar respektive begreppet databas.

YGL bygger på tanken att det skydd som TF ger det tryckta ordet också, så långt möjligt, skall ges andra medier. Yttrandefriheten skall m.a.o. i princip vara oberoende av medium, varvid regleringen i TF skall utgöra förebilden. I likhet med vad som följer av TF gäller förbud mot censur enligt YGL (1 kap. 3 § första stycket), meddelarskydd (1 kap. 2 §), rätt till anonymitet (2 kap. 1 §), rätt till framställning och spridning av tekniska upptagningar (3 kap. 8 §) och en principiell etableringsfrihet (3 kap. 1 § första stycket och 3 kap. 8 §). Etableringsfriheten är dock inte lika långtgående för de medier som omfattas av YGL:s tillämpningsområde som för de medier som omfattas av TF:s reglering. Som exempel härpå kan nämnas att programföretag för radio- eller TV-sändningar endast kan sända program i enlighet med de villkor som närmare anges i 3 kap. YGL och i radio- och TV-lagen.

YGL är alltså tillämplig på alla varianter av eter- och trådsändningar och motsvarande överföringar under förutsättning att

---

<sup>1</sup> Jfr även prop. 2003/04:161 Alkoholpolitiska frågor s. 33.

överföringen är riktad till allmänheten och avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel. Detta gäller oavsett sändningsteknik eller överföringsteknik och även överföringar via Internet (prop. 2001/02:74 s. 49 f.). Internet behandlas dock inte som ett särskilt medium i YGL och frågan huruvida grundlagen är tillämplig på överföringar via ett sådant datanätverk får behandlas i varje enskilt fall (SOU 1997:49 s. 181 och s. 220 f. och prop. 1997/98:43 s. 106 f.). Även elektroniskt överförda meddelanden via särskilda system för sådan överföring, e-postmeddelanden, torde i princip omfattas av YGL om överföringen är riktad till allmänheten. En sändning anses riktad till allmänheten om den sändande utan särskild begäran från mottagaren riktar sändningen till vem som helst som önskar ta emot den (prop. 1986/87:151 s. 164 och SOU 1997:49 s. 113–118).

I 1 kap. 6 § andra stycket YGL anges att i fråga om radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige gäller vad som i YGL föreskrivs om radioprogram i allmänhet. I lag får enligt 1 kap. 6 § tredje stycket föreskrivas om undantag från YGL bl.a. i fråga om radioprogram som sänds genom tråd men inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet. Ett undantag enligt 1 kap. 6 § tredje stycket får dock inte avse meddelarfriheten och censurförbudet m.m. Med radioprogram som inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet avses bl.a. små kabelnät, t.ex. nät inom ett bostadsområde eller ett hotell. Närmare bestämmelser finns i 1 kap. 3 § radio- och TV-lagen (1996:844) (se avsnitt 5.3.2).

I 1 kap. 9 § första stycket YGL finns tämligen ingående bestämmelser om ett automatiskt grundlagsskydd såsom för radioprogram även när informationen till allmänheten förmedlas genom nya medier. Skyddet i paragrafens första stycke omfattar redaktionen för en tryckt periodisk skrift m.fl. massmedieföretag. Som exempel har nämnts tidningsföretag som har klipparkiv i en databas (prop. 1997/98:43 s. 113 f.) som allmänheten kan tillgå via Internet. Det automatiska skyddet för redaktioner för tryckta periodiska skrifter m.fl. kompletteras sedan den 1 januari 2003 av ett frivilligt skydd för andra företag och enskilda. Bestämmelser om denna möjlighet att erhålla grundlagsskydd för att tillhandahålla allmänheten information ur en databas finns i 1 kap 9 § andra stycket YGL. Det som fordras är ett utgivningsbevis, grundat bl.a. på att det finns en behörig utgivare för programverksamheten (jfr prop. 2001/02:74 s. 47 f.).



#### 4.2.2 Kommersiella annonser och sponsring

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 skall gälla också i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar. Som framgår av avsnitt 4.1.5 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.

Enligt 1 kap. 12 § andra stycket YGL hindrar bestämmelserna i grundlagen heller inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud i övrigt mot kommersiell reklam i radioprogram eller om villkor för sådan reklam. Detsamma gäller i fråga om sponsring av program. I YGL har alltså öppnats en möjlighet att genom lag avgöra om reklam skall få förekomma i svensk radio och TV och att reglera villkoren för sådan reklam inom ramen för grundlagens syfte (prop. 1990/91:64 s. 113). Motsvarande anses gälla för sponsrade program (a prop. s. 114 och prop. 1986/87:151 s. 46 ff.). YGL:s undantag för sponsring av radioprogram gör det möjligt att ha bestämmelser om förbud mot tobaksrelaterad sponsring i radio- och TV-lagen (se avsnitt 5.3.2).

## 5 Marknadsföringen av tobaksvaror m.m.

### 5.1 Bestämmelser i tobakslagen

#### 5.1.1 Varningstexter, innehållsdeklaration och produktkontroll

De nuvarande bestämmelserna på ovan nämnda områden vilar bl.a. på 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, det s.k. märkningsdirektivet. Tillsyn utövas av Statens folkhälsoinstitut.

Enligt 9 § första stycket tobakslagen (1993:581) skall förpackning till tobaksvara som är avsedd att i näringsverksamhet tillhandahållas konsumenter inom landet i den utsträckning och på det sätt som regeringen föreskriver förses med

1. texter och illustrationer som upplyser om de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak och om rökavvänjning (varningstexter),
2. deklaration som upplyser om skadliga ämnen som tobaksvaran innehåller eller ger upphov till (innehållsdeklaration),
3. uppgifter för att säkerställa identifikation av platsen och tiden för tobaksvarans tillverkning.

Regeringen får enligt paragrafens andra stycke överlämna åt en myndighet att meddela föreskrifter enligt första stycket.

Av 18 § tobakslagen följer att en myndighet om regeringen så bestämmer även får meddela föreskrifter om gränsvärden för skadliga ämnen som tobaksvara får innehålla eller ge upphov till, samt om mätning och övervakning av sådana gränsvärden. En vara som inte uppfyller föreskrifterna får inte tillverkas eller säljas i Sverige och inte heller får en sådan vara föras in till Sverige för försäljning till konsumenter. Regeringen har genom tobaksförordningen (2001:312) överlämnat till Statens folkhälsoinstitut att

meddela föreskrifter om varningstexter och innehållsdeklaration, om gränsvärden för skadliga ämnen samt om mätning och övervakning av gränsvärden (2 §). Det åligger tillverkare och importörer av tobaksvaror att årligen till institutet lämna en förteckning för varje märke och typ av tobaksvara över alla ingredienser och kvantiteter av dessa som används vid tillverkningen av varan (3 §). Folkhälsoinstitutet skall sedan sprida den informationen till konsumenter, med undantag för uppgift som utgör företagshemlighet. Folkhälsoinstitutet skall slutligen även översända årlig information till EG-kommissionen (4 §).

Om det behövs för att bestämmelserna i 18 §, skall följas får Folkhälsoinstitutet enligt 20 § tobakslagen meddela förelägganden och förbud som behövs. Detsamma gäller bestämmelserna i tobaksförordningen och institutets föreskrifter.

### 5.1.2 Handel och marknadsföring

#### *Allmänt om handel*

Enligt 12 § tobakslagen får tobaksvaror inte säljas till eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut tobaksvaror skall också 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. Enligt 13 § tobakslagen får tobaksvara dessutom föras in i landet endast av den som har fyllt 18 år.

I 12 a § tobakslagen anges att den som i sin näringsverksamhet säljer tobaksvaror till konsumenter skall anmäla försäljningen hos den kommun där försäljningen sker. Skälet för att denna paragraf infördes var att bestämmelserna om 18-årsgränsen inte efterlevdes och att man därför önskade bättre förutsättningar för tillsyn och riktad information (prop. 2001/02:64 Vissa tobaksfrågor s. 47 f.). Regeringen ansåg att det behövdes åtgärder som kunde bidra till att underlätta och effektivisera kontrollen. Dessa åtgärder borde emellertid framstå som rimliga och förståeliga med hänsyn till såväl åtgärdernas effekt som de olägenheter och kostnader som de kunde medföra. Ett system med säljtillstånd, som Folkhälsokommittén hade föreslagit i sitt betänkande SOU 2000:91 Hälsa på lika villkor – nationella mål för folkhälsan, skulle enligt regeringens

mening föra för långt. Det ansågs i stället vara möjligt att med mindre ingripande medel uppnå att åldersgränsen för inköp av tobak efterlevdes på ett bättre sätt. Ett system med anmälningsplikt i kombination med en avgiftsfinansierad kommunal tillsyn befanns vara tillräckligt för att uppnå detta syfte. På detta sätt förutsattes kommunen få kännedom om de näringsidkare som säljer tobak i kommunen så att de kunde bli föremål för tillsyn och riktad information.

#### *Tobaksvaruautomater*

Socialutskottet behandlade i ett betänkande (1998/99:SoU8 Folkhälsofrågor m.m.) motionsyrkanden gällande förbud mot tobaksvaruautomater. Utskottet vidhöll sin tidigare inställning i frågan dvs. att något förbud mot tobaksförsäljning via automat inte skulle införas (s. 30). Utskottet hänvisade därvid bl.a. till tidigare behandling av frågan där utskottet uttalat att kommunerna har tillsynsansvar för att åldersgränsen vid försäljning av tobak följs av handeln och att utskottet utgick från att kommunerna noga följer denna typ av försäljning. Motionerna avstyrktes. (Res. kd och mp). Riksdagen följde utskottet (prot. 1998/99:79). Utskottet har även senare vidhållit sin inställning vad beträffar tobaksvaruautomater (bet. 2001/02:SoU8).

#### *Ansvar för brott mot bestämmelserna om handel*

Om straff för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 12 § finns föreskrifter i 27 § tobakslagen. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 12 § döms för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst sex månader. Är gärningen att anse som ringa döms inte till ansvar. Den som överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud skall inte dömas till ansvar enligt tobakslagen för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet. I 28 § tobakslagen hänvisas beträffande ansvar för olovlig införsel och olovlig utförsel av tobaksvaror till lagen (2000:1225) om straff för smuggling (se avsnitt 6.3.6).

*Allmänt om marknadsföring*

Enligt 14 § första stycket tobakslagen får en näringsidkare som marknadsför tobaksvaror till konsumenter inte använda kommersiella annonser i periodiska skrifter eller i andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen, TF, är tillämplig. Inte heller får vid sådan marknadsföring användas kommersiella annonser i ljudradio- eller TV-program. Detta gäller även sådana TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (1996:844).

Marknadsföring av tobaksvaror på andra sätt än som avses i 14 § första stycket tobakslagen, dvs. genom annonser i tidningar m.m., är underkastad särskilda krav. I 14 § andra stycket tobakslagen anges att vid marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter på något annat sätt än som avses i första stycket skall en näringsidkare iaktta särskild måttfullhet. I synnerhet gäller att reklam eller annan marknadsföring inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmåna till bruk av tobak.

Genom propositionen Vissa tobaksfrågor, prop. 2001/02:64, föreslog regeringen ytterligare inskränkningar av möjligheterna till tobaksreklam. Förslagen beslutades sedermera av riksdagen (se avsnitt 4.1.1 och 4.1.2). Förbudet gäller viss s.k. indirekt tobaksreklam dvs. förbud att vid marknadsföring av andra varor och tjänster än tobaksvaror använda varumärken som förknippas med tobaksvaror.

Enligt 14 a § första stycket tobakslagen får en näringsidkare som marknadsför antingen en annan vara än en tobaksvara eller en tjänst till konsumenter 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. Denna inskränkning gäller om marknadsföringen sker i kommersiella annonser i periodiska tidskrifter eller i andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig (p. 1). Detsamma gäller kommersiella annonser i ljudradio- eller TV-program eller i TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (p. 2). Av andra stycket i samma paragraf framgår att om en näringsidkare använder ett sådant varukännetecken vid marknadsföring till konsumenter på något annat sätt, skall näringsidkaren iaktta den måttfullhet som är betingad av att kännetecknet också förknippas med tobaksvaran. Det finns dock

undantag i paragrafens tredje stycke. Bestämmelserna tillämpas således 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.

Av 14 b § följer att det vid marknadsföring av tobaksvaror inte får användas texter, namn, varumärken och figurativa eller andra märken som ger intryck av att en viss tobaksvara är mindre skadlig än andra på förpackningar till tobaksvaror.

Sanktionerna mot otillåten marknadsföring finns i 15 § tobakslagen. Av 15 § tobakslagen framgår att en marknadsföringsåtgärd som strider mot 14–14 b §§ vid tillämpningen av vissa bestämmelser i marknadsföringslagen (1995:450), ML, skall anses vara otillbörlig mot konsumenter. En marknadsföringsåtgärd som strider mot bl.a. 14 § första stycket andra och tredje meningen kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 22–28 §§ ML. Detsamma gäller en marknadsföringsåtgärd som strider mot 14 a § första stycket 2 tobakslagen. För tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna för marknadsföring hänvisas till särskilda regler i ML.

När det gäller marknadsföringen av tobaksvaror finns inga föreskrifter av regeringen i förordning eller myndighetsföreskrifter. Konsumentverket har emellertid med stöd i bestämmelserna i tobakslagen och överenskommelser med branschen beslutat om riktlinjer (KOVFS 1998:7), se nedan avsnitt 5.1.3.

### 5.1.3 Begreppen reklam och marknadsföring

Begreppet reklam syftar i tobakslagen närmast på annonser i media och affischer eller skyltar som syftar till att främja varuförsäljningen. I förarbetena till tobakslagen finns exempel på sådana åtgärder som avses (prop. 1993/94:98). Som exempel på reklam anges annonser i press, radio och TV samt på film, affischer och annan skyltning utomhus och i butiker m.m. samt trycksaker för direktutdelning (a. prop. s. 20). Som exempel på marknadsföring som inte är reklam anges varuprover, presenter, pristävlingar, realisationer, exponering av varor på utställningar, ambulerande

försäljning, försäljning från stånd utanför butiker och annat saluhållande.

Begreppet marknadsföring har den mera vidsträckta innebörden, vilket framgår redan av lagtextens ordalydelse (14 § andra stycket tobakslagen, jfr prop. 1999/2000:111 s. 17). I förarbetena har understrukits att begreppet skall ha samma innebörd som i ML (prop. 1977/78:178 s. 47 och 54 och prop. 1992/93:185 s. 57, jfr prop. 1994/95:123 s. 164). Ett skäl härför är att 15 § tobakslagen hänvisar till vissa paragrafer i ML om sanktioner mot näringsidkare (bestämmelserna om förbud, vite och marknadsstörningsavgift) om marknadsföringsåtgärden skulle strida mot tobakslagen.

Med begreppet marknadsföring avses i 1995 års marknadsföringslag reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter (3 § ML). Hit hör i första hand reklamåtgärder eller andra handlingar som vänder sig till allmänheten eller en viss grupp av intressenter, exempelvis tidningsannonser och säljbefrämjande åtgärder med allmän inriktning. Begreppet täcker emellertid också åtgärder som är inriktade på enskilda individer, exempelvis muntliga säljargument som försäljare använder vid förhandling med enskild kund. Även själva saluhållandet av en vara omfattas av begreppet marknadsföring. Det gäller även om saluhållandet är rent passivt. Begreppet omfattar dock inte bara avsättningsfrämjande åtgärder utan också inköps- eller andra anskaffningsfrämjande åtgärder, dvs. sådana åtgärder som riktas bakåt mot t.ex. kreditgivare eller leverantörer (2 § ML). Det är i första hand fråga om åtgärder som en näringsidkare vidtar när denne själv efterfrågar varor eller tjänster.

#### *Riktlinjer för marknadsföring*

Konsumentverket har i enlighet med sin instruktion, och i anslutning till bestämmelserna i bl.a. 14 och 15 §§ tobakslagen utfärdat riktlinjer för marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter (KOVFS 1998:7). Dessa riktlinjer har som huvudsyfte att precisera kravet på särskild måttfullhet vid marknadsföring av tobaksvaror och att främja en enhetlig tillämpning av denna regel.

För iakttagandet av riktlinjerna ansvarar tillverkare, importör eller annan näringsidkare som marknadsför tobaksvaror samt

anställd hos näringsidkaren och annan som handlar på näringsidkarens vägnar. Konsumentverkets riktlinjer omfattar föreskrifter om hur marknadsföringsåtgärderna inte får vara, nämligen aggressiva, övertalande eller sådana att de väcker särskild uppmärksamhet (p. 4.1). Vidare innebär kravet på särskild måttfullhet enligt Konsumentverket att marknadsföringen skall präglas av stark återhållsamhet, relevans och saklighet i vissa angivna avseenden (p. 4.2). Slutligen anges vissa otillåtna marknadsföringsmetoder för att bl.a. kravet på särskild måttfullhet skall säkras (p. 5). Här görs skillnad på begränsningar som avser reklambäraren (reklamkanal) respektive reklammetoden. När det gäller otillåten reklambärare kan det t.ex. vara fråga om reklam inom område för sportevenemang för allmänheten (p. 5.1 e). Som en otillåten reklammetod räknas demonstrationer av tobaksvaror som är särskilt arrangerade eller provutdelning av tobaksvaror. Till syftena med riktlinjerna hör bl.a. att tobaksdebuten bland ungdomar inte skall uppmuntras. Dock tillåts provutdelning av tobaksvara till den som är minst 20 år och är i färd med att köpa en sådan (p. 5.2. a).

Utdelning av tobaksprover i samband med tobaksköp är en tämligen vanlig marknadsföringsmetod enligt branschföreträdare. En likartad marknadsföringsåtgärd som tillämpas är s.k. switch. När en tobakstillverkare lanserar en ny produkt eller annars bedriver en kampanj för en viss vara förekommer att butikssäljaren har instruerats att föreslå konsumenten att byta den vara som han eller hon efterfrågar mot tillverkarens vara. Denna form av marknadsföring behandlas inte i nämnda riktlinjer.

En uttryckligen tillåten marknadsföringsmetod är kombinations-erbjudande med tobakstillbehör av obetydligt värde (p. 5.2. c) Även denna metod förekommer och det är då ofta fråga om att den som köper ett paket cigaretter även erhåller en cigarettändare.

På och vid säljstället skall marknadsföringen vara underkastad de generella begränsningarna, dvs. åtgärderna skall uppfylla kravet på särskild måttfullhet. Reklam omedelbart utanför säljstället får förekomma endast på säljställets fasadytor och på sedvanlig utstickande butiksskylt (p. 6.2). Den totala reklamytan får uppgå till högst två kvadratmeter, dock uppdelad på minst två enheter.



#### 5.1.4 Tillsyn m.m.

I 19 § andra stycket tobakslagen finns bestämmelser om de myndigheter som skall utöva den omedelbara tillsynen. Dessa myndigheter är Arbetsmiljöverket eller den kommunala nämnd som kommunfullmäktige har bestämt. Arbetsmiljöverket skall utöva den omedelbara tillsynen när det gäller lokaler och andra utrymmen för vilka verket även har den centrala tillsynen. Härmed avses dels vissa lokaler och utrymmen som anges i 2 § tobakslagen och som är upplåttna enbart för personal, dels rökfria arbetsmiljöer som anges i 8 § tobakslagen. Den kommunala nämnd som kommunfullmäktige bestämmer skall utöva den omedelbara tillsynen när det gäller bl.a. miljöer och lokaler som Folkhälsoinstitutet har den centrala tillsynen över. Vidare skall nämnden också utöva tillsyn när det gäller handel enligt 12 § tobakslagen, dvs. iakttagandet av åldersgränsen, och när det gäller näringsidkares anmälan om försäljning av tobaksvaror till konsumenter enligt 12 a § samma lag.

Tillsynsmyndigheten får enligt 20 § andra stycket tobakslagen meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen skall följas. Enligt 27 § första stycket döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 12 § (18-årsförbudet) för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst sex månader. I 19 § sista stycket tobakslagen erinras om att för tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna för marknadsföring finns särskilda regler i ML.

#### *Bakgrund till bestämmelserna*

Genom en ändring i tobakslagen som trädde i kraft den 1 januari 1997 infördes i 12 § tobakslagen förbudet att i näringsverksamhet sälja eller på annat sätt lämna ut tobaksvaror till den som inte fyllt 18 år (SFS 1996:941). Inledningsvis ålåg det kommunerna att utföra tillsynsuppgifterna när det gällde iakttagandet av 18-årsgränsen utan någon särskild finansieringsmöjlighet.

Efterlevnaden var dock bristfällig och regeringen ansåg att det borde införas en anmälningsplikt för näringsidkare som säljer tobak i kommunen (prop. 2001/02:64 s. 48). Som bakgrund till förslagen angavs att Socialstyrelsen, den dåvarande centrala tillsynsmyndigheten på området, år 1998 lät genomföra en studie av hur tillsynen

organiserats och fungerar (a. prop. s. 46). Resultaten visade att tillsynen skedde med varierande intensitet på såväl läns- som kommunnivå. Det noterades bl.a. att merparten av kommunerna vid det tillfället (77 procent) inte hade något register över försäljningsställen för tobak i kommunen. Kommunerna beskrev också att det ofta saknades tillräckliga resurser för ett effektivt tillsynsarbete.

Ett system med anmälningsplikt i kombination med en avgiftsfinansierad kommunal tillsyn bedömdes tillräckligt för att uppnå att åldersgränsen för inköp av tobaksvaror efterlevdes på ett bättre sätt (a. prop. s. 48). Socialutskottet underströk att efterlevnaden av 18-årsgränsen för att få köpa tobaksvaror otvivelaktigt var bristfällig och att ett anmälningsystem borde kunna förbättra denna efterlevnad och såg därför positivt på att kommunerna gavs möjlighet att få information om var och av vem tobaksvaror säljs. Utskottet tillstyrkte således förslagen och riksdagen beslutade lagändringarna (bet. 2001/02:SoU8, rskr. 2001/02:235). Den eller de nämnder som kommunen bestämde fick fr.o.m. den 1 juli 2002 uppgiften att utöva den omedelbara tillsynen även när det gäller anmälan enligt 12 a § tobakslagen. Enligt en särskild övergångsbestämmelse skulle den som den 1 juli 2002 i näringsverksamhet sålde tobaksvaror till konsumenter senast den 1 januari 2003 göra sådan anmälan som avsågs i 12 a § tobakslagen. Därutöver fick kommunen möjlighet att finansiera sina tillsynsinsatser på området. Enligt 19 a § tobakslagen fick alltså en kommun möjlighet att ta ut avgift för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig näringsverksamhet med tobaksvaror (SFS 2002:281).

Som en förutsättning för denna tillsyn gäller alltså att det åvilar näringsidkaren att anmäla försäljningen. I den ovannämnda prop. 2001/02:64 framhöll regeringen att man avsåg att noga följa att de föreslagna åtgärderna i tillräcklig grad förbättrar efterlevnaden av åldersgränsen. Om efterlevnaden inte förbättrades borde övervägas att införa bestämmelser om försäljningsförbud motsvarande de som finns i alkohollagen, jfr 7 kap. 21 § alkohollagen (1994:1738). Huvudinriktningen av den kommunala tillsynen över tobaksförsäljningen borde enligt propositionen vara rådgivning och information. Erfarenheter från livsmedels- och folköls tillsynen borde så långt möjligt tas till vara. Det åvilade Statens folkhälsoinstitut att i egenskap av central tillsynsmyndighet över efterlevnaden av åldersgränsen bistå kommunerna så att tillsynen kunde ske på ett effektivt och informativt sätt. När det gäller tillsynsavgifter

uttalade regeringen bl.a. att minderårigas fortsatt höga tillgång till tobak var oroande. En mera aktiv kommunal tillsyn av butikernas tobaksförsäljning var därför enligt regeringens uppfattning angelägen.

### *Egentillsyn och egenkontroll*

Det finns bestämmelser om egentillsyn respektive egenkontroll på en rad områden där verksamheten kan riskera olägenheter för människor. Som exempel kan nämnas inom området för miljötillsyn enligt miljöbalken (MB). Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar (26 kap. 19 § första stycket MB). Den som bedriver sådan verksamhet skall bl.a. lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det (26 kap. 19 § tredje stycket MB).

Enligt 5 kap. 6 § tredje stycket alkohollagen skall den som bedriver detaljhandel med öl utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen. För tillsynen skall det finnas ett för verksamheten lämpligt program.

## **5.2 Bestämmelser i konsumentlagstiftning**

### **5.2.1 Skydd mot viss marknadsföring**

De allmänna krav som marknadsföringen skall motsvara anges i 4 § ML. Enligt denna paragrafs första stycke skall marknadsföringen stämma överens med god marknadsföringssed och även i övrigt vara tillbörlig mot konsumenter och näringsidkare. I andra stycket sägs att näringsidkaren vid marknadsföringen skall lämna sådan information som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Enligt 14 § ML får en näringsidkare vars marknadsföring strider mot god marknadsföringssed eller på något annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare förbjudas att fortsätta med den marknadsföringen eller att vidta någon annan liknande åtgärd. Förbudet skall enligt 19 § förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Av 15 § tobakslagen följer såsom angetts ovan att om tobaksvaror marknadsförs i strid mot 14 § tobakslagen, dvs. förbudet mot kommersiella annonser i tidskrifter m.m., är marknadsföringen att anse som otillbörlig och förbud med vite kan aktualiseras. Det fanns tidigare ett likartat förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av spritdrycker, vin och starköl i periodiska skrifter [2 § tredje stycket dåvarande lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker]. Numera finns andra bestämmelser av detta slag i 4 kap. alkohollagen. Av domen i det s.k. Gourmet-målet (Marknadsdomstolens dom den 5 februari 2003 i mål Dnr B 1/02, MDA 2003:5) framgår att domstolen ansett att det förelegat hinder mot att tillämpa det återopade förbudet mot alkoholreklam i kommersiella annonser i tidningar. Marknadsdomstolen fann att när skyddsstyftet ställdes mot förbudets betydelse som handelshinder, måste förbudet betecknas som alltför långtgående och därmed oproportionellt i EG-rättslig mening. Det fanns därmed inte heller grund att ålägga utgivaren av tidskriften något vitesförbud. Någon motsvarande problematik kan knappast uppkomma på tobaksområdet. EG-rätten inkluderar således ett tobaksreklamförbud som motiveras från bl.a. frihandels- och folkhälsoaspekter (avsnitt 3.1).

I ML finns även bestämmelser om ålägganden samt om förbuds- och informationsförelägganden. Av 22 § ML framgår slutligen att en näringsidkare får åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift), om näringsidkaren eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot någon av angivna bestämmelser, bl.a. 14 § första stycket andra och tredje meningen eller 14 a § första stycket 2 tobakslagen. Marknadsstörningsavgift får dock enligt 23 § ML inte åläggas någon för överträdelse av ett förbud eller en underlåtelse att följa ett åläggande som har meddelats vid vite enligt ML. Det kan tilläggas att marknadsstörningsavgiften inte kan åläggas anställda eller fysiska personer, vilket däremot är fallet beträffande förbuds- och informationsförelägganden enligt 14 § ML (jfr prop. 1998/99:134 s. 121). Marknadsstörningsavgiften kan inte heller åläggas någon för en överträdelse av förbudet mot sponsring av program i 7 kap. 9 § radio- och TV-lagen.

### 5.2.2 Skydd vid avtal som ingås på distans

Lagen (2000:274) om konsumentskydd vid distansavtal och hemförsäljningsavtal genomför ett EG-direktiv (97/7/EG) om konsumentskydd vid distansavtal i svensk rätt. Lagen gäller, såvitt nu är av intresse s.k. distansavtal, dvs. avtal som ingås inom ramen för ett av näringsidkaren organiserat system för att träffa avtal på distans och där kommunikationen uteslutande sker på distans. Lagen gäller också för marknadsföring som syftar till sådana avtal (1 §). Endast ”tekniker för distanskommunikation” skall ha använts och lagen gäller inte om parterna har träffats t.ex. i samband med att avtalet ingåtts för att diskutera avtalsinnehållet (prop. 1999/2000:89 s. 75). Med tekniker för distanskommunikation avses enligt direktivet varje medel som kan användas för ingående av avtal utan att parterna är fysiskt närvarande. Direktivet innehåller en vägledande förteckning över sådana kommunikationsmedel. Utöver dessa kommunikationsmedel har Internet nämnts i propositionen som ett betydelsefullt medel för distanskommunikation (a. prop. s. 27 f. och s. 75).

I lagen finns bestämmelser om information vid marknadsföring som syftar till distansavtal, om information när ett avtal ingås och om påföljd vid utebliven information (9–12 §§). Näringsidkaren skall informera om bl.a. varans pris, inbegripet skatter och avgifter, leveranskostnader och ångerrätt. Vid utebliven information blir påföljden att ML:s bestämmelser tillämpas och informationen skall därvid anses vara sådan information av särskild betydelse som avses i 4 § andra stycket denna lag.

### 5.2.3 Krav på produkters säkerhet

Den nuvarande produktsäkerhetslagen (2004:451), som trädde i kraft den 1 juli 2004, syftar till att säkerställa att varor och tjänster som tillhandahålls konsumenterna inte orsakar skada på person (1 §).

En vara är enligt produktsäkerhetslagen säker, om den vid normal användning och livslängd inte för med sig någon risk för människors hälsa och säkerhet eller bara en låg risk. Denna risk måste dock vara godtagbar med beaktande av hur varan används och skall vara förenlig med en hög skyddsnivå när det gäller människors hälsa och säkerhet (8 § första stycket). Det direktiv varpå lagstiftningen bygger kräver inte att en vara skall vara

fullständigt säker, utan etablerar en säkerhetsnivå med utgångspunkt från vad som får anses socialt godtagbart (prop. 2003/04:121 s. 95). Sådana risker hos en vara som samhället får anses ha godtagit, t.ex. att en kökskniv är vass, skall inte i sig leda till att varan bedöms som farlig (a. prop. s. 96). Under förarbetena till den upphävda produktsäkerhetslagen (1988:1604) framhölls att skadligheten hos en vara måste avvika från vad förvärvaren av varan skäligen kunde förvänta sig, för att säkerhetsåtgärder enligt lagen skulle kunna tillgripas (prop. 1988/89:23 s. 75 f.). Konsekvensen härav var att ett ingripande enligt lagen mot generellt skadliga varor, såsom sprit och tobak, inte kom i fråga om det inte gällde produkter som i fråga om skadefrekvens och skadetyper helt avvek från det gängse mönstret. (jfr SOU 2003:82 s. 172).

Den nuvarande produktsäkerhetslagens bestämmelser om säkra varor m.m. skall dock inte tillämpas när det gäller risker som omfattas av särskilda säkerhetskrav i någon annan författning eller i en EG-förordning (4 § första stycket). Om speciallagstiftningen på produktsäkerhetsområdet anförs i förarbetena till produktsäkerhetslagen beträffande tobaksvaror att tobakslagen innehåller bestämmelser om bl.a. varningstexter, produktkontroll och tillsyn och att Statens folkhälsoinstitut får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att bl.a. angivna bestämmelser skall efterlevas (prop. 2003/04:121 s. 58). Eftersom tobakslagen innehåller dessa särskilda säkerhetskrav är produktsäkerhetslagens bestämmelser om säkra varor m.m. inte tillämpliga. Däremot kan andra bestämmelser i produktsäkerhetslagen som inte har någon motsvarighet i tobakslagen aktualiseras. Det finns inte någon motsvarighet till bestämmelserna om varningsinformation i tobakslagen. Om varningsinformation anges i produktsäkerhetslagen att en tillverkare som har tillhandahållit en farlig vara utan dröjsmål skall informera om skaderisken och om hur den kan undanröjas, om det behövs för att förebygga skadefall (14 § första stycket).

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att produktsäkerhetslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas (27 §) Tillsynsmyndighet i fråga om tobaksvaror är Statens folkhälsoinstitut (3 § andra stycket produktsäkerhetsförordningen, 2004:469).

### 5.2.4 Krav på prisinformation

Skyddet för konsumenter omfattar även möjligheterna att göra ett väl grundat val av vara och en viktig faktor är priset på varan. Enligt prisinformationslagen (1991:601) har lagen till ändamål att främja en god prisinformation till konsumenter (1 §). Prisinformation skall lämnas när en näringsidkare marknadsför bestämda varor eller tjänster, med undantag för försäljning på auktion (4 §). Priset skall bl.a. anges skriftligen om konsumenten inte kan få upplysningen på annat likvärdigt sätt (5 § första stycket). Förutom försäljningspris skall i allmänhet även ett jämförpris anges. Näringsidkaren är skyldig att ange priset så att det klart framgår för konsumenten vilken vara eller tjänst som informationen avser (9 §). För överträdelser gäller att om en näringsidkare inte lämnar prisinformation enligt prisinformationslagen, skall ML tillämpas och informationen skall därvid anses vara sådan information av särskild betydelse som avses i 4 § andra stycket ML.

## 5.3 Bestämmelser om reklam och sponsring i radio och TV

### 5.3.1 EG:s TV-direktiv

Sverige åtog sig redan genom EES-avtalet som trädde i kraft den 1 januari 1994, att följa rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television. Direktivet genomfördes i svensk rätt bl.a. genom lagen (1992:1356) om satellitsändningar av televisionsprogram till allmänheten. Numera finns bestämmelserna i radio- och TV-lagen (1996:844). Direktivet reglerar TV-sändningar avsedda för allmänheten oavsett med vilken teknik – marknätet, kabelnätet eller satellit – som sändningen når allmänheten. Även kodade sändningar, som sändningar i betal-TV, omfattas av regelverket. Direktivets ansvarsregler utgår i första hand från att det är det land där programbolaget har sitt säte som skall se till att sändningarna är förenliga med direktivets bestämmelser (den s.k. sändarlandsprincipen). Om programbolaget inte har sitt säte i ett EU-land, ansvarar det EU-land som upplåtit frekvens, upplänk eller satellitkapacitet. Detsamma gäller även stater inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)

enligt EES-avtalet. I direktivet finns reglering om bl.a. reklamens utformning, omfattning och placering. Vidare föreskrivs att programbolag skall vara lätta att identifiera och att det måste finnas information om vad som är reklamprogram respektive sponsrade program. Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG om ändring av det ursprungliga direktivet har regleringen på området kompletterats.

### 5.3.2 Radio- och TV-lagen

Radio- och TV-lagen reglerar ljudradio- och televisionssändningar till allmänheten som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (1 kap. 1 § första stycket). Lagen är med visst undantag tillämplig för sändningar genom tråd endast om sändningen når fler än 100 bostäder (1 kap. 3 § första stycket). Den omfattar också bl.a. satellitsända TV- och ljudradioprogram i vissa fall. I princip är yttrandefrihetsgrundlagens, YGL, bestämmelser tillämpliga på de sändningar som avses i radio- och TV-lagen. Bestämmelserna i YGL gäller dock inte, med undantag för 1 kap. 2 och 3 §§ YGL, för sådana sändningar genom tråd som når endast 100 bostäder eller färre (1 kap. 3 § andra stycket jämfört med 1 kap. 6 § tredje stycket YGL). Det särskilda meddelarskyddet respektive skyddet mot censur m.m. gäller alltså alltid. Av förarbetena till 1 kap. 3 § radio- och TV-lagen framgår att avgränsningen avser att sändningar på sjukhus, sportanläggningar, arbetsplatser, varuhus och hotell inte skall räknas in (prop. 1995/96:160 s. 68).

Bestämmelserna om reklam och annan annonsering finns i 7 kap. radio- och TV-lagen. När det gäller marknadsföringen av tobaksvaror finns vissa särskilda bestämmelser i radio- och TV-lagen, dock att regleringen är olika för reklam och för sponsring. Vad avser reklam anges att bestämmelser om förbud mot reklam för tobaksvaror finns i tobakslagen. Det som avses är förbudet för en näringsidkare som marknadsför tobaksvaror till konsumenter att använda kommersiella annonser i ljudradio- eller TV-program. Begränsningen till kommersiella annonser följer av 1 kap. 12 § YGL jämförd med 1 kap. 9 § TF, se ovan avsnitt 4.1.5 och 4.2.2. Detsamma gäller TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (14 § tobakslagen). Radio- och TV-lagen gäller även för sändningar av ljudradioprogram över satellit om den som bedriver sändningsverksamheten har sitt hemvist i Sverige eller



sändningen till satellit sker från sändare här i landet (1 kap. 4 § radio- och TV-lagen).

En reglering av reklam och annan annonsering i svensk ljudradio- och television måste stå i överensstämmelse med YGL och det nämnda TV-direktivet. Såsom framhållits (avsnitt 4.2.2) tillåter YGL lagbestämmelser om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av tobaksvaror. Detsamma gäller förbud mot kommersiell annons som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror i visst fall. Såvitt gäller tobaksvaror är Sverige skyldigt enligt artikel 13 och artikel 17.2 i TV-direktivet att ha ett förbud mot reklam för tobaksvaror. Det kan vidare noteras att TV-direktivet inte hindrar Sverige från att i övrigt ställa upp stränga villkor för reklamen för bl.a. tobaksvaror.

Föreskrifter om förbud och om sanktioner vid överträdelse av förbud finns i 14, 14 a, 14 b och 15 §§ tobakslagen. Behovet av en samlad reglering vad gäller bestämmelser om annonser i radio och TV har av regeringen ansetts kunna tillgodoses genom hänvisningar i radio- och TV-lagen till dessa bestämmelser i tobakslagen (prop. 1995/96:160 s. 109).

Med sponsrat program förstås ett program som inte är en annons och som helt eller delvis bekostats av någon annan än den som bedriver programverksamheten eller som framställer audiovisuella verk (7 kap. 8 § radio- och TV-lagen). Detta överensstämmer i stort med vad som gäller enligt TV-direktivet. Sponsrade program måste kunna identifieras genom att sponsorns namn och/eller logotyp anges i början och/eller slutet av programmet. Enligt TV-direktivet får program inte sponsras av den vars huvudsakliga verksamhet är tillverkning eller försäljning av tobak (artikel 17). Denna föreskrift i TV-direktivet har i svensk rätt sin motsvarighet i 7 kap. 9 § radio- och TV-lagen. (Som ovan nämnts finns ett undantag i 1 kap. 12 § andra stycket YGL som möjliggör detta särskilda förbud). Normalt anses ett sponsringsmeddelande i sig vara reklam och meddelandet är därför otillåtet om sponsorn är tillverkare eller säljare av tobaksvaror (jfr prop. 1995/96:160 s. 181).

## 6 Övrig lagstiftning

### 6.1 Bestämmelser om varumärken

Enligt 1 § första stycket varumärkeslagen (1960:644), VML, förvärfvas genom registrering enligt denna lag ensamrätt till ett varumärke som särskilt kännetecken för varor som tillhandahålls i näringsverksamhet. Ett varumärke kan enligt lagrummets andra stycke bestå av alla tecken som kan återges grafiskt, särskilt ord, inbegripet personnamn, samt figurer, bokstäver, siffror och formen eller utstyrseln på en vara eller dess förpackning, förutsatt att tecknen kan särskilja varor som tillhandahålls i en näringsverksamhet från sådana som tillhandahålls i en annan. Även utan registrering förvärfvas enligt 2 § första stycket ensamrätt till ett varumärke, då varumärket blivit inarbetat.

Varumärket skall vara ett individualiseringsmedel skilt från t.ex. verksamhetens namn och firma. Namn och firma omfattas av begreppet ”särskilt kännetecken” endast om dessa faktiskt används som ett kännetecken för varor och tjänster (SOU 1958:10 s. 212). För en registrering måste kännetecknet, utöver det som sägs i 1 § andra stycket VML om möjligheten till grafiskt återgivande, även uppfylla krav på särskiljningsförmåga (13 §). Det får inte heller föreligga några hinder mot en registrering (14 §).

Varumärkesrättsligt skydd uppkommer genom antingen registrering eller inarbetning. Att ett varumärke är inarbetat innebär enligt 2 § tredje stycket VML att det här i landet inom en betydande del av den krets till vilken det riktar sig är känt som beteckning för de varor som tillhandahålls under kännetecknet. I 2 § andra stycket VML anges att genom inarbetning förvärfvas ensamrätt också till andra särskilda varukännetecken som används i en näringsverksamhet. En varumärkesregistrering kan enligt vad som närmare framgår av 25 a § VML hävas, om inte innehavaren av märket inom fem år gjort verkligt bruk av varumärket. Det framgår också att med bruk av ett varumärke likställs att märket används i

en annan form än den registrerade formen, om avvikelser avser endast detaljer och inte förändrar märkets egenartade karaktär (25 a § andra stycket 1 VML).

Ett varumärke utgör ofta en värdefull tillgång för de näringsidkare som innehar dem. Allmänt sett finns dock betydande skillnader mellan det skydd som tillhandahålls för ett registrerat varumärke jämfört med ett oregistrerat och inarbetat varumärke. En sådan viktig skillnad är att den rätt som tillkommer varumärkeshavaren på grund av inarbetning kan vara geografiskt begränsad medan rätten till ett registrerat varumärke alltid gäller i hela landet. Ensamrätten till ett inarbetat varumärke består så länge det fortsatt kan anses inarbetat men upphör därefter medan ett registrerat varumärke som används i någon utsträckning inte upphör att gälla. Vidare kan vad gäller inarbetade varumärken noteras att ensamrätten gäller endast de varor och tjänster för vilka märket är inarbetat, även om varumärket används också för andra varor och tjänster.

När det gäller registrerade varumärken föreligger, som ovan angetts, ett lagstadgat användningstvång. Det räcker dock med använda varumärket en enda gång för att en ny femårsperiod skall börja löpa. Inte heller föreligger några krav på särskilt framträdande exponering av varumärket eller dylikt. Användningen av ett varumärke vid passivt saluhållande brukar anses tillräckligt för att sådant verkligt bruk av märket skall anses föreligga som avses i 25 a § VML (jfr ställningstagandet om varumärken för alkoholdrycker, prop. 2003/04:161 s. 58). VML ger f.ö. inte innehavaren någon ovillkorlig rätt att använda ett varukännetecken utan utgör framför allt ett skydd mot att någon annan använder ett med varukännetecknet förväxlingsbart kännetecken. Det bör också understrykas att med ensamrätt och annat varumärkesrättsligt skydd inte avses detsamma som det skydd för egendom enligt Europakonventionen som utredningen redogjort för i avsnitt 4.1.1.

Inom EU finns flera rättsakter som är av betydelse för varumärkesrätten. Här kan nämnas rådets första direktiv 89/104/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas varumärkeslagar (varumärkesdirektivet). Direktivet innehåller föreskrifter om registrerade varumärken. Vidare bör nämnas rådets förordning (EG) nr 40/94 av den 20 december 1993 om gemenskapsvarumärken (EG:s varumärkesförordning), som innehåller grundläggande bestämmelserna om registrering av gemenskapsvarumärken (EG-varumärken). Det finns inga särskilda

bestämmelser som reglerar användningen av varumärken på Internet. De nationella reglerna om exempelvis ensamrättens omfattning är tillämpliga på denna användning (SOU 2001:26 s. 358).

## **6.2 Bestämmelser om produktansvar och skadestånd m.m.**

I svensk rätt fanns inte före 1993 några särskilda lagregler om produktansvar. Ansvar för produktskador reglerades därför i princip av skadeståndslagen (1972:207) och allmänna skadeståndsrättsliga principer samt i vissa fall av skadeståndsrättslig speciallagstiftning. Enligt 2 kap. 1 § skadeståndslagen skall den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada ersätta skadan. För skadeståndsskyldighet förutsätts enligt skadeståndslagen alltså att någon vållat skadan genom en handling, eller i vissa fall en underlåtenhet att handla. Den 1 januari 1993 trädde produktansvarslagen (1992:18) i kraft. Lagen bygger på det s.k. produktansvarsdirektivet, dvs. rådets direktiv 85/374/EEG av den 25 juli 1985 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister.

Lagen innehåller bestämmelser om skadeståndsskyldighet för produktskador, dvs. skador som en produkt orsakar på något annat än produkten själv. Skadestånd skall betalas för bl.a. personskador som en produkt har orsakat på grund av en säkerhetsbrist. Den gäller endast produkter som satts i omlopp i näringsverksamhet, vilket innebär bl.a. att ansvar för staten och kommuner normalt faller utanför lagens tillämpningsområde. Ansvar är strikt med innebörden att ansvar kan krävas ut även när det inte förekommit uppsåt eller oaktsamhet på den ansvariges sida.

I lagen anges att en produkt har en säkerhetsbrist om produkten inte är så säker som skäligen kan förväntas (3 §). Säkerheten skall dock bedömas med hänsyn till bl.a. hur produkten förutses kunna bli använd och hur den marknadsförts. Avtalsvillkor som inskränker ansvaret är utan verkan, dvs. lagen är tvingande (5 §). Ansvarigheten enligt produktansvarslagen bygger på tanken att det strikta ansvaret skall bäras av den som har framställt den skadegörande produkten eller, i fråga om utländska produkter, av den som har importerat produkten (6 §, prop. 1990/91:197 s. 112).

Produktansvarslagen är enligt förarbetena till denna inte tillämplig på systemskador, bl.a. lungcancer till följd av rökning. I propositionen anförde föredragande statsrådet bl.a. att dessa skadeverkningar numera var väl kända, att man i samhället ändå inte ville avstå från att använda bl.a. tobaksvaror och att dessa med vissa restriktioner också fick saluföras. På grund härav ansågs tobaksprodukter inte brista i säkerhet på det sätt som avsågs med den föreslagna lagstiftningen. Produktansvaret borde rimligen inte heller omfatta alla skador till följd av bl.a. tobakskonsumtion (prop. 1990/91:197 s. 35).

I rättsfallet NJA 1998 s. 278 besvarade Högsta domstolen frågan om en kärke som drabbats av lungcancer i visst fall anförde laga grunder för sin talan mot en tobakstillverkare och därmed hade rätt att få sin sak prövad av domstol i ett kontradiktoriskt förfarande. Högsta domstolen ansåg att kärke genom att göra gällande skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen och produktansvarslagen och åberopa allmänna skadeståndsrättsliga principer hade anförde laga grund för sin talan. Det fanns därmed inte förutsättningar att meddela dom utan föregående stämning på det svarande bolaget.

Normala sjukförsäkringsförmåner och annan ersättning i socialförsäkringssystemet utgår till den som drabbats av tobaksrelaterad sjukdom. Det gäller oavsett vem som bör anses ansvarig för att arbetsförmågan är nedsatt. Även arbetsskadelagstiftningen kan visa sig tillämplig i fall av passiv rökning. I ett internationellt uppmärksammat rättsfall fick en person som drabbats av lungcancer till följd av passiv tobaksrökning bifall till yrkandet om godkännande av arbetsskada enligt 2 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (Försäkringsöverdomstolens avgörande, FÖD 1985:56). Målet gällde en kvinna som på sin arbetsplats utsatts för tobaksrök under sammanlagt 13 år med början 18 år före sjukdomsdebuten.

## 6.3 Bestämmelser om beskattning av tobaksvaror m.m.

### 6.3.1 Några principer för beskattningen enligt Cirkulationsdirektivet

Rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor – det s.k. Cirkulationsdirektivet – är bindande för varje medlemsstat. Reglerna om förfarandet innebär bl.a. att punktskattepliktiga varor – alkohol, tobak och vissa energiprodukter – kan cirkulera fritt utan gränskontroller, att beskattningen skjuts upp tills varorna släpps för konsumtion och att beskattningen skall ske i konsumtionslandet. Den uppskjutna beskattningen – s.k. skattesuspension – har tillkommit för att det skall vara möjligt att bearbeta, lagra och förflytta varorna i led som föregår detaljistledet mellan medlemsländerna utan skattekonsekvenser. Skatten förfaller alltså inte till betalning under den tid som varorna omfattas av suspensionen. Betalningsskyldighet för punktskatten inträder först när varan blir tillgänglig för konsumtion. För punktskattepliktiga varor som inte omfattas av suspensionsordningen gäller att punktskatten förfaller till betalning i samband med att varan framställs, eller importeras från tredje land, dvs. land utanför EG-samarbetet. Omfattas varorna av något av gemenskapens tullförfaranden vid införandet till EU anses dock importen äga rum först när varorna lämnar tullförfarandet.

*Framställning, bearbetning och lagring* av skattepliktiga varor skall i princip alltid ske i skatteupplag, om skatten inte är betald. Flyttning av punktskattepliktiga varor under skatteuppskov skall enligt huvudregeln ske från ett skatteupplag till ett annat. Riskerna med sådan förflyttning skall täckas av en säkerhet för punktskattens betalning. Säkerheten skall ställas av den avsändande lagerhavaren. Mottagaren av skattepliktiga varor som sänds från ett skatteupplag under suspension kan dock också vara en näringsidkare med eller utan punktskatteregistrering i ett annat EU-land. Överträdelse av de bestämmelser som gäller under den tid varorna omfattas av suspensionen medför att varorna anses släppta för konsumtion. Detta innebär i sin tur att punktskatten på varorna omedelbart förfaller till betalning.

En vara omfattas av *distansförsäljning* om annan än godkänd lagerhavare eller näringsidkare med eller utan punktskatte-

registrering förvärvar skattepliktig vara från en säljare i ett annat EU-land och varan transporteras av säljaren eller för dennes räkning. Postorderförsäljning är ett sådant exempel. Vid distansförsäljning kan varorna inte transporteras under skatteuppskov. Säljaren skall i sådant fall betala skatten i det land där köparen finns när varorna levereras. Säljaren skall ställa säkerhet för betalning av skatten i köparens land innan transporten påbörjas.

Om *införsel för privat bruk* från annat EU-land gäller huvudsakligen att skatten skall betalas i det land där varorna anskaffades. Vid bedömningen av om de varor som en privatperson för med sig skall anses vara avsedda för privat bruk skall hänsyn tas till bl.a. mängden varor.

Direktivet är genomfört i svensk lagstiftning. I de svenska skattelagarna används termen upplagshavare i stället för godkänd lagerhavare. Termerna registrerad och oregistrerad varumottagare används i stället för näringsidkare med eller utan punktskatteregistrering (se närmare prop. 2002/03:10 s. 28 f.).

I sammanhanget kan nämnas att åtgärder i syfte att komma till rätta med bedrägerier inom ramen för Cirkulationsdirektivets suspensionsordning har haft hög prioritet inom EU under de senaste åren. Det grundläggande kontrollproblemet är att myndigheterna i medlemsstaterna saknar information om de transporter som äger rum vid ett visst givet tillfälle. För att åtgärda detta har diskuterats ett datoriserat transport- och kontrollsystem (EMCS – Excise Movement Control System). Kommissionen lade i november 2001 fram ett förslag till beslut om att Europaparlamentet och Ekofinrådet skall uttala sitt fulla godkännande, såväl legalt som finansiellt, för ett införande av EMCS (KOM (2001) 466 slutlig). Beslut om EMCS fattades på Ekofinrådets möte den 3 juni 2002. Arbetet med att ta fram EMCS fortsätter inom kommissionen och medlemsstaterna.

### 6.3.2 Punktskattekontroll

Lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter, LPK, innehåller bestämmelser om kontroll av efterlevnaden av Cirkulationsdirektivet och de svenska skattelagarnas bestämmelser om innehav, förflyttning och övervakning av punktskattepliktiga varor. Den 1 januari 2003 infördes straffrättsliga sanktioner mot

överträdelser av punktskatteregler för bl.a. tobaksvaror (prop. 2002/03:10, bet. 2003/03:SkU3, rskr. 2002/03:20).

Vid yrkesmässiga vägtransporter får tobaksvaror förflyttas endast om kraven i fråga om dokument m.m. i överensstämmelse med cirkulationsdirektivet är uppfyllda. I 1 kap. 6 § LPK finns dessa bestämmelser om villkoren för att få transportera punktskattepliktiga varor. I syfte att kontrollera att bl.a. tobaksvaror transporteras i enlighet med dessa villkor får Tullverket kontrollera det som kan antas vara yrkesmässig vägtransport genom s.k. transportkontroll. Kontrollen får ske under pågående transport och då varor på-, av- eller omlastas i direkt anslutning till transport (2 kap. 1 § första stycket LPK). Om en tobaksvara, eller annan punktskattepliktig vara, påträffas vid transportkontroll och det finns anledning anta att transporten inte skett i enlighet med 1 kap. 6 § LPK får de varor m.m. som medförs tas om hand bl.a. för kontroll av om punktskatt skall betalas i Sverige och för fastställande av vem som i så fall är skattskyldig.

När det gäller kontroll av efterlevnaden av Cirkulationsdirektivet och den svenska punktskattelagstiftningen beträffande postförsändelser är regelsystemet annorlunda uppbyggt än när det gäller yrkesmässiga vägtransporter. Enligt 3 kap. 1 § LPK har tullmyndigheten befogenhet att undersöka om en postförsändelse innehåller alkohol- eller tobaksvaror och att öppna en sådan försändelse när det finns anledning att anta att den innehåller alkohol- eller tobaksvaror. En sådan försändelse får dock öppnas endast vid postkontor dit post från utlandet ankommer, dvs. vid de särskilda utväxlingspostkontoren, eller hos tullmyndigheten. Om försändelsen innehåller en tobaksvara och mottagaren är under 18 år skall varan enligt 3 kap. 1 § femte stycket LPK tas om hand. Avsändaren skall vidare ges möjlighet att återutföra varan på villkor som Tullverket bestämmer.

Brottet *olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor* finns i 5 kap. 1 § LPK. Brottet aktualiseras om någon uppsåtligen och i strid med lagstiftningen förflyttar punktskattepliktiga varor och därigenom ger upphov till att myndighetskontrollen av varuförflyttningen allvarligt försvåras. För brott av normalgraden är straffet fängelse i högst två år. Om brottet är grovt kan rätten döma till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Om brottet är att anse som ringa döms till böter. Tullverkets befogenheter är angivna i 5 kap. 5 § LPK. Härmed avses bestämmelserna om förverkande m.m. enligt 16–18 §§ lagen (2000:1225) om straff för



smuggling (smugglingslagen) som är tillämpliga även när det gäller olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor.

#### *Särskilt om postförsändelser*

Kontroll av postförsändelser bedrivs på två platser i landet, nämligen Arlanda flygplats och det s.k. utväxlingspostkontoret i Malmö (jfr Regeringens skrivelse 2003/04:6, Kontroll av postförsändelser den 18 september 2003). Endast en liten del av inkommande försändelser väljs ut för kontroll. De försändelser som väljs ut kontrolleras med röntgenutrustning. Träffprocenten var 100 procent under tiden oktober 1998 till och med år 2000, dvs. alla försändelser som öppnades innehöll tobaks- eller alkoholvaror. Under 2001 och 2002 var denna träffprocent 88 respektive 100 procent. Under 2001 omhändertog Tullverket endast 4 800 cigaretter i åtta försändelser. År 2002 omhändertog Tullverket inte några cigaretter. Det är en mycket kraftig förändring jämfört med sista halvåret 1998 då Tullverket öppnade 1 720 försändelser och omhändertog 824 049 cigaretter (skr. 1999/2000:19 s. 5) men redan under detta halvår minskade antalet omhändertagna cigaretter kraftigt.

Regeringen utesluter ändå inte att den olagliga internethandeln med cigaretter i dag sker med hjälp av andra distributionskanaler (skr. 2003/04:6 s. 4). T.ex. kan införsel av cigaretter ske genom att försändelserna skickas med så kallade kurirföretag. Kontrollbefogenheterna enligt lagen anses dock sannolikt ha en påtaglig preventiv effekt och därför vara viktiga.

### **6.3.3 Tobaksskatt**

Lagen (1994:1563) om tobaksskatt (tobaksskattelagen) innebär en EG-anpassning av skattereglerna. I lagens inledning finns bestämmelser om tillämpningsområdet inklusive definitioner av olika tobaksvaror som i sin tur går tillbaka på bl.a. rådets direktiv 95/59/EG av den 27 november 1995 om andra skatter än omsättningsskatter som påverkar förbrukningen av tobaksvaror.

Tobaksskatt skall betalas för tobaksvaror som tillverkas i Sverige, förs in eller tas emot från ett annat EG-land eller importeras från ett land utanför EG. Till följd av Sveriges medlemskap i EU brukar

man i skattelagstiftningen göra skillnad mellan EG-harmoniserade tobaksvaror och icke EG-harmoniserade tobaksvaror. Till EG-harmoniserade tobaksvaror räknas cigaretter, cigariller, cigarrer och annan rökto bak. Till icke EG-harmoniserade tobaksvaror räknas snus och tuggto bak.

I 2–3 §§ tobaksskattelagen finns bestämmelser om skatt på cigaretter. Skatt på cigaretter tas ut med 20 öre per styck och 39,2 procent av detaljhandelspriset. Med detaljhandelspris avses varje cigarettprodukts högsta tillåtna pris, inklusive tobaksskatt och annan statlig skatt eller avgift. Detaljhandelspriset fastställs av tillverkaren eller hans representant eller i fråga om cigaretter som importeras från tredje land av importören. Skatten på cigaretter består alltså av två delar, en styckerelaterad skatt och en värderelaterad skatt. Den sistnämnda utgår på detaljhandelspriset inklusive mervärdesskatt. Cigaretter får inte säljas till ett högre pris än detaljhandelspriset.

Skatt på cigarrer, cigariller och rökto bak tas ut enligt bestämmelser i 8 § tobaksskattelagen och skatt på snus och tuggto bak enligt 35 § denna lag.

Tobaksskatt tas ut på tobaksvaror enligt följande skattesatser

cigaretter	20 öre/st. + 39,2 % av detaljhandelspriset
cigariller	56 öre/st.
cigarrer	56 öre/st.
rökto bak	630 kr/kg
tuggto bak	201 kr/kg
snus	123 kr/kg

Härutöver har införts en minimiskatt på cigaretter som har ett lägre detaljhandelspris än cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin, s.k. lågpriscigaretter. Skatt skall i dessa fall tas ut med 90 procent av den sammanlagda skatten på cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin (2 § första stycket).

I 4–7 §§ tobaksskattelagen finns bestämmelser om bl.a. kontrollmärkning på cigarettförpackningar. Cigaretter får således inte tillhandahållas för försäljning annat än i originalförpackning försedd med särskild märkning med uppgift om detaljhandelspriset. Detta gäller dock inte cigaretter som upplagshavare tillhandahåller för försäljning i exportbutik enligt lagen (1999:445) om exportbutiker (4 §). Den som tillhandahåller cigaretter till försäljning på

annat sätt än i originalförpackning försedd med särskild märkning med uppgift om detaljhandelspriset döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall dock inte dömas till ansvar (6 §).

Det finns vissa undantag från skattskyldigheten enligt tobaksskattelagen. Ett sådant undantag är att en enskild person har förvärvat varorna i ett annat EG-land och själv transporterar dem till Sverige, om de är avsedda för den enskildes eller familjens personliga bruk (9 a § 2 tobaksskattelagen).

Om någon annan än upplagshavare eller varumottagare i Sverige förvärvar skattepliktiga tobaksvaror från ett annat EG-land och varorna transporteras av säljaren eller av någon annan för säljarens räkning talar man om distansförsäljning. För sådan försäljning är säljaren skattskyldig (16 § första stycket). Vid distansförsäljning skall säljaren företrädas av en representant som är godkänd av beskattningsmyndigheten (16 § andra stycket).

#### 6.3.4 Privatinförsel av tobaksvaror

Sveriges undantag från de allmänna EG-reglerna om privatinförsel av bl.a. tobaksvaror upphörde den 1 januari 2004. Undantagets upphörande innebär att de tobaksvaror som en enskild person förvärvat i en annan medlemsstat för sin eller sin familjs personliga bruk och som resenären själv transporterar till Sverige inte skall påföras punktskatt i Sverige. Däremot skall införsel för kommersiella ändamål beskattas.

Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern (flertalet av de nya medlemsländerna i EU) har genom anslutningsfördragen med EU erhållit övergångsperioder för att uppfylla gemenskapens minimipunktskatt på cigaretter. Tjeckien har dessutom fått en övergångsperiod för att uppfylla minimipunktskatten på övriga tobaksprodukter och Estland har fått en övergångsperiod för att uppfylla minimipunktskatten på rökta tobak. Den längsta övergångsperioden – avseende Estland, Lettland och Litauen – gäller till och med den 31 december 2009. Under den tid som undantagen gäller får övriga medlemsstater, efter att ha meddelat kommissionen, behålla samma kvantitativa begränsningar för skattefri privatinförsel från dessa länder som gäller vid privatimport av tobaksvaror från tredje land. Medlemsstater som utnyttjar denna möjlighet får genomföra kontroller förutsatt att

dessa inte påverkar en väl fungerande inre marknad (prop. 2003/04:117 s. 17). Sverige har utnyttjat denna möjlighet och riksdagen har beslutat om lagstiftning när det gäller beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror med ikraftträdande den 1 juni 2004 (2003/04:SkU30, rskr. 2003/04:201). Det innebär att Sverige beskattar privat införsel av tobaksvaror från de nya medlemsländerna om mängden varor som förs in överstiger i lagen angivna kvantiteter. Bestämmelserna i lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror överensstämmer i nu aktuella delar med dem som före den 1 januari 2004 gällde för privatpersoners införsel av alkohol- och tobaksvaror från andra medlemsstater. Dessa bestämmelser fanns i den upphävda lagen (1994:1565) om beskattning av viss privatinförsel (prop. 2003/04:117 s. 22).

I 1 § lagen om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror finns bestämmelser om den skatt som skall tas ut vid privatinförsel av tobaksvaror utöver de kvantiteter som anges i 2 §. Skatt skall i enlighet med 2 § inte tas ut till den del införseln uppgår till högst där angivna kvantiteter tobaksvaror från medlemsstater i EU under de övergångsperioder som anges i paragrafen. Exempelvis kan en resande vid inresa till Sverige från en av de ifrågavarande nya medlemsstaterna i EU föra in 200 cigaretter vid varje tillfälle utan att skatt skall utgå (jfr prop. 2003/04:117 s. 23).

Den som för in en vara för vilken skatt skall betalas skall vid införseln självant deklarerat detta (4 §). Har en enskild person vid fullgörandet av deklarationsskyldigheten lämnat uppgift som befinns oriktig, skall en särskild avgift påföras honom (7 §). Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet underlåter att lämna deklARATION eller lämnar oriktig uppgift eller underlåter att lämna föreskriven uppgift och därigenom ger upphov till fara för att skatt enligt lagen undandras det allmänna döms till böter. I ringa fall skall inte dömas till ansvar (9 §). Om förundersökning, tvångsmedel, åtal m.m. vid brott enligt 9 § finns särskilda bestämmelser i 11 § smuglingslagen. I lagen ges även bestämmelser om omhändertagande av vara för vilken skatt skall betalas och bestämmelser om förverkande av sådan vara (12–13 §§).

### 6.3.5 Kontroll vid inre gräns

Bestämmelserna finns i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot annat land inom Europeiska unionen. Lagen gäller Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat land inom EU (1 §). Beträffande tobaksvaror är lagen endast tillämplig vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (3 § p. 9). Den som från ett annat EU-land för in en vara skall anmäla varan till Tullverket, om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt. En tulltjänsteman får undersöka postförsändelser för att kontrollera om sådana förbud eller villkor iakttagits (8 §). Tullverket får ta hand om en vara om det behövs för att genomföra kontroll (17 §). Tullverket får även ta hand om en vara på den grunden att varan inte får föras in eller ut från landet till följd av att varan omfattas av ett sådant förbud eller villkor som avses i 4 § första stycket. Tullverket får även i vissa fall besluta att varor som omhändertagits skall förklaras förverkade (17 c §). Sådana beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

### 6.3.6 Smugglingsbrott

I 8–11 §§ smugglingslagen finns bestämmelser om tullbrott. Bl.a. gäller att den som uppsåtligen underlåter att anmäla varan till tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för tull-, skatte- eller avgiftsundandragande skall dömas för tullbrott. Oredovisad införsel av cigaretter från tredje land utgör således ett tullbrott (jfr 8 § smugglingslagen). Ett särskilt brott är olovlig befattning med smuggelgods (12–13 §§ smugglingslagen). Den som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar, överlåter eller ingår avtal om upplåtelse av panträtt i en vara som varit föremål för bl.a. tullbrott döms för *olovlig befattning med smuggelgods* till böter eller fängelse i högst två år. Detta brott blir dock inte aktuellt för oredovisad införsel från ett land inom EU, exempelvis Polen eller de baltiska staterna. Det beror på att skattebrottslagen (1971:69) skall tillämpas när skatt undandras i den EU-interna trafiken och den lagen saknar bestämmelser om olovlig befattning och förverkande. Såsom framhålls nedan (avsnitt 6.3.7) pågår ett arbete inom Regeringskansliet med ett förslag till ändrad lagstiftning som syftar till att på detta område straffrättsligt

likställa situationen vid införsel av cigaretter från ett land inom EU med situationen vid införsel från ett land utanför EU.

Tullverkets befogenheter när det gäller den brottsbekämpande verksamheten och möjligheterna att inleda förundersökning är reglerade i 1 § smugglingslagen. Vid förundersökning i allmänhet fattas beslut om att inleda förundersökning av polis eller åklagare. Tullverket har dock en generell rätt att inleda förundersökning beträffande brott enligt smugglingslagen. De befogenheter som en undersökningsledare har enligt rättegångsbalken gäller i sådant fall Tullverket. I smugglingslagen finns även bestämmelser som ger tjänstemän vid Tullverket rätt att använda tvångsmedel vid utredningar av brott. Det rör sig om rätt att under vissa förutsättningar gripa personer, fatta beslut om beslag, husrannsakan eller kroppsvsitation. Tulltjänstemäns rätt att själva besluta om tvångsmedel är ofta begränsad till brådskande fall.

Den som gör sig skyldig till försök till bl.a. smuggling eller tullbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detsamma gäller den som gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till bl.a. grov smuggling, grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med smuggelgoods (14 § smugglingslagen).

I smugglingslagen finns även bestämmelser om förverkande (16–18 §§) av egendom som omfattas av bl.a. tullbrott. Om det inte är uppenbart oskäligt skall följande egendom förverkas:

1. vara som varit föremål för brott enligt lagen,
2. utbyte av brott enligt lagen, och

3. vad någon tagit emot som ersättning för kostnader i samband ett brott enligt lagen, eller värdet av det mottagna, om mottagandet utgör brott enligt lagen (16 § första stycket smugglingslagen). Dessutom får egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt smugglingslagen förverkas om förverkandet behövs för att förebygga brott enligt lagen eller det annars finns särskilda skäl till det (17 § första stycket). Bestämmelserna om förverkande i smugglingslagen är inte uttömmande utan förverkande kan även ske enligt de allmänna bestämmelserna i 36 kap. 3 och 4 §§ brottsbalken. Dessa bestämmelser gäller förverkande av vapen eller annan egendom som kan befaras komma till brottslig användning och av ekonomiska fördelar som har uppkommit till följd av brott begånget i utövning av näringsverksamhet. Smugglingslagens bestämmelser om förverkande tillämpas även vid brottet olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor (se avsnitt 6.3.2).

### 6.3.7 Skattebrott

Skattebrottslagen (1971:69) tar sikte på skattebrottslighet som inte regleras särskilt. Lagen tillämpas enligt 1 § inte i fråga om gärningar som är belagda med straff i smugglingslagen eller i lagen om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror eller i fråga om skattetillägg m.fl. liknande avgifter. Skattebrottet är ett brott mot redovisningsplikten och ansvar inträder då någon uppsåtligen lämnar oriktig uppgift till Skatteverket eller underlåter att lämna deklaration. Dessutom krävs att förfarandet eller underlåtenheten ger upphov till fara för att exempelvis skatt undandras det allmänna. Straffet för skattebrott är fängelse i högst två år. Om brottet är att anse som ringa döms för skatteförseelse till böter (3 §). Om däremot brottet är att anse som grovt döms för grovt skattebrott till fängelse, lägst sex månader och högst sex år (4 §). Lagen innehåller även bestämmelser om vårdslös skatteuppgift m.m. Det finns dock i skattebrottslagen ingen motsvarighet till brottet olovlig befattning med smuggelgods i smugglingslagen (se avsnitt 6.3.6).

Skattebrottslagen innehåller inga särskilda bestämmelser om förverkande. I 36 kap. 4 § brottsbalken finns dock en bestämmelse om förverkande av ekonomiska fördelar som uppkommit för en näringsidkare till följd av ett brott som är begånget i näringsverksamheten. Det är värdet av de ekonomiska fördelarna som skall förverkas. Den som yrkesmässigt, låt vara illegalt, säljer cigaretter utan skatt uppnår en kostnadsbesparing genom att inte betala skatt och värdet av denna ekonomiska fördel bör alltså i princip kunna förverkas.

Utredningen har erfarit att en promemoria är under utarbetande i Regeringskansliet som gäller förbättrade möjligheter att ingripa straffrättsligt mot skatteundandraganden avseende cigaretter. Ett utkast till en sådan promemoria tar upp följande förslag. Ett nytt brott införs i skattebrottslagen kallat olovlig befattning med obeskattade tobaksvaror. Den som olovligen tar befattning med, t.ex. säljer, tobaksvaror som har varit föremål för skattebrott skall kunna fällas till ansvar. Det nya brottets straffskala skall vara böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Försök, förberedelse och stämpling till grovt brott skall vara straffbart och tobaksvaror som har varit föremål för skattebrott skall kunna förverkas. Avsikten med dessa lagändringar är att undandraganden av tobaksskatt i

trafiken med andra medlemsländer eller genom inhemska transaktioner straffrättsligt skall behandlas på samma sätt som skatteundandraganden i samband med import från tredje land.

#### 6.4 Föreskrifter om minderåriga arbetstagare

I 5 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) finns bestämmelser som syftar till att minderåriga skall skyddas i arbetslivet. Enligt 5 kap. 3 § första stycket arbetsmiljölagen får således en minderårig inte anlitas för att utföra arbete på ett sätt som medför risk för olycksfall eller för överanstängning eller annan skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling.

Arbetarskyddsstyrelsen har beslutat vissa föreskrifter om minderåriga (AFS 1996:1). Föreskrifterna har meddelats med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166). Enligt 2 § dessa föreskrifter skall arbetsuppgifter för minderåriga väljas med stor omsorg. Särskild hänsyn skall tas till den minderåriges fysiska och psykiska förutsättningar för arbetet. Betyggande säkerhet skall ges mot olycksfall bl.a. och andra förhållanden som kan medföra skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling i fysiskt, psykiskt eller socialt avseende. Vidare sägs att den som anlitar en minderårig skall se till att arbetet sker under ledning och tillsyn av lämplig person samt försäkra sig om att det finns tillfredställande rutiner för hur minderåriga skall introduceras och handledas. Arbetarskyddsstyrelsen har utfärdat allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna om minderåriga. Föreskrifterna innebär en anpassning till EG-direktiv bl.a. i fråga om farligt arbete, hälsokontroll och arbetstider samt undantagsbestämmelser. Vissa arbeten kan enligt dessa allmänna råd innebära en oacceptabel påfrestning från psykisk eller social synpunkt. Exempel kan vara att arbeta helt ensam utan kontakt med arbetskamrater eller handledare. När det gäller ensamarbete finns även särskilda regler för minderåriga i Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter om ensamarbete (AFS 1982:3). I enlighet med dessa får minderåriga inte anlitas för riksfyllt eller starkt psykiskt påfrestande ensamarbete. Exempel härpå kan vara arbete som innebär överfallsrisk, t.ex. ensamarbete i kvällsöppna butiker, kiosker eller liknande (jfr Arbetarskyddsstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna, AFS 1996:1, om minderåriga).