

7 Andra åtgärder mot tobaksbruk

7.1 Nationella åtgärder

7.1.1 Folkhälsopolitiken i Sverige

En ny folkhälsopolitik har beslutats genom de mål för folkhälsan som antogs av riksdagen våren 2003 (prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145). I syfte att förbättra folkhälsan har bestämts ett övergripande nationellt mål för folkhälsa samt elva målområden. Det övergripande nationella målet för folkhälsa bör vara att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Till målområde elva hör bl.a. minskat bruk av tobak. Socialutskottet har ställt sig bakom regeringens uppfattning att arbetet mot tobakskonsumtion, för att vara effektivt, måste vara integrerat med det övriga folkhälsoarbetet och utgå från ett generellt folkhälsoperspektiv. Statens folkhälsoinstitut har att bistå kommuner och landsting i arbetet för att minska bruket av tobak (bet. 2002/03:SoU7 s. 52).

Under senare år har den svenska tobakspolitiken gradvis skärpts och tobakslagen har stramats upp, såväl avseende reklam-begränsningar som produktreglering samt avseende frågor som rör rökfria miljöer och passiv rökning. Attityderna gentemot rökning har under samma period förändrats påtagligt. Sammantaget har det lett till att Sverige har nått WHO:s mål att 80 procent av befolkningen är rökfri. Regeringen har till riksdagen överlämnat skrivelsen En svensk strategi för hållbar utveckling (skr. 2003/04:129) I denna konstateras att rökningen har minskat, men att tobaken fortfarande är den enskilt största orsaken till fysisk ohälsa (s. 30). Regeringen har gjort bedömningen att arbetet med minskat bruk av tobak och alkohol ur ett folkhälsopolitiskt perspektiv är angelägna områden för den närmaste tiden (s. 58).

7.1.2 Skatter och priser

Nationella folkhälsokommittén har i sitt slutbetänkande Hälsa på lika villkor – nationella mål för folkhälsan (SOU 2000:91) beträffande skattepolitiken på tobaksområdet anfört bl.a. följande (s. 135). I Sverige har skattepolitiken använts för att hålla tillbaka konsumtionen. Det finns ett mycket tydligt samband mellan skattenivå och konsumtion. Samtidigt finns en stor illegal marknad som man inte kan bortse från när man använder skatten som ett redskap för att minska konsumtionen. Nya privatinförselregler för tobak som beslutats av EU kommer att innebära att billiga tobaksvaror lättare kommer att finnas i Sverige. Det innebär att traditionella instrument som skatter och införselregler inte längre kan ha lika stor betydelse som medel för att minska konsumtionen.

Folkhälsokommitténs slutsatser torde i allt väsentligt vara gångbara fortfarande. Tobak är en priskänslig vara och en av de viktigaste förändringarna de senaste åren är den ökade försäljningen av lågpriscigarett. I Sverige regleras priset på tobaksvaror genom utförliga bestämmelser om punktskatt m.m. på tobaksvaror (se avsnitt 6.3.3). En hög tobaksskatt motiveras av syftet att reducera konsumtionen av tobaksprodukter. Skälet är att konsumtionen av tobaksvaror medför allvarliga hälsorisker. Samtidigt måste hänsyn tas till andra länders skatteregler och riskerna för smuggling och annan illegal handel. Det bedöms även viktigt att värdera vilka skattenivåer olika tobaksvaror skall ha. Nyligen har finansministern gett uttryck för uppfattningen att eftersom skatten på rulltobak i Sverige är betydligt lägre än på cigaretter det finns skäl att se över skattenivåerna (frågesvar 2003/04:1321 den 16 juni 2004).

7.1.3 Exponering för tobaksrök

Ingen skall enligt folkhälsomålen ofrivilligt utsättas för rök i sin omgivning. Rökning är enligt tobakslagen redan förbjuden i framför allt olika typer av lokaler och utrymmen som allmänheten har tillträde till. I 2 § tobakslagen finns en katalog över sådana lokaler.

Riksdagen har beslutat om principiellt rökförbud inne på restauranger och serveringsställen (bet. 2003/04:SoU8, rskr. 2003/04:216). Ändringar har beslutats i 2, 4 och 6 §§ tobakslagen

samt om en ny 6 a § i lagen (SFS 2004:485). Rökning skall enligt de nya bestämmelserna fr.o.m. den 1 juni 2005 vara förbjuden på restauranger och andra serveringsställen, utom när servering sker utomhus. Det skall dock vara möjligt att inrätta speciella rökrum.

Arbetsgivare svarar enligt 8 § tobakslagen i andra fall än som avses i 2 § för att en arbetstagare inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök i den arbetslokal eller det liknande utrymme där arbetstagaren är verksam.

7.1.4 Prevention och hälsouppllysning

I samband med 2001 års ekonomiska vårproposition aviserades en ökning av anslaget till Statens folkhälsoinstitut. I syfte att stärka arbetet med tobaksprevention tillförde riksdagen – inom ramen för utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg – Folkhälsoinstitutet 30 miljoner kr per år under åren 2002–2004 (bet. 2000/01:FiU20, rskr. 2000/01:288).

I propositionen Vissa tobaksfrågor (prop. 2001/02:64 s. 50) anförde regeringen att av dessa medel skulle årligen användas 5 miljoner kronor för att stödja Centrum för tobakspreventions¹ sluta röka-linje, 5 miljoner kronor för stöd till organisationer på tobaksområdet och 20 miljoner kronor för kunskapsbaserad metodutveckling med särskild inriktning på barn och unga. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen och gav regeringen till känna att resurserna inom det förebyggande arbetet bör inriktas såväl på barn och unga som på vuxna (bet. 2001/02:SoU8, rskr. 2001/02:235).

Regeringen har gett Statens folkhälsoinstitut i uppdrag att i samverkan med kommuner och landsting bedriva kunskapsbaserad metodutveckling för tobakspreventivt arbete. Enligt uppdraget skulle kommuner och landsting under perioden 2002–2004 genomföra ca fem – tio pilotprojekt för att bidra till ökad kunskap om verksamma och lämpliga metoder och strategier för tobaksprevention särskilt riktade mot barn och unga, men även till vuxna. Syftet har varit att få fram ny kunskap som inspirerar till fortsatta satsningar på tobakspreventiva åtgärder lokalt och regionalt och att tobakspreventionen integreras i det övergripande folkhälsoarbetet.

¹ Centrum för tobaksprevention är Stockholms läns landstings kunskapscentrum för tobaksfrågor.

Socialutskottet anförde när propositionen Mål för folkhälsan behandlades (prop. 2002/03:35) att intensiv information och utbildning på lokal nivå, t.ex. i skolor, om tobakens skadeverkningar är av mycket stor betydelse. Det bedömdes särskilt angeläget att information om tobakens skadeverkningar når ut, förutom till gravida kvinnor även till barn, ungdomar och deras föräldrar, liksom till alla grupper som arbetar med barn (bet. 2002/03:SoU7 s. 52).

7.1.5 Avvänjning och nikotinläkemedel

Samhällsmedicinska enheten vid Stockholms läns landsting har sedan år 1998 bedrivit ett pilotprojekt med tobaksavvänjningsråd genom telefonrådgivning (sluta röka-linjen, jfr avsnitt 7.1.4). Verksamheten har bedrivits som ett samarbetsprojekt och finansierats av Apoteket AB, Statens folkhälsoinstitut, Stockholms läns landsting (Centrum för tobaksprevention), Cancerfonden och Hjärt-Lungfonden. Sluta röka-linjen är en telefonlinje med 020-nummer, vilket innebär att verksamheten är en gratistjänst som är tillgänglig för personer i hela landet. Verksamheten består i att utbildad personal genom individuell rådgivning per telefon svarar på frågor och ger råd om tobaksavvänjning. Den enskilde kan själv välja om personalen skall ringa uppföljningssamtal som stöd för rökavvänjningen. Verksamheten har utvärderats kontinuerligt, och förberedelser har gjorts för att en vetenskaplig utvärdering skall kunna ske. Preliminära resultat av en sådan utvärdering har visat att 27 procent är rökfria efter tolv månader om inga uppföljningssamtal görs efter det första telefonsamtalet. Om personalen har uppmanats att ringa uppföljningssamtal har 39 procent varit rökfria efter tolv månader.

Statens folkhälsoinstitut har tillsammans med Landstingsförbundet sammanställt en rapport om Landstingens rökavvänjning. Rapporten visar att den verksamhet som bedrivs är varierande och att det finns stora regionala skillnader.

Nikotinersättningsmedel finns numera tillgängliga förutom på apotek även hos apoteksombud. Riksdagen har således ansett att antalet ställen som säljer nikotinersättningsmedel bör utvidgas till att även omfatta apoteksombuden. Det har därvid bedömts viktigt att Apoteket AB svarar för ökad information om risker med nikotinersättningsmedel i samband med försäljning av dessa

produkter hos apoteksombuden. Det har inte ansetts finnas skäl att göra dessa medel lika tillgängliga som tobaksvaror. Det har bedömts finnas en risk att nikotinersättningsmedel uppfattas, inte som en produkt som skall användas för att sluta röka utan en som används som ersättning för tobak (bet. 2001/02:SoU8, och bet. 2002/03:SoU7 s. 53).

7.2 Bekämpning av olaglig handel

Till förutsättningarna för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror hör den uppgiftsinsamling om handeln som myndigheterna bedriver. Tullverket gör uppskattningar om storleken av den illegala handeln med tobaksvaror (se avsnitt 8.6.3) men samlar även in uppgifter om den legala importen av tobaksvaror från länder utanför EU. När det gäller den EU-interna handeln med tobaksvaror är det andra myndigheter som svarar för insamlingen av uppgifter. Den som är skattskyldig skall i deklarationen till Skatteverket lämna uppgifter om bl.a. värdet av varuförvärv från andra medlemsstater. Införsel av varor till Sverige skall dessutom rapporteras till Statistiska centralbyrån, SCB. Ordningen för den sistnämnda rapporteringen följer av vissa EG-förordningar och SCB:s föreskrifter (SCB-FS 2003:23) om uppgifter till statistik avseende Sveriges handel med medlemsländerna (Intrastat). För att säkerställa fullständigheten i avlämnade uppgifter till Intrastat gör SCB avstämningar mot de uppgifter om varuköp som lämnas i deklarationen till Skatteverket.

Gränskontrollen vägleds av en betydande internationell reglering. Den gemensamma internationella myndigheten på området är Världstullorganisationen, WCO. WCO är satt att administrera bl.a. en konvention om ömsesidigt samarbete i administrativa frågor: International Convention on mutual administrative assistance for the prevention, investigation and repression of Custom offences (Nairobi Convention) som trädde i kraft den 21 maj 1980. Vidare gäller International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures (Kyoto Convention).

Naturligtvis finns även inom EU reglering på området. Här kan nämnas en konvention om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar av den 18 december 1997, Convention on Mutual Assistance and Co-operation between Customs Administrations (Naples II Convention). När det gäller gräns-

kontroller finns även en förordning, rådets förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen.

Till de centrala medel mot illegal handel som nämns i WHO-konventionen hör just det internationella samarbetet på tullområdet. Det finns ett välutvecklat sådant samarbete mellan medlemsstaterna i EU. Som exempel kan nämnas underrättelseverksamheten mellan medlemsstaterna i EU om internationellt aktiva nätverk för tobakssmuggling. Det vidtas även åtgärder inom unionen för att förhindra storskalig smuggling av tobaksvaror, såsom verksamheten vid OLAF, Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (The European Anti-fraud Office). Aktiviteten vid OLAF har lett till en rad uppmärksammade beslag av illegala tobaksvaror. OLAF anses spela en viktig roll i den globala kampen mot smuggling. Här skall också erinras om att OLAF av medlemsstaterna kan ha rätt att få uppgifter som har samband med eventuella fall av bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet.

När det gäller Sveriges handel med länder utanför EU finns det bestämmelser om Tullverkets kontrollverksamhet i 6 kap. tullagen (2000:1281), tullförordningen (2000:1306) och Tullverkets föreskrifter i tullordningen. De bakomliggande bestämmelserna finns i EG:s tullkodex, rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, och i tillämpningsföreskrifterna till denna, kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93. Dessa dokument innehåller detaljerade föreskrifter om tullförfarandet. Härutöver finns det en särskild EG-förordning som gäller tullkontroller beträffande intrång i immateriella rättigheter, samt kompletterande bestämmelser i 7 kap. tullagen.

Enligt budgetpropositionen för år 2004 betraktas smuggling av narkotika, alkohol och tobak i Sverige som allvarliga problem och regeringen ser inte tecken på att problemen kommer att minska under de kommande åren. Regeringen föreslog i budgetpropositionen en förstärkning av Tullverkets anslag. Syftet med förstärkningen var att möjliggöra en effektivare bekämpning av narkotikasmuggling samt annan gränsöverskridande organiserad brottslighet. Genom satsningen kunde utvecklingen av nya och effektivare arbetsmetoder för gränskontrollen intensifieras. Den

föreslagna förstärkningen av anslaget skulle ge Tullverket möjlighet att effektivare bekämpa den illegala införseln av narkotika, alkohol och tobak. Hög prioritet skulle därvid ges bl.a. kontroller mot storskalig illegal införsel av tobak. Riksdagen har anvisat anslag i enlighet med regeringens förslag. Tullverket och Kustbevakningen skall enligt skatteutskottets mening bl.a. prioritera insatser mot narkotika och storskalig införsel av alkohol och tobak. Tullens anslag förstärktes med 10 miljoner kr för effektivare bekämpning av smuggling och annan gränsöverskridande brottslighet (bet. 2003/04:SkU01 s. 6–8, rskr. 2003/04:66).

Möjligheterna att nationellt införa vissa effektiva och avskräckande sanktioner för att hindra bl.a. försäljning av obeskattade varor har inletts i Regeringskansliet (se avsnitt 6.3.7). Även Tullverkets befogenheter enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen kommer att ses över i en ny utredning (dir. 2004:65). Vid översynen av lagen skall utredaren bl.a. beakta den effekt utvidgningen av EU och andra förändringar i omvärlden kan antas få på Tullverkets kontrollverksamhet. Utredaren skall i samband härmed också överväga hur Tullverket skall ha möjlighet att efter utvidgningen på ett effektivt sätt delta i bekämpandet av smugglingen av sådana varor som nu omfattas av lagen. Vidare förbereder Finansdepartementet en lagrådsremiss som gäller Tullverkets behandling av uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten.

7.3 Internationellt samarbete, inbördes bistånd och finansiering av genomförandet av konventionen

Arbetet inom EU

WHO-konventionen berör såväl områden för gemenskapsrätten som områden för nationell kompetens. Kommissionen har på gemenskapens vägnar förhandlat om konventionen och undertecknat densamma den 16 juni 2003, med förbehållet att den kunde ingås senare. Rådet har den 2 juni 2004 beslutat att ingå konventionen (2004/513EG), innebärande att konventionen godkänns på gemenskapens vägnar (artikel 1). I konventionen understryks vikten av samarbete för att uppnå målen i konventionen. Sådant samarbete sker på EU-nivå inom olika politikområden.

Fortfarande finns möjlighet att erhålla jordbruksstöd från EU till odling av tobaksprodukter. Kommissionen bedriver ett arbete för att ändra denna hållning i rådet och parlamentet. Den principiella svenska inställningen är att tobaksodling inte bör stödjas med medel ur EU:s budget (bet. 2003/04:SoU1 s. 67). Sverige arbetar alltså för att produktionsstödet skall avvecklas (skr. 2003/04:129 En svensk strategi för hållbar utveckling, s. 61).

En mindre del av EU:s jordbruksstöd går varje år till bl.a. informations- och upplysningsprogram för tobaksprevention genom den så kallade *tobaksfonden*.² De informationsprogram som finansieras av fonden syftar till att förbättra allmänhetens kunskaper om de skadliga effekterna av all slags tobakskonsumtion. Fonden finansierar också åtgärder för att ställa om råttobaksproduktionen till andra grödor m.m. För innevarande år har kommissionen den 18 februari 2004 beslutat om en s.k. vägledande fördelning mellan medlemsstaterna av medel från tobaksfonden (2004/148/EG). Av beslutet framgår bl.a. att det totala belopp som är anslaget för 2004 är 28,8 miljoner euro, varav det anses att hälften bör gå till att finansiera särskilda åtgärder för att hjälpa tobaksodlare att ställa om till andra grödor eller annan ekonomisk verksamhet som skapar arbetstillfällen eller studier på området.

År 2002 antog rådet och parlamentet EU:s program för gemenskapsåtgärder på folkhälsoområdet (folkhälsoprogrammet) som gäller för perioden 2003-2008 (Europaparlamentets och rådets beslut nr 1786/2002/EG). Åtgärder kring tobakskontroll och förebyggande av tobaksbruk samt lagstiftningsfrågor prioriteras inom EU:s folkhälsoprogram för 2004.

I förhandlingarna om tobakskonventionen fick EU gehör för att åtaganden att bistå utvecklingsländer och länder med övergångs-ekonomier att genomföra konventionen skulle finansieras genom flera existerande mekanismer i stället för genom en särskild fond.

EU och dess medlemsstater är den största bidragsgivaren i världen när det gäller internationellt utvecklingsbistånd (Official Development Assistance, ODA) och svarar för mer än hälften av den totala internationella insatsen på området. År 2000 antog kommissionen en prioritetslista för en policy på området för utvecklingssamarbete – Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Europeiska gemenskapens utvecklings-

² Rådets förordning (EEG) nr 2075/92 beträffande Gemenskapens tobaksfond.

politik/KOM/2002/0212.³ I dokumentet föreslås sex prioriterade områden för gemenskapens aktiviteter. Hit hör stöd till sektorsprogram på hälso- och utbildningsområdena. Policyn för utvecklingsarbetet refererar också till målen i milleniedeklarationen, antagen av FN:s generalförsamling år 2000.⁴

Sedan kommissionen antog policyn år 2000 har fokus på förbättrad hälsa alltmer uppfattats som en nödvändighet för att reducera den globala fattigdomen. Genom en serie dokument om hälsa och utveckling har kommissionen mera i detalj utvecklat gemenskapens policy på området. När det gäller tobakskontroll är det viktigaste dokumentet Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Hälsa och fattigdomsbekämpning i utvecklingsländerna/KOM/2002/0129.

Kommissionen beskriver den ökade användningen av tobaksvaror i utvecklingsländer bl.a. som en orsak till livsstilsrelaterade sjukdomar. Som en viktig åtgärd för att förbättra hälsoläget bör stöd lämnas av den europeiska gemenskapen för att genomföra tobakskontroll i utvecklingsländerna. Det finns ett brett samförstånd inom EU om behovet av att bedriva hälsoarbete för att minska fattigdomen.

Effektiva instrument för tobakskontroll är inte nödvändigtvis dyra. Utvecklingsländerna måste dock själva ta initiativ och ansvar för att ett utvecklingsarbete skall bli lyckosamt. Om en regering i ett sådant land vill bedriva tobakskontroll kan medel i befintliga fonder göras tillgängliga för detta arbete.⁵ Världshälsorganisationens, WHO, initiativ att arbeta för folkhälsan genom konventionen har välkomnats och får fortsatt stöd av Sverige på olika sätt, inklusive genom Sida.

Arbetet i Sverige

I budgetpropositionen för år 2004 har regeringen gjort vissa allmänna ställningstaganden i tobaksfrågorna. Det konstateras att folkhälsan påverkas av de gränsöverskridande trenderna när det gäller t.ex. alkohol, narkotika och tobak. I internationaliseringens spår har FN:s och EU:s arbete med folkhälsofrågor blivit allt

³ European Commission, The European Community's Development Policy (COM(2000) 212) och Joint Statement by the Council and the Commission, The European Community's Development Policy (2000).

⁴ UN Millenium Declaration, The Millenium Development Goals.

⁵ European Commission, Tobacco Control in EC Development Policy.

viktigare. Sverige lägger stor vikt vid det internationella samarbetet och har deltagit aktivt i förhandlingarna om konventionen och ett folkhälsoprogram inom EU, liksom i utarbetandet av nya samarbetsprogram i närområdet.

I propositionen Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122) presenterades Sveriges politik för att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Riksdagen och dess utrikesutskott har behandlat vissa förslag i propositionen. Utskottet delade regeringens syn att målet för den samlade politiken för global utveckling skall vara att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling (bet. 2003/04:UU3 s. 1). Regeringen avsåg enligt propositionen att återkomma till riksdagen med en årlig resultatskrivelse om politikens genomförande. På området för social omsorg och folkhälsa lämnade regeringen inga förslag som avser arbetet med tobaksfrågor. Man bedömde dock bl.a. att Sverige bör stödja arbetet med att förbättra utvecklingsländernas egen förmåga att ta ansvar för grundläggande och rättvisa system för social omsorg samt hälso- och sjukvård (a. prop. s. 41). Folkhälsofrågorna bedömdes vidare vara en viktig del i den svenska politiken för global utveckling. Enligt regeringens mening handlade det bl.a. om att förebygga missbruk och skadliga effekter av alkohol, tobak och narkotika. Sverige borde därtill verka för en stärkt och sammanhållen folkhälsopolitik inom EU. Folkhälsofrågor har, framhålls det, fått en tydligare roll i FN:s arbete för hållbar utveckling. Vidare pekades på WHO:s arbete för att bekämpa tobaksrelaterade sjukdomar som är gränsöverskridande och som framför allt drabbar de fattigaste delarna av världen och dess fattigaste invånare.

Frågor om bistånd till förbättrad tobakskontroll i omvärlden handhas av Sida. Sida framhåller att effekter av tobaksanvändning väntas bli det största enskilda hälsoproblemet år 2020 och orsaka uppskattningsvis 8,4 miljoner dödsfall årligen av vilka 6 miljoner dödsfall väntas inträffa bland människor bosatta i utvecklingsländer (Sida, Health is Wealth Policy for Health and Development, s. 20). Sida gör bedömningen att tobakens skador är ett hot mot folkhälsan. Dessa skador är identifierade som ett globalt problem och det krävs samarbete för att minska konsumtionen och antalet nya brukare. Sverige förbinder sig genom en ratificering av konventionen att arbeta för konventionens mål. Det innebär bl.a. att Sverige skall lämna hjälp och stöd till andra parter genom bi- eller multilateral finansiering. Stödet bygger på ländernas egen vilja

att driva utvecklingen. Grundläggande för de svenska insatserna är FN:s åtta s.k. millenieurutvecklingsmål för att minska fattigdomen (Utrikesutskottets betänkande, Sveriges politik för global utveckling, bet. 2003/04:UU3 s. 2). Sveriges samlade bistånd skall enligt Sidas hälsopolicy på ett så optimalt sätt som möjligt bidra till förbättrad hälsa. I det arbete som Sida bedriver kommer tobaksfrågan att ges en större roll under kommande år, dvs. från 2005 och framåt. I uppgiften ingår att stödja WHO och arbetet med att genomföra konventionen i låginkomstländer. Genom de bilaterala insatserna avser Sida att stödja initiativ som syftar till att minska tobaksrelaterad ohälsa med fokus på ungdomars villkor och livsstilsfrågor. Arbetet skall bidra till att minska antalet nya tobaksbrukare.

Sida har den 1 juli 2004 (ärende dnr 2004-1085/50) beslutat att lämna ett fortsatt stöd till utvecklingsprogram på hälsoområdet inom WHO för åren 2004–2005. Det totala stödet från Sidas avdelning för demokrati och social utveckling är 110 miljoner kr. I detta stöd ingår 3,7 miljoner kr per år till tobakskontroll. Bland insatser i övrigt kan också nämnas att Sida genom Pan America Health Organisation, PAHO, stödjer ett särskilt program ("Creating smoke-free environments in the americas: programmatic approach to protect our children and their families from tobacco"). Programmet avslutas under 2004. Målet med stödet är att skapa rökfria miljöer och attityder i Latinamerika och i den Karibiska övärlden för att understödja och utvidga tobakskontrollen samt utveckla ett tekniskt samarbetsverktyg på området.

Systematiska bilaterala insatser för tobakskontroll finns inte i dag. Inom verksamheten vid Sida har dock Sverige ingått avtal om ett särskilt stöd till tobakskontroll i Vietnam. Sida har även ett allmänt hälsostöd för utvalda s.k. programländer. Biståndsgivaren har inte möjlighet att ensidigt avgöra vilken typ av stöd i utvecklingen som dessa programländer bör ha.

8 Nuvarande förhållanden i Sverige

8.1 Användningen av tobaksvaror

8.1.1 Rökningens utbredning

Försäljning av tobaksvaror, dagligrökning m.m.¹

Statistiska centralbyrån (SCB) publicerar årligen uppgifter om hur försäljningen av tobaksvaror utvecklats de senaste sju åren. Tobaksvarorna är indelade i varugrupper. Uppgifterna avser bl.a. antal sålda cigaretter och dagligrökningen. För varugruppen cigaretter finns dels ett värde för totalt antal sålda cigaretter, dels ett värde för antal sålda cigaretter per invånare som är 15 år och däröver. Statistiken i det sistnämnda avseendet visar att försäljningen minskat från 1 548 sålda cigaretter per invånare år 1992 till 1 020 sålda cigaretter per invånare år 2002. Antalet sålda cigaretter har dock, enligt denna statistik, på senare år ökat från 796 sålda cigaretter per invånare år 1998. Detta år är också det år som har det lägsta värdet i den officiella statistiken.

Andelen dagligrökare i åldern 16–84 år har sedan 1980 minskat. Minskningen är mera markant för män än för kvinnor. Andelen dagligrökare ligger sedan flera år något högre för kvinnor än för män. Det kan även anmärkas att andelen dagligrökare bland de yngre, i åldern 16–24 år, är lägre än bland de äldre. Andelen dagligrökare var således år 2000 högst i åldern 56–60 år för både kvinnor och män.

I början av 1980-talet var andelen dagligrökare 38 procent bland männen och 32 procent bland kvinnorna. I dag är förhållandet mellan mäns och kvinnors rökvanor det omvända. Dagligrökningen är nu mera utbredd bland kvinnor än bland män. År 2000 uppskattades andelen dagligrökare vara betydligt lägre jämfört med början på 1980-talet. Andelen kvinnor som rökte uppskattades till

¹ Statistisk årsbok för åren 2000–2004.

23 procent medan andelen män som rökte bedömdes vara 18 procent.²

*Rökningen bland unga*³

Under 1970-talets inledning var rökningen relativt vanlig bland elever i grundskolans årskurs nio. Då rökte i någon utsträckning ca 45 procent av eleverna, men antalet elever som rökte minskade ganska kraftigt redan under 1970-talet.

Alltsedan 1971 har rökning varit mera utbredd bland flickorna än bland pojkarna. Det följer av de uppgifter som elever i årskurs nio själva lämnat i årligen återkommande undersökningar. Andelen elever i årskurs nio som rökte i någon utsträckning under 2002 (inkluderande s.k. feströkning) var 34 procent för flickor och 25 procent för pojkar. Andelen dagligrökare eller nästan dagligrökare i denna grupp var för flickor 15 procent och för pojkar 9 procent år 2002.

Samma studie från CAN, Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning, år 2003 visar att andelen rökare bland flickor i årskurs nio är 30 procent och andelen pojkar 20 procent.⁴ De lokala variationerna kan dock vara tämligen stora. Solna kommun uppger t.ex. att konsumtionen i kommunen skiljer sig från riksgenomsnittet. En undersökning om drogvanor i årskurs 9 i Solna kommun genomförd 2002 visar att 48 procent av flickorna röker och 26 procent av pojkarna.⁵

8.1.2 Hur får unga tag i cigaretter m.m.

Genom en ändring i tobakslagen (1993:581) fr.o.m. år 1997 infördes ett förbud mot att sälja tobaksvaror till den som är under 18 år (jfr 12 § tobakslagen). Tillgängliga data tyder på att åldersgränsen inte efterlevs på ett tillfredsställande sätt. I en undersökning om skolelevers drogvanor som genomfördes av Centralförbundet för

² Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, Drogutvecklingen i Sverige Rapport 2002.

³ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, Drogutvecklingen i Sverige Rapport 2002, s. 160 och tabell 100 s. 277.

⁴ Hvitfeldt, Andersson och Hibell, Skolelevers drogvanor 2003, CAN, Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning, Stockholm, 2004.

⁵ Solna stads undersökning "Drogvanor i årskurs 9 i Solna Kommun 2002", se även utredningens intervjuundersökning, bilaga 5.

alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) framgick t.ex. att en majoritet av tobaksanvändarna i grundskolans årskurs 9 även efter 1997 själva kunde köpa tobak. År 1999 uppgav t.o.m. fler ungdomar än tidigare (mer än 80 procent av dem som röker) att de vanligen köpte sina cigaretter själva. I provköpsstudier efter år 1997 ledde också drygt 80 procent av försöken till att minderåriga kunde köpa tobaksvaror (prop. 2001/02:64 s. 46 f.).

Valet av försäljningsställen torde avgöras av var det är lättast att få tag på tobak. Ungdomar köper sin tobak huvudsakligen i kiosk, på bensinstation eller i butik som inte tillhör de stora affärskedjorna. Det är för dem väsentligt mera sällsynt att köpa tobak på restaurang eller i automat.⁶

Dessa uppgifter kan jämföras med resultaten från en nationell studie år 2000 rörande hur rökande flickor och pojkar i årskurs nio får tag på cigaretter. Studien visar att 58 procent av de rökande flickorna köpte sina cigaretter själva jämfört med 66 procent av pojkarna. 56 procent av flickorna respektive 49 procent av pojkarna blev bjudna av en kamrat. Sju procent av flickorna och tre procent av pojkarna fick cigaretter från sina föräldrar.⁷

Utredningen har intervjuat tillsynsansvariga tjänstemän i sex kommuner, ofta handläggare i hälsoskyddsförvaltningen eller motsvarande förvaltning. Kunskapen om hur unga får tag i tobaksvaror har dock ofta varit låg. Ansvaret för barn- och ungdomsfrågor ligger oftast hos andra förvaltningar i kommunen, t.ex. social- eller barn- och skolförvaltningen. Tillfrågade om vad man tror i frågan har fem av de sex tillfrågade kommunerna uppgett att de vanligaste sätten, som minderåriga får tag på tobak, är genom att de köper tobaken själva eller får tobak från sina äldre kompisar.⁸ Någon svarade också att minderåriga får tobak av sina föräldrar. En av de tillfrågade kommunerna, Örkelljunga, skilde sig i svaret från de övriga eftersom man tror att närheten till Danmark medför att ungdomar åker dit och köper tobaksvaror där. Alla kommuner anser att langning av tobak är mycket vanligt förekommande. Ett par kommuner menar att ansvariga vid försäljningsställena har bristande kunskaper om förbudet mot att sälja tobak till en vuxen som i sin tur säljer eller ger sin tobak till en minderårig person.

⁶ Studierna Ung-96 respektive Ung-2000, enligt Statens folkhälsoinstituts PM den 22 december 2003 (dnr 20-02-0369).

⁷ Andersson, Barbro, Svenska elevers drogvanor från sexan till nian – Rapport nr 70, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning. Flera svarsalternativ kunde anges vilket leder till att summan överstiger 100 procent.

⁸ Utredningens intervjuundersökning, bilaga 5.

8.1.3 Oregistrerade inköp av tobaksvaror

Bilden av tobaksanvändningen blir något mera nyanserad om man även tar hänsyn till de undersökningar som finns när det gäller legal och illegal införsel av tobaksvaror till landet (se även avsnitt 8.6). Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning vid Stockholms universitet (SoRAD) har presenterat en rapport som belyser svenskarnas privatinförsel av tobaksprodukter och köp av smuggelcigaretter under år 2003.⁹ Analysen baseras på månatliga frågeundersökningar under året riktade till personer mellan 16 och 80 år. I sammanhanget görs skillnad mellan privat införsel eller resandeförsel å ena sidan och smugglings å den andra. Den avgörande skillnaden anges vara om införseln sker i kommersiellt syfte eller inte, dvs. om de införda produkterna säljs vidare på en illegal marknad eller om de förs in i landet för personligt bruk. Den privata införseln har uppskattats till 300 miljoner cigaretter eller 3,6 procent av de totala inköpen. När det gäller smugglade cigaretter har SoRAD delat upp dessa i två delar: rapporterade inköp av smugglade cigaretter (självrapporterad smugglings) respektive rapporterade inköp av cigaretter till ett mycket lågt pris, dvs. 25 kr eller mindre per paket om 20 cigaretter. Den självrapporterade delen av smuggelcigaretterna beräknas motsvara en anskaffning av 190 miljoner cigaretter, eller minst 2,2 procent av de totala cigarettinköpen. Antalet smuggelcigaretter utifrån rapporterade köp av cigaretter till lågt pris beräknas till ca 360 miljoner cigaretter på ett år, eller 4,3 procent av inköpen. Det totala antalet smugglade cigaretter beräknades uppgå till 550 miljoner på ett år, eller 6,5 procent av inköpen. Uppgifterna bör enligt undersökningen betraktas som minimisiffror eftersom man bör räkna med en underrapportering av socialt icke önskvärda handlingar. Enligt undersökningen består de sammanlagda oregistrerade cigarettinköpen alltså av 3,6 procent privat införda cigaretter och minst 6,5 procent smuggelcigaretter, eller ca 10 procent av den totala mängd cigaretter som konsumeras i Sverige.

Tullverket har under flera år haft möjlighet att öppna och kontrollera paket från andra länder som kan innehålla tobaksvaror m.m. (avsnitt 6.3.2). Av regeringens årliga skrivelse till riksdagen Kontroll av postförsändelser framgår att Tullverket numera endast sporadiskt omhändertar cigaretter i postförsändelser.

⁹ SoRAD (S. Bahrami och H. Leifman), Oregistrerad tobak – Om svenskarnas privatinförsel av tobaksprodukter och köp av smuggelcigaretter under år 2003, s. 4 och s. 13–14.

8.1.4 Några fakta i övrigt om användningen av tobaksvaror

Regionala jämförelser

Sedan 1971 har det genomförts årliga undersökningar av skolungdomars alkohol-, narkotika-, tobaks- och snifningsvanor. Undersökningarna har genomförts på riksrepresentativa urval av elever i årskurs nio i grundskolan. Undersökningarna har haft formen av anonyma gruppenkäter i klassrummen. I 2003 års undersökning deltog 5 226 elever i årskurs nio. Vid undersökningstillfället var bortfallet på grund av frånvaro ca 14 procent. Genom att slå samman svaren från tre års undersökningar (åren 2001–2003) har resultaten kunnat redovisas uppdelade på regioner. Regionerna har bestämts vara Stockholms län, Skåne län, Västra Götalands län samt övriga landet uppdelat i tre regioner; södra, mellersta och norra Sverige. Skillnaderna mellan de olika regionerna är tämligen små när det gäller andelen rökare. Även beträffande snusning var skillnaderna små bortsett från att en betydligt större andel flickor i norra Sverige uppgav att de snusar. Värdet för andelen unga som uppgav att de röker (inkluderar s.k. feströkning) ligger något över genomsnittet i Södra Sverige. För pojkar är värdet 27 procent (riket 25 procent) medan det för flickor är 36 procent (riket 33 procent).

Betydelsen av sociala faktorer¹⁰

Vissa undersökningar, s.k. ULF-studier, har visat att rökning är betydligt vanligare bland de personer som definierats som utbildningsfattiga. För gruppen med minst tre års högskola var andelen rökare klart lägre än genomsnittet. Senare undersökningresultat talar i samma riktning. År 2001 rökte ungefär 24 procent av arbetarna, 18 procent av företagarna och 16 procent av tjänstemännen. Bland förtidspensionärer och långvarigt arbetslösa var andelen rökare ca 34 procent. Enligt samma studie var rökning i det närmaste dubbelt så vanligt bland utlandsfödda män som bland dem som var födda i Sverige av svenskfödda föräldrar (31 procent jämfört med 16 procent). Bland kvinnorna i dessa två grupper fanns inga sådana skillnader. Däremot var det vanligt att svenskfödda kvinnor med utländsk bakgrund rökte. Av skolundersökningen i årskurs nio framgår att skolk och otrivsel i skolan var vanligare hos

¹⁰ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, Drogutvecklingen i Sverige Rapport 2003, s. 164.

elever som rökte. Andelen som skolkade ett par gånger i månaden eller oftare var ca 27 procent bland rökarna och ca 6 procent bland icke-rökarna år 2002.

*Mönstrandens drogvanor*¹¹

När det gäller tobaksvanorna bland unga män som mönstrar för värnpliktstjänstgöring så föreligger ingen längre serie av undersökningar. År 2000 var således det första året som frågeformuläret upptog frågor om tobaksanvändningen. År 2002 svarade 27 procent av de mönstrande att de rökte och 33 procent att de snusade. Totalt var det 44 procent av dem som svarade på enkäten som använde tobak i någon av dessa former. Resultatet är praktiskt taget oförändrat jämfört med de två föregående åren.

Svarsbortfallet bland dem som mönstrade uppgick till 11 procent för 2002.

8.2 Tillverkare, partihandlare och importörer

8.2.1 Tobakstillverkare vars produkter säljs i Sverige

Det finns fem stora leverantörer av cigaretter till den svenska marknaden. Dessa är House of Prince AB, Gallaher Sweden AB, Philip Morris AB, British American Tobacco Nordic OY och JT International Finland OY. Samtliga dessa leverantörer, tillika tillverkare av cigaretter m.m., anlitar företag i Swedish Match-koncernen för att distribuera sina produkter till detaljistledet (se närmare avsnitt 8.2.2). Andra leverantörer av cigaretter med egna varumärken är Rebel Tobacco och Lidl.

Flera svenska tobakstillverkare har en egen tobakstillverkning i Sverige, dock inte av cigaretter. Som exempel svarar Swedish Match North Europe AB för tillverkning, marknadsföring och försäljning av egna tobaksprodukter. Den stora produkten är snus och tillverkningen är förlagd till Göteborg. Marknadsföring och försäljning är inriktad på den skandinaviska marknaden. Swedish Match North Europe distribuerar liksom andra tobakstillverkare inte sina varor till återförsäljarna utan man köper in den tjänsten.

¹¹ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, Mönstrandens drogvanor 2002.

8.2.2 Partihandel m.m.

Tobaksvaror distribueras i Sverige av andra än tobakstillverkarna själva. När det gäller cigaretter från de större tillverkarna distribueras varorna i regel av ett företag inom Swedish Match-koncernen, Swedish Match Distribution AB, vilket bolag också är upplagshavare för dessa varor enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt.¹² Det finns även andra företag som själva sköter distributionen av tobaksvaror, såsom Rebel Tobacco och Lidl. Inte något av företagen har dock egen cigarettillverkning i Sverige. Swedish Match Distribution köper i regel partier av cigaretter från tillverkarna och säljer dem vidare men det förekommer även att bolaget bedriver handel i kommission. Företagets kunder är ofta återförsäljare men det kan även vara andra partihandlare, som de stora livsmedelsblocken. Företaget köper alltså vanligen in tobaksprodukterna. Ibland är det fråga om importvaror dvs. tobaksvaror införda från länder utanför EU. De inköpta varorna hålls i lager hos Swedish Match Distribution AB och transporteras på uppdrag av företaget eller med egna bilar till kunderna. Företaget ger ut en prislista och ser till att kunder får en beställningslista. Det tar emot inkommande beställningar och levererar i enlighet med dessa. Försändelsen paketeras i enlighet med kundens önskemål. Efter avslutad affär faktureras kunden. Företagets intäkter består av priset för sålda tobaksvaror inklusive mervärdesskatt och punktskatt.

Svinn och stölder av tobaksvaror kan förekomma på olika punkter i distributionen. Till uppgifterna för Swedish Match Distribution hör att ombesörja säkerheten i varulager och i transporter av tobaksprodukter. Säkerhetsutrustning är nödvändig i de bilar som företaget självt har och hos de transportföretag som företaget anlitar. Det händer ibland att en last försvinner trots att säkerhetsåtgärder har vidtagits. Det kan, enligt uppgifter från företaget, ske en eller ett par gånger per år. Det är svårt att beräkna svinnets storlek men företaget har ibland räknat med att det svinnet uppgår till en halv promille av omsättningen.

¹² Uppgifter från Swedish Match Distribution.

8.3 Detaljhandel

8.3.1 Allmänna förutsättningar för detaljhandel med tobaksvaror

Tobakshandeln är sedan 1960-talet en s.k. fri näring vilket innebär att i princip alla näringsidkare kan sälja tobak. Tobaksvaror är också en av de mera lättillgängliga produkterna och säljs inte enbart i tobaksaffärer utan även i livsmedelsbutiker, kiosker, bensinstationer, restauranger, gatukök m.m. Kunskapen om rökningens skadeverkningar har lett till vissa restriktioner för detaljhandeln med tobak. Ett exempel härpå är att marknadsföringen av tobaksvaror på säljstället endast får ske med iakttagande av särskild måttfullhet (prop. 2001/02:64 s. 46 f.).

8.3.2 Försäljningens prägel lokalt

Karaktäristiskt för de större städerna är att dessa har en högre andel små närbutiker.¹³ Tobaksvaror är en av de viktigaste försäljningsvarorna i denna typ av butik. Det stora antalet närbutiker leder till konkurrens mellan butikerna. Ett sätt att locka kunder är att sälja billig lågpristobak. Utredningen har erfarit att handeln med tobak lokalt i Göteborg kännetecknas av denna typ av konkurrens.

Tobaksförsäljningen i gränskommuner kan vidare antas ha en särskild prägel. Stora delar av handelsnäringen är således uppbyggd kring gränshandeln. Enligt Eda kommuns beräkningar utgör handeln med norrmän ca 90 procent av kommunens totala försäljning av livsmedel och tobak. Priset på tobak i Sverige är jämförelsevis lågt (nära hälften av priset i Norge).

8.3.3 Försäljningsställen med självbetjäning

Enligt utredningens intervjuundersökning uppger fem av sex kommuner att självbetjäning av tobak inte förekommer i någon större utsträckning, i den meningen att kunden själv tar med sig tobaksvaran till kassan för att betala. Anledningen härtill är att tobaksvaror är mycket stöldbegärliga. Däremot förekommer självbetjäning i den bemärkelsen att tobaken finns placerad i ett

¹³ Jfr Utredningens intervjuundersökning, bilaga 5.

ställ ovanför kassören och att kunden själv plockar ned varan innan den betalas. Detta förfaringsätt är vanligt i större livsmedelsbutiker. Vidare förekommer att kunden tar snus ur kylskåp som är placerade ute i butiken och sedan själv tar med sig varan till kassan för betalning.

8.3.4 Tobaksvaruautomater

Tobaksvaruautomaterna är såvitt känt relativt få till antalet¹⁴ och försäljningsvolymen i automater är enligt tillgängliga bedömningar tämligen liten. Automaterna är ofta placerade i serveringsmiljöer, såsom på restauranger men det förekommer också att de är placerade i matvaruaffärer. Enligt utredningens intervjuundersökning¹⁵ har alla tillfrågade kommuner tobaksvaruautomater på försäljningsställen i kommunen. Som exempel kan nämnas att i Solna kommun har nio försäljningsställen, som anmält försäljning av tobak, uppgett att de har tobaksvaruautomater. Den vanligaste platsen för tobaksvaruautomater är enligt den undersökningen restauranger, nattklubbar och pubar. Speciellt vanligt är det på nattöppna restauranger som säljer alkohol. Varuautomaternas front används ibland som reklamyta. I några kommuner finns även tobaksvaruautomater i ett antal av kommunens stora livsmedelsbutiker. Kommunerna anser själva att de endast har vetskap om ett fåtal av alla de försäljningsställen som har tobaksvaruautomater. Som exempel på sådana tobaksvaruautomater som kommunerna inte känner till har nämnts automater uppställda på större arbetsplatser. Handläggarna i tillfrågade kommuner besöker nämligen inte dessa arbetsplatser.

Innehavare av automaten är ofta s.k. wending-operatörer. En tobaksvaruautomat är då många gånger att anse som ett försäljningsställe.¹⁶ Det kan ta sig uttryck i att maskinen hålls tillgänglig för kunden på ett sådant sätt att det är den enda försäljningspunkten för tobak. Ägarförhållandena när det gäller automater varierar. Det förekommer att tobaksbolagen själva äger dem och även att restaurangen äger automaten. Övervakningen av de tobaksvaruautomater som kommunerna känner till är behäftad med brister. Vissa ställen anses vara bättre övervakade än andra.

¹⁴ Statens folkhälsoinstitut nämner siffran 2 500 automater i landet.

¹⁵ Bilaga 5.

¹⁶ Jfr beslut av Statens folkhälsoinstitut den 21 november 2003, diarienummer 03-0415.

Det kan vara hotell, där automaterna är placerade i hotellentrén nära en bevakad hotellreception, och nattöppna restauranger som har försäljning av alkohol. På de sist nämnda ställena brister i vissa fall övervakningen av automaterna på grund av automatens placering, t.ex. i kapprum eller i nära anslutning till toaletterna. Försäljning till minderåriga bedöms inte vara något problem eftersom de flesta av dessa ställen inte släpper in ungdomar som är yngre än 18 år i lokalen.

8.3.5 Officiell statistik om försäljningen av tobaksvaror i detaljhandeln

Data över tobaksförsäljningen i Sverige finns sedan lång tid tillbaka. Statistiken utgör inget absolut mått på totalförbrukningen. Det beror bl.a. på att det förekommer smuggling av tobaksvaror och att de som reser in från utlandet för in tobaksvaror som inte registreras.

SCB:s uppgifter om försäljningen i detaljhandeln

SCB ger ut Statistiska meddelanden om bl.a. försäljningen i detaljhandeln. Statistiken omfattar samtliga företag inom detaljhandeln. Klassificeringen av näringsgrenar sker enligt standard (SNI 92) som är hierarkiskt uppbyggd. De fyra första nivåerna är identiska med EU:s näringsgrensstandard NACE Rev. 1. En rad olika källor har använts, såsom enkätundersökningar, livsmedelsförsäljningsstatistik, datakasseregister från livsmedelsblocken och momsregistret m.m. Branschundersökningen av detaljhandeln utgör tillsammans med andra undersökningar underlag för beräkningar av hushållens konsumtionsutgifter i Nationalräkenskaperna.

Den långsiktiga utvecklingen av tobaksförsäljningen¹⁷

I början av 1980-talet såldes omkring 12 miljarder cigaretter årligen i Sverige. Den registrerade cigarettförsäljningen minskade därefter och uppgick till endast ca 6 miljarder cigaretter åren 1997–1998 då cigarettskatten var särskilt hög. Antalet sålda cigaretter år 2002

¹⁷ Statistisk årsbok.

uppgick till ca 7,5 miljarder. Försäljningen av snus har ökat kontinuerligt sedan början av 1970-talet. Under senare år har försäljningen ökat från 5 300 ton år 1997 till 6 800 ton år 2002.

Nettoomsättningen för försäljningen till konsument i detaljhandeln på varugruppen tobaksprodukter har ökat under perioden 1997–2002. Förhållandet illustreras av SCB:s siffror för åren 1997 respektive 2002 då nettoomsättningen, inklusive mervärdesskatt, ökade från 8 936 miljoner kr till 11 626 miljoner kr. Som jämförelse kan nämnas att försäljningen av öl klass I och II år 2002 omsatte 2 854 miljoner kr.

Försäljningen av tobaksprodukter 2002

Försäljningen av tobaksprodukter (varukod 022) var ca 2,7 procent av nettoomsättningen till konsument i detaljhandeln år 2002. Spel- och servicehandeln m.fl. små företag i detaljistledet säljer en stor del av den tobak som konsumeras i Sverige. Försäljningen av tobak är dock stor även i de större butikerna i dagligvaruhandeln. Livsmedelskedjor som ICA, Coop, Axfood, Bergendahl och Netto har alla mätbara andelar av den svenska totalmarknaden för tobak.

Här följer en tabell som visar utfallet av försäljningen under 2002 för tobaksprodukter. Försäljningsvärdena inkluderar mervärdesskatt. Försäljningsställen kategoriseras i statistiken beroende på vilken näringsgren de tillhör. Näringsgrenar där tobaksförsäljning inte har förekommit är inte redovisade. Tobaksförsäljningens betydelse för omsättningen i redovisade näringsgrenar varierar också kraftigt.

Tabell 1. Utfallet av försäljningen under 2002 för tobaksprodukter

<i>SNI-kod/Näringsgren</i>	<i>Tobaksförsäljningens andel av näringsgrenens totala försäljning i procent</i>	<i>Värdet av tobaksförsäljningen i Mkr</i>	<i>Näringsgrenens andel av den totala tobaksförsäljningen i procent</i>
52.11 Detaljhandel med brett sortiment, mest livsmedel, drycker och tobak	4,01	7 062	60,74
52.12 Annan detaljhandel med brett sortiment,	0,8	87	0,75
52.21 Butikshandel med frukt och grönsaker	5,08	47	0,40
52.22 Butikshandel med kött och charkuterier	4,57	24	0,21
52.24 Butikshandel med bröd, konditorivaror och konfektyrer	23,56	675	5,81
52.26 Tobakshandel	46,54	3 153	27,12
52.27 Annan specialiserad butikshandel med livsmedel	6,28	244	2,10
52.441-52.442 Butikshandel med möbler, mattor och inredningstextilier	0,06	14	0,12
52.453 Butikshandel med fonogram och videokassetter	0,36	6	0,05
52.470 Butikshandel med böcker, tidningar och pappersvaror	3,19	183	1,57
52.482 Butikshandel med fotoutrustning; fotoservice	4,03	110	0,95
52.63 Annan detaljhandel, ej i butik	0,69	21	0,18
<i>Summa</i>		<i>11 626</i>	<i>100</i>

Källa: Tabellen bygger på uppgifter lämnade av Handelns utredningsinstitut. Grundmaterialet är SCB:s meddelanden om detaljhandeln 2002, NV 19 SM 0309, december 2003.

Det antal försäljningsställen som sålde tobaksvaror framgår inte av SCB:s statistik. En tydlig trend är dock att antalet vad som i denna

statistik kallas arbetsställen i detaljhandeln minskat mellan åren 1997 och 2002. I exempelvis näringsgrenen specialiserad butiks-handel med livsmedel, drycker och tobak har antalet minskat från 6 697 till 5 790 samtidigt som den genomsnittliga omsättningen ökat vid kvarvarande arbetsställen.

Särskilt om internethandel och annan distansförsäljning

Med internethandel avses i sammanhanget den omsättning som avser varor som är beställda via Internet. De beställningar som är mottagna via e-post eller WAP-tjänst är exkluderade. Internethandeln uppgick totalt till ca 4,6 miljarder kr inklusive mervärdesskatt. Det motsvarar en andel av 1,6 procent av den totala försäljningen inom detaljhandeln. Av hela internethandeln motsvarar postorderhandeln tre fjärdedelar. Internetförsäljningen av tobak är inte särredovisad. När det gäller specialiserad detaljhandel med livsmedel, drycker och tobak (SNI-kod 52.2) så uppgår Internet-handelns andel av branschomsättningen endast till 0,2 procent. Omsättningen i branschen var 88 miljoner kr inklusive mervärdesskatt. Det bör dock tilläggas att detaljhandel med brett sortiment (SNI-kod 52.1) inte är undersökt.

8.3.6 Andra uppgifter om storleken av tobaksförsäljningen i detaljhandeln

Vid bedömningar av försäljningsvolymerna i olika slag av butiker brukar man till en början skilja mellan livsmedelsbutiker och servicehandel. Till livsmedelsbutiker hör bl.a. stormarknader och varuhus. Även servicebutiker och mindre dagligvarubutiker hör till denna kategori. Till servicehandeln räknas kiosker, tobaksaffärer, frukt- eller konfektyraffärer, videobutiker, gatukök, caféer och konditorier. Vissa restauranger och hotell räknas till kategorin storhushåll. För denna typ av klassificering av olika verksamheter svarar bl.a. Handelsutredningsinstitutet.

Delfi MarknadsPartner AB (Delfi) grundar sin statistik på uppgifter från bl.a. marknadsundersökningsinstitutet GfK Sverige AB, marknadsanalysföretaget AC Nielsen AB och SCB. Vidare hämtar Delfi viss information om försäljningen i detaljistledet från Kuponginlösen AB, livsmedelskedjorna och leverantörsföretagen.

Med ledning av bl.a. dessa upplysningar kan Delfi uppskatta antalet enheter i livsmedelshandel (livsmedelsbutiker), servicehandel och storhushåll. Servicehandeln dominerar antalsmässigt. Frukt- och konfektyraffärerna (3 172 st.), kioskerna (3 083 st.) tobaksaffärerna (1 599 st.), caféerna/konditorierna (1 596 st.) och gatuköken (854 st.) är flest. Det finns också ett betydande antal försäljningsställen i servicehandeln med kombinerad verksamhet. Det totala antalet försäljningsställen i servicehandeln uppskattas till 12 500.¹⁸

För livsmedelsbutikerna bedömdes det totala antalet i november 2003 vara 6 200 stycken. Mindre butiker dominerar klart till antalet. Den största gruppen är övriga dagligvarubutiker, varmed avses livsmedelsbutiker med högst 399 kvadratmeters säljyta och som inte är servicebutiker, och i denna kategori finns enligt Delfi 1 510 butiker. och servicebutikerna bedömdes vara 1 340 stycken medan de s.k. trafikbutikerna uppgick till 1 389 stycken. Även dagligvaruhallarna och de större dagligvarumarknaderna finns i tämligen stort antal (796 resp. 622 st.).¹⁹

Antalsmässigt betydande är också de s.k. storhushållen, totalt ca 23 000 enheter. I denna kategori får man räkna med att det finns många enheter som inte har någon tobaksförsäljning över huvud taget. Hit hör grundskolornas kök och matsalar och sannolikt även servicehusen. Till kategorin hör även matserveringar m.m. som sannolikt har viss tobaksförsäljning. Som exempel kan nämnas landets personalmatsalar (1 314 st.), övriga restauranger (6 903 st.) och hotell som enbart har frukost (255 st.). Pizzerior inkluderande pizzabutiker (1 591 st.) liksom restaurang & pizzeria (1 038 st.) är också betydande till antalet.

Svensk Dagligvaruhandel företräder huvudsakligen kedjor i detaljhandeln med dagligvaror. Det övergripande målet är att företräda konsumenterna och tillgodose deras intressen. De ska också föra dagligvaruföretagens talan gentemot myndigheter och politiker i s.k. konkurrensneutrala frågor. Hit hör frågor om produktsäkerhet, näringspolitik och logistik. Nuvarande medlemmar i föreningen är Axfood AB, BergendahlsGruppen AB, ICA Sverige AB, Coop Sverige AB och Livsmedelshandlareförbundet, SSLF AB.

¹⁸ Uppgifter från Delfi Marknadspartner AB:s webbplats och samtal med företaget.

¹⁹ Bilaga 6 innehåller lista med uppgift om totalt antal livsmedelsbutiker i kommunerna och hur dessa är fördelade mellan olika butikstyper. Kommunerna är förtecknade i bokstavsordning. Listan grundar sig på uppgifter från Delfi Marknadspartner AB och Handels utredningsinstitut.

Dessa medlemmar är inbördes olika organiserade. De företag som säljer varorna till kunderna är dock verksamma på den svenska marknaden på likartade villkor, även när det gäller försäljning av tobaksvaror. Svensk Dagligvaruhandel förlitar sig på statistiken från Delfi (se ovan). Statistiken bedöms vara förhållandevis heltäckande. Även vissa kedjor som inte ingår i de stora svenska livsmedelsblocken är representerade, såsom Nettobutikerna. Lidl har uppskattningsvis 35 butiker men dessa ingår inte i statistiken.

Av de uppgifter som *Spel- och Servicehandlarnas Riksförbund AB* lämnat framgår även siffror över totalomsättningen på tobaksvaror och hur mycket av totalomsättningen som avser tobaksvaror i olika kategorier av butiker. Följande tabell avser nettoomsättningen av tobaksvaror på den svenska marknaden år 2003 inklusive skatter men efter rabatter. I priserna ingår inte mervärdesskatt och inte heller tobakstillverkarnas marginal vid försäljning av cigaretter. Uppgifterna avser legal handel med tobaksvaror. Omfattningen av privatinförseln av tobaksvaror framgår inte. Det kan anmärkas att det även förekommer viss enskilt organiserad import av cigarrer och cigariller som inte framgår av statistiken för dessa produkter.

Tabell 2. Nettoomsättningen av tobaksvaror på den svenska marknaden år 2003 inklusive skatter men efter rabatter. Summorna i tkr

Cigaretter	8 865 474
Snus	2 618 727
Rulltobak	672 741
Cigariller	86 626
Piptobak	79 912
Cigarrer	14 435
Portionstobak	4 607
Tuggtobak	631
<i>Totalt</i>	<i>12 343 153</i>

Källa: Värdena är beräknade av Spel- och Servicehandlarnas Riksförbund AB mot bakgrund av uppgifter lämnade av företrädare för tobaksbolagen.

Av den totala omsättningen på tobaksvaror svarar spel- och servicehandeln för uppskattningsvis halva omsättningen. Tobaksprodukter säljs dock i många typer av verksamheter. Några av de mindre verksamheterna är mer eller mindre inriktade mot

tobakshandel. Tämligen stor försäljning förekommer även på andra mindre försäljningsställen. Det kan vara näringsidkare som driver servicebutiker, kiosker, gatukök och spelbutiker som även säljer tobaksvaror i varierande omfattning. Tobaksförsäljningens andel av totalförsäljningen i dessa typer av handel kan endast grovt uppskattas. I servicebutiker och gatukök är tobakens andel av totalförsäljningen i storleksklassen 10 procent. För spelbutikerna får man räkna med att en något större del av omsättningen avser tobaksvaror, uppskattningsvis ca 20 procent. I kiosker liksom givetvis även hos tobakshandlare är en stor del av försäljningen tobaksvaror. Det kan bedömas att ca 50 respektive ca 60 procent av omsättningen avser tobaksvaror i dessa typer av handel.

*Tobakstillverkare*²⁰

Enligt en av tillverkarna är antalet försäljningsställen 17 400. Till dessa distribuerar Swedish Match 82 procent av varuvolymer medan 18 procent av volymer levereras från partihandelsföretag. I detta underlag ingår inte livsmedelskedjan Lidl eller partihandlaren Rebel Tobacco. Dessa svarar dock för en liten del, uppskattningsvis mellan 3 och 4 procent, av totalmarknaden. Skälen för att en detaljist väljer ett partihandelsföretag kan vara flera. Det är i regel fråga om handlare med mycket små volymer. I detaljistledet säljs ca 44 procent av försäljningsvolymen av livsmedelsbutiker (inkluderande servicebutiker), ca 36 procent av tobakshandlare ca 19 procent av bensinstationer och ca 1 procent av restauranger m.m. När det gäller antalet försäljningsställen så ser bilden något annorlunda ut. Det kan uppskattas att 4 600 livsmedelsbutiker, 6 200 tobakshandlare, 2 000 bensinstationer och 4 600 restauranger säljer tobaksprodukter till konsumenterna. – En annan tillverkare uppger att det totala antalet butiker som säljer tobaksvaror är ca 11 000. Dagligvaruhandeln och de stora kedjorna där är en av de främsta försäljningskanalerna men tobaksvaror utgör endast ca 3 procent av omsättningen i butikerna. I servicehandeln däremot är tobaksförsäljningen en stor del av totalförsäljningen, både hos kedjorna och hos de fria handlarna. Bland de fria handlarna är kiosker en viktig och växande försäljningskanal.

²⁰ Uppgifter lämnade av Philip Morris International och Gallaher Sweden.

*Kommuner*²¹

Årligen genomför Statens folkhälsoinstitut s.k. kommunenkäter som bl.a. upptar frågor om omfattningen av kommunernas tillsyn på försäljningsställen för tobaksvaror. Kännedomen om antalet försäljningsställen varierar mellan kommunerna. Under 2002 lämnade 18 procent av kommunerna inte någon uppgift om antalet försäljningsställen för tobaksvaror. Till dessa 18 procent hör två av landets största kommuner. Det sammanlagda antalet redovisade försäljningsställen är för 2002 ca 9 800. De allra flesta uppgiftslämnande kommuner, 92 procent, har färre än 100 försäljningsställen.

Motsvarande siffror för 2003 är att 17 procent av kommunerna inte lämnat någon uppgift om antalet försäljningsställen. Det sammanlagda antalet redovisade försäljningsställen har stigit till drygt 11 100. Uppgiften om antalet försäljningsställen är dock svårtolkad eftersom svaren bygger på registrerade uppgifter hos somliga kommuner och uppskattningar av andra kommuner.

Statens folkhälsoinstitut har dragit slutsatsen att det inte finns någon fullständig bild av antalet försäljningsställen. Vidare har antagits att kommunerna hittills främst känner till sådana säljställen där annan kommunal tillsyn förekommer, såsom för livsmedelsbutiker och serveringsställen. Kunskapen skulle därmed vara ofullständig när det gäller andra säljställen såsom kiosker och videobutiker. Kommunerna har rätt att ta ut avgifter för sin tillsyn fr.o.m. år 2003. Hur man hanterar frågan om avgiftsuttaget varierar kraftigt.

Utredningens bedömning

Konsumentverket har redovisat vissa ungefärliga beräkningar av antalet försäljningsställen m.m. i den rapport som utredningen har att behandla.²² En kort redogörelse för förslagen i rapporten finns i avsnitt 3.4. Enligt verket uppgår den totala omsättningen av tobaksvaror i Sverige till ca 17 miljarder kr per år. Det finns vidare sammanlagt ca 20 000 försäljningsställen för tobaksvaror. Härav utgörs ca 11 000 av kiosker, tobaksbutiker, bensinstationer och närlivsbutiker. Försäljning förekommer även i ca 4 000 livsmedel-

²¹ Länsrapport 2002. Rapport 2003:52. Statens folkhälsoinstitut 2003 jämförd med preliminära uppgifter ur svaren för 2003.

²² Konsumentverkets PM 2003:02 Stopp för utomhusreklam för tobak.

butiker och ca 5 000 restauranger, barer, caféer och hotell. Servicehandeln har en försäljningsandel av ca 68 procent, medan dagligvaruhandeln svarar för ca 30 procent av försäljningen och restauranger m.m. för endast ca 2 procent av denna. Av den totala försäljningen utgör tobaken ca 33 procent av omsättningen på dagligvaror i servicehandeln och ca 4 procent av omsättningen på dagligvaror i dagligvaruhandeln. Automatförsäljning skall vara begränsad till lokaler dit underåriga inte äger tillträde (prop. 1995/96:228 s. 26). Antalet cigarettautomater uppskattas till ca 2 500 stycken.

Till de tobaksvaror som konsumeras räknas förutom varor sålda vid försäljningsställen inom landet även tobaksvaror införda från andra länder. Den legala införseln motsvarar några enstaka procent av den totala konsumtionen. När det gäller mängden illegalt införd tobak hänvisas till avsnitten 8.1.3 och 8.6.3. Som framgår är det osäkert hur stor den illegala införseln är. En bedömning av hur stor mängd av den illegalt införda tobaken som konsumeras i landet respektive transporteras till andra länder är ännu osäkrare. Utredningen har också erfarit att postorderhandeln med tobak fortfarande förekommer, dock att den en längre tid har varit mycket liten eller t.o.m. försumbar. Det totala försäljningsvärdet för tobaksvaror i landet kan ligga i den storleksklass, 17 miljarder kr, som Konsumentverket har uppskattat.

En allmän trend som SCB noterat när det gäller det totala antalet försäljningsställen i detaljhandel är att antalet minskar. Det kan därför förutsättas att även de butiker som saluför tobaksvaror blivit färre under senare år. Det totala antalet försäljningsställen för tobaksvaror bör trots allt vara åtminstone i den storlek som Konsumentverket uppskattat. En mycket stor del av den tobak som konsumeras säljs över disk i butikerna. Här avses försäljningen i livsmedelsbutikerna och servicehandeln. Utredningens underlag pekar på att antalet sådana butiker är ca 14 000. En förteckning som visar var dessa butiker är lokaliserade kommunvis finns i bilaga 6. Därtill kommer övriga försäljningsställen för tobaksvaror såsom restauranger, barer, caféer och hotell samt tobaksvaruautomater placerade på dessa försäljningsställen eller i butiker. Nyss nämnda övriga försäljningsställen har dock en tämligen liten betydelse för den totala försäljningsvolymen.

8.4 Marknadsföringen

8.4.1 Reklamen i broschyrer och utskick

För reklam i tryckta skrifter m.fl. skrifter som avses i tryckfrihetsförordningen, TF, gäller att kommersiella annonser inte får förekomma (se närmare avsnitt 5.1.2). I annan marknadsföring skall näringsidkaren iaktta särskild måttfullhet. Utredningen har erfårit genom myndighetskontakter att lagstiftningen iakttas av de större aktörerna på marknaden. Såväl cigarettillverkarna som Swedish Match, som handhar distributionen av cigaretter, bedöms huvudsakligen ha en ansvarsfull marknadsföring i förhållande till gällande bestämmelser på området. Reseföretag som säljer tobaksvaror m.m. till sina resenärer i särskilda reklamutskick eller broschyrer kan använda bilder eller text som är tveksam med hänsyn till förbudet mot kommersiella annonser. Det gäller såväl företag som säljer flyg- som färjeresor till andra länder. De reklamutskick, ofta s.k. direktreklam, som enskilda näringsidkare inom detaljhandeln med tobak gör uppfyller ibland inte kraven.

8.4.2 Reklamen på Internet

Det är ett välkänt faktum hos Konsumentverket att reklam för tobaksvaror som riktar sig till svenska konsumenter förekommer på Internet. Sådan reklam kan ofta ha en gränsöverskridande karaktär. Ibland finns reklamen på tobaksbolagens webbplatser men det vanligast förekommande är att den finns på webbplatser som innehas av små aktörer. Reklamen är inte förbjuden och allmänhetens anmälningar om tobaksreklam på Internet behandlas av Konsumentverket med utgångspunkt från kraven på särskild måttfullhet. För närvarande finns ingen rättspraxis som belyser vilka gränser som gäller för marknadsföringen av tobaksvaror på Internet. Är det fråga om webbplatser som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens, YGL, skydd gäller naturligtvis andra principer, såsom förbud mot censur.

8.4.3 Marknadsföringen på eller vid försäljningsställen

Reklam är med vissa förbehåll tillåten på eller vid försäljningsställen och bl.a. skall näringsidkaren iaktta särskild måttfullhet (jfr 14 § andra stycket tobakslagen). Utredningens intervjuundersökning i ett litet urval kommuner tyder på att reklamen inte alltid överensstämmer med måttfullhetskravet. Kommunen har inte ansvaret för tillsynen över hur försäljningsställena gör reklam för tobak. De tillsynsansvariga handläggarna har dock möjlighet att bilda sig en viss uppfattning om tobaksreklamen på de försäljningsställen som de besöker. Merparten av kommunerna anser att påträngande tobaksreklam förekommer i endast liten utsträckning. Det är vidare i huvudsak små försäljningsställen, såsom kiosker och närbutiker som gör reklam för tobaksvaror. Det anses bero på att denna typ av försäljningsställen är mera beroende av inkomsten från tobaksförsäljningen än större butiker. Ett annat skäl anses vara att det lokalt kan finnas en överetablering av små närbutiker vilket leder till att konkurrensen om kunderna ökar.

Enligt tillfrågade kommuner utgörs tobaksreklamen oftast av olika typer av prisreklam, såsom reklam för billiga tobaksmärken eller uppgifter om styckpris för en limpa cigaretter. En gränskommun, Eda, uppger att denna typ av prisreklam är mycket vanlig i kommunen eftersom handlarna vill locka norska kunder att välja just deras butik. Tobaksreklamen är oftast handskrivnen, särskilt gäller detta prisreklamen. Några kommuner beskriver att det även är vanligt med en förtryckt bild på t.ex. en viss tobaksprodukt och att försäljningsstället själv fyllt i priset på varan. Prisreklamen är ofta placerad i butikernas skyltfönster. Iakttagelser finns även av skyltar med prisreklam för tobak placerade på gatan utanför butiker. Vid tobakstillsynen i Eda kommun under 2003 uppmärksammades ett par försäljningsställen som gjorde reklam för nya märken. I dessa fall utgjordes reklamen av skyltar på gatan och i skyltfönster med budskap om tobakens välsmakande och välgörande effekter. Även Solna kommun uppger att man sett avarter av reklam på ett antal försäljningsställen i samband med att nya märken introducerats.

Marknadsföringen av produkterna i övrigt åvilar huvudsakligen tobakstillverkarna. De tobaksbolag som representerar tobakstillverkarna har egna säljkåror som förser kunderna med reklam- och kampanjmaterial. Det kan vara vid personliga besök på säljstället eller genom att tobaksbolaget skickar kampanjmaterial

m.m. per post. I leveranser av cigaretter förekommer dock ibland kampanjmaterial, såsom påklitrade tändare eller en liten skylt avsedd för butiksdisen. Under pågående kampanjer besöker tobaksbolagens säljkårer kunderna, förser dem med kampanjmaterial och tar även upp order. Någon försäljning direkt från de stora cigarettillverkarnas upplag till återförsäljare i Sverige lär inte förekomma. Fronten på tobaksvaruautomaterna är också en reklamyta som kan nyttjas på restauranger m.m. för att exponera tobaksvaror. Två kommuner uppger i utredningens intervjuundersökning att man har haft problem med påträngande reklam i samband med att tobaksbranschen vill introducera nya produkter på marknaden.

För att introducera en ny produkt kan ett tobaksbolag se till att affärsidkarna i detaljistledet erbjuder bolagets vara till en kund. Det innebär att en kund som är i färd med att köpa en tobaksvara av visst märke erbjuds den tobaksvara som skall lanseras till ett lägre pris, s.k. switch. Denna marknadsföringsmetod är dock inte så vanlig numera. Mera vanligt förekommande är gratiserbjudanden, dvs. att den som vill köpa en dosa snus av sitt vanliga märke erbjuds att gratis få ytterligare en dosa snus av det märke som skall lanseras. Någon heltäckande beskrivning av vilka marknadsföringsmetoder som är tillåtna respektive otillåtna finns i dag inte i Konsumentverkets riktlinjer.

Annonsörsföreningen, som ingår i World Federation of Advertisers och är en intresseförening för reklamköpare i Sverige, anser att förslagen i Konsumentverkets rapport²³ är acceptabla. Det är huvudsakligen förslaget om att reformera ordningen genom lagstiftning som föreningen vänder sig emot. Vidare behövs en övergångstid av det slag som föreslås i rapporten för att genomföra reklambegränsningen. Det är angeläget att en omställningstid iakttas när ett förbud mot utomhusreklam genomförs för att man skall kunna anpassa skyltningen till de nya villkoren under en övergångsperiod. Det som sägs i direktivet om begränsningar av reklamen på Internet är enligt föreningen bekymmersamt med tanke på överföringen av kommersiell information mellan företag i branschen (jfr artikel 3.2 direktivet).

Bolagen Philip Morris International och Gallaher Sweden, som också har deltagit i beredningen av Konsumentverkets rapport, anser att det är en omfattande uppgift för handeln att förändra sina

²³ Konsumentverkets PM 2003:02 Stopp för utomhusreklam för tobak.

reklamanordningar. Uppskattningsvis finns ca 7 000 skyltar med utomhusreklam. Ibland är butikens namn och ett tobaksvarumärke integrerade i en skylt. Det är viktigt att de regler som beslutas skapar en god förutsägbarhet. Man skall från tobaksbolagens sida kunna avgöra på förhand vilken kommunikation med kunderna som är tillåten respektive otillåten.

8.4.4 Tobaksfester

En särskild form av marknadsföring är av tobaksbolag arrangerade releasepartyn m.m. i samarbete med exempelvis lokala restauranger, s.k. tobaksfester. Marknadsdomstolen har i en dom år 2002 förbjudit tobaksfester vid vite.²⁴ Under åren 2000 och 2001 lanserade ett tobaksbolag (nuvarande Gallaher Sweden AB) två nya cigarettmärken på den svenska marknaden. Med anledning härav arrangerade tobaksbolaget fester på flera platser i landet för unga personer. – Marknadsdomstolen konstaterade att festerna på ett mycket tydligt sätt hade framhåvt de aktuella cigarettmärkena. Vad särskilt gällde utbudandet av cigaretter till ett starkt rabatterat pris så fann domstolen med hänsyn till de omständigheter under vilka denna försäljning skett att denna blev att jämställa med provutdelning under otillåtna former. Sammanfattningsvis fann Marknadsdomstolen att arrangemangen stred mot de krav på särskild måttfullhet som gäller enligt tobakslagen och Konsumentverkets riktlinjer (KOVFS 1998:7).

Enligt Konsumentverket har det under år 2003 och hittills under 2004 inte gjorts några nya iakttagelser om tobaksfester.

8.4.5 Sponsring

Sponsring från tobaksbolag är ovanlig i Sverige och på senare år har det inte gjorts några återkommande iakttagelser om sponsrade evenemang. En förklaring som lämnats är att tobaksbolagens produkter ofta inte kan få det slag av exponering som man önskar. Bl.a. måste marknadsföringen motsvara krav på särskild måttfullhet. En motprestation i form av ett reklamvärde är dessutom normalt en förutsättning för att sponsorsutgiften skall vara en avdragsgill driftskostnad i inkomstslaget näringsverksamhet

²⁴ Marknadsdomstolens dom den 26 november 2002, dnr B 7/01 (MDA 2002:29).

(jfr Regeringens skrivelse 2003/04:175 Avdrag för s.k. sponsring, s. 4 och Regeringsrättens avgöranden RÅ 2000 ref. 31 I och II). Redan på denna grund blir sponsring inte kommersiellt intressant, särskilt som Sverige i sig är en förhållandevis liten marknad. Många gånger har dessutom exempelvis idrottsföreningar egna riktlinjer för vilken form av sponsring man godtar. Dessa riktlinjer utesluter ofta bidrag från cigaretttillverkare m.fl.

8.5 Kommunernas tillsyn

8.5.1 Tillsynens omfattning

Den omedelbara tillsynen över att tobakslagen och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs utövas av kommunala nämnder. Tillsynen gäller bl.a. att tobaksvaror säljs eller lämnas ut endast till den som har fyllt 18 år respektive att näringsverksamhet med försäljningen av tobaksvaror till konsumenter anmäls (19 § tobakslagen i förening med 12 och 12 a §§ samma lag). Socialstyrelsen, den dåvarande centrala tillsynsmyndigheten på området, lät år 1998 genomföra en studie av hur tillsynen organiserats och fungerar (prop. 2001/02:64 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.

Statens folkhälsoinstitut har genomfört riktade utbildningsinsatser gentemot bl.a. kommunerna om åldersgränsen för köp av tobak. Till exempel har ett informationsmaterial riktat till handeln och till kommunala handläggare tagits fram i samarbete med Alkoholkommittén. En handbok för tobaksfrågor, motsvarande Handbok Alkohollagen, är också under utarbetande.

Enligt Folkhälsoinstitutet har något fler än hälften av kommunerna (151 kommuner) under år 2002 besökt försäljningsställen i informations- eller kontrollsyfte, när det gäller tobakslagens bestämmelser om åldersgräns vid tobaksförsäljning. Sammanlagt besökte kommunerna ca 3 300 försäljningsställen. Motsvarande siffror för 2003 är att närmare 70 procent av kommunerna (199 kommuner) uppger att de har besökt försäljningsställen i

informations- eller kontrollsyrte. Sammanlagt besökte kommunerna 5 514 försäljningsställen år 2003.²⁵

8.5.2 Iakttagelser från kommunernas tillsynsarbete

Kommunernas tillsynsbesök

Alla de sex kommuner som har deltagit i utredningens intervjuundersökning²⁶ uppger att de har upprättat ett register över försäljningsställen som säljer tobak. De har som mål att göra minst ett tillsynsbesök per försäljningsställe och år. Dessa kommuner anser själva att man lever upp till sina mål, och i ett par fall uppger man att man ofta hinner med ett till två besök utöver detta. Några kommuner nämner att de hinner besöka alla försäljningsställen som säljer livsmedel och alkohol, eftersom denna tillsyn sker i samband med annan tillsyn som kommunen ansvarar för, men att de ibland har svårt att hinna med tillsynen på andra försäljningsställen. På Folkhälsoinstitutets enkät för 2004 rörande kommunernas tillsyn enligt tobakslagen svarar alla kommunerna i intervjustudien jakande på frågan om kommunen besökt försäljningsställen i informations- och/eller kontrollsyrte gällande tobakslagens bestämmelser om åldersgräns vid försäljning av tobak.²⁷ Flera kommuner pekar på att det inte finns någon tid över att försöka söka upp försäljningsställen som inte anmält sin tobaksförsäljning till kommunen. Alla kommuner uppger att de vid dessa årliga tillsynsbesök försöker få ett samtal med butikens ägare och någon kommun talar även med de anställda. Man informerar om tobakslagen samt delar ut broschyrer och etiketter rörande 18-årsgränsen för tobaksförsäljning.

Fem av sex kommuner uppger att de gjort tillsyn med speciell inriktning de senaste två åren. I tre av dessa fall handlar det om att kommunen, på olika sätt, fått information om missförhållanden på ett eller flera försäljningsställen i kommunen/stadsdelen. Någon kommun har genomfört tillsynsåtgärder för försäljningsställen som ligger i närheten av skolor.

²⁵ Länsrapport 2002. Rapport 2003:52. Staten folkhälsoinstitut 2003, jämförd med preliminära uppgifter från Folkhälsoinstitutets enkätundersökning för 2003.

²⁶ Bilaga 5.

²⁷ Antal besök per kommun som uppges i enkätsvaren för 2002: Eda (23 st.), Göteborg (500 st.), Solna (80 st.), Sundsvall (4 st.), Västerås (ca 50 st.) och Örkelljunga (3 st.). Dessa svar skiljer sig något från de svar kommunerna gav i intervjustudien.

Provköpsstudier

Två kommuner, Solna och Göteborg, har uppgett att de har gjort provköpsstudier. Solna har de senaste fyra åren genomfört tre sådana studier. Årets studie genomfördes i februari 2004. Ungdomarna var arton år när studien genomfördes, men hade inte med sig legitimation med vilken de kunde styrka att de hade den lagliga åldern för att handla tobaksvaror. Av 56 butiker som anmält tobaksförsäljning ingick 38 butiker i studien och 26 av dessa 38 butiker sålde tobak till ungdomarna. Det var endast tolv av 38 butiker, dvs. 32 procent av butikerna, där expediten frågade ungdomarna om legitimation. I inget fall då ungdomarna tillfrågades om legitimation fick de köpa tobak. I tre butiker tillfrågades ungdomarna om sin ålder och tilläts efter det att de svarat att köpa tobak utan att visa legitimation.²⁸ I Göteborg har kommunen genomfört en liknande studie. Under våren 2004 företogs provköp i två stadsdelar och i sammanlagt ca 180 butiker av olika storlekar. Upplägget liknade den studie som genomförts i Solna. Preliminära resultat visar att legitimationskontroll i genomsnitt företogs i sju av tio butiker, men också att det förelåg stora lokala variationer. I ett fåtal fall sålde butiker tobaksvaror trots att legitimation inte uppvisades.

Solnas studie gav vid handen att det var de mindre butikerna med en till två kassor som upprätthöll legitimationskravet bäst. Resultatet var sämre för försäljningsställen som hade tre eller fler kassor. Brister av det slaget anses kunna bero på att stora butiker har en hög personalomsättning, vilket försvårar utbildningen av personalen. Det går dock ofta inte att urskilja någon speciell typ av försäljningsställe som brister i efterlevnaden av 18-årsgränsen. Som en generell iakttagelse noteras att det kan vara lokaliseringen av försäljningsstället som avgör om bestämmelserna efterlevs. Försäljningsställen som ligger i närheten av skolor har naturligt nog ett efterfrågetryck från minderåriga. Kunskapen om bestämmelserna i tobakslagen hos ägarna av dessa försäljningsställen kan vara låg. Även små närbutiker kan därför ha svårt med efterlevnaden av 18-årsgränsen. Att fråga om legitimation av rätt kunder kräver en viss vana och det är därför ofta värdefullt att butiken har erfarna expediter. Ingen av kommunerna i

²⁸ "Uppföljning av inköpsförsök av folköl och tobak i Solna stad februari 2004", Socialförvaltningen, Solna stad, Ann Gotting-Veide.

utredningens intervjuundersökning anser dock att det är vanligt förekommande att minderåriga personer själva säljer tobak.

Förelägganden och förbud

Kommunerna har i utredningens intervjuundersökning tillfrågats om vilka förelägganden eller förbud som kommunen meddelat enligt 20 § tobakslagen, samt om dessa i så fall har förenats med vite. Två kommuner av de sex kommuner som intervjuats, Örkel-ljunga och Västerås, har meddelat förbud om försäljning av tobak. Handläggaren i Örkel-ljunga kommun uppger att föreläggandet var förenat med vite. Svaren på Folkhälsoinstitutets kommunenkät för 2003 tyder på att förelägganden eller förbud enligt tobakslagen förekommer mycket sällan. Endast tre kommuner har svarat ja på frågan och två av dessa kommuner har alltså ingått i utredningens intervjuundersökning, nämligen Västerås och Örkel-ljunga kommuner. Den tredje kommunen är Svalövs kommun.

Lagföring för brott mot tobakslagens bestämmelser

Ingen av de sex kommunerna i intervjuundersökningen uppger att de känner till någon försäljare inom detaljhandeln i kommunen som blivit åtalad eller som har godkänt strafföreläggande för brott mot tobakslagens förbud att sälja tobak till minderåriga 2003. Däremot uppger tre av de sex kommunerna som medverkat i intervjustudien att de känner till någon försäljare inom detalj-handeln i kommunen där överträdelsen bedömts som ringa gällande brott mot tobakslagens förbud att sälja tobak till minderåriga. Svaren på Folkhälsoinstitutets kommunenkät för 2003 visar att endast tre kommuner i riket känner till ärenden om åtal respektive godkända strafförelägganden för brott mot tobakslagens bestämmelser om försäljning till minderåriga. Dessa tre kommuner är Härjedalen, Hörby och Katrineholm. Det föreligger dock ett visst bortfall eftersom endast 230 (av 290) kommuner har besvarat frågan. Ett tiotal kommuner har lämnat uppgifter om ett eller flera fall där överträdelsen har bedömts som ringa.

8.6 Smuggling och olaglig handel

8.6.1 Allmänt om den illegala handeln med tobaksvaror²⁹

Tobaksvaror förs in till Sverige illegalt från ett flertal länder innanför och utanför EU. Illegal införsel (nedan enkelt benämnd smuggling) av cigaretter sker huvudsakligen från Polen, Ryssland och de baltiska länderna. Smuggling förekommer även från Ukraina och Vitryssland. Smuggling förekommer både i direkttrafiken från dessa länder och via andra länder, såsom Finland, Tyskland och Danmark. Cigaretterna är avsedda för en svart marknad i Sverige, eller för vidare transport och införsel till andra länder. Sverige används alltså som transitland för smuggling till andra länder. När det gäller smugglade tobaksvaror som förts in till eller transporterats genom Sverige så har det hittills till mycket stor del varit fråga om cigaretter. Det förekommer dock mindre beslag av andra tobaksvaror, såsom röktobak. En betydande del av de cigaretter som upptäckts i Sverige bedöms vara avsedda för försäljning i Storbritannien, Norge m.fl. västeuropeiska stater. Det s.k. smuggeltrycket mot Sverige anses ha ökat de senaste åren.

Merparten av cigaretterna är illegalt tillverkade och varumärkesförfalskade. Hittills gjorda beslag avser cigaretter med ofta oklart ursprung som saluförs i landet med kända varumärken som Prince, Marlboro och Level. Cigarettaskarnas varningstexter har hittills varit utformade på andra språk än svenska. Det varierar hur väl utförda de förfalskade förpackningarna är. Även kvaliteten på cigaretterna varierar. Ibland är plagiaten i alla avseenden mycket välgjorda.

8.6.2 Införsel, transport och försäljning av smuggelcigaretter

Enligt uppgifter från Tullverkets analysenhet och Statens folkhälsoinstitut avser en mycket stor del av smuglingen cigaretter med förfalskade varumärken. De pirattillverkade cigaretterna ser ut att vara välkända märken men tillverkas i illegala fabriker. Sådana fabriker har påträffats i Kina, Ryssland, Baltikum och Belgien. Cigaretter med förfalskade varumärken säljs i förpackningar som är svåra att skilja från originalen. Om det verkliga innehållet i produkten kan konsumenten inte bilda sig någon uppfattning.

²⁹ Uppgifter från Tullverkets analysenhet.

Försäljningen kan ske i små livsmedelsbutiker och hos tobakshandlare som på detta sätt kan sälja cigaretter som är betydligt billigare än konkurrenternas.

En orsak till att transitering förekommer är det geografiska läget. Sverige ligger mellan avsändar- och mottagarländer. Genom att frakta godset genom Sverige kan man dölja ursprunget. En last märkt med Sverige som avsändarland betraktas som mindre angelägen att kontrollera än en last som kommer från ett land där det förekommer illegal cigarettproduktion.

Smuggelcigaretterna kommer i olika slags transporter och bl.a. med långtradare och lastfartyg. Prisnivån är inte den enda faktor som styr smugglingens storlek. Den styrs i stället av ett komplicerat samspel mellan olika faktorer i flera länder. Internationellt samarbete mellan länders tullmyndigheter bedrivs för att komma åt organiserad smuggling. I bl.a. England och Tjeckien används redan specialutbildade hundar som söker upp smuggelcigaretter i fraktsändningar.

I utredningens intervjuundersökning³⁰ har kommunerna Göteborg och Sundsvall uppgett att respektive kommun har problem med smuggeltobak. I Göteborg tror man att förekomsten av smuggeltobak beror på att Sverige är ett transitland för tobak som transporteras från kontinenten och har Oslo som slutdestination. I Sundsvall uppger man gängkriminalitet som den stora orsaken till smuggeltobakens utbredning. Kommunen antar även att förekomsten kan bero på att tobaken transporteras vidare från Sundsvall till övriga Norrland och att staden är en transitort för tobakssmuggling från Östeuropa till Norge. Kommunen och Tullverket samarbetar kontinuerligt för att kartlägga hur tobaken smugglas. I samarbete med polisen har Sundsvalls kommun gjort tillslag mot ett antal restauranger, men hittills har inte dessa tillslag givit något resultat.

8.6.3 Närmare om smugglingens omfattning och karaktär

I resandetrafiken smugglas cigaretter av privatpersoner som inte sällan för in så stora mängder som går att bära med sig eller gömma i en personbil. Det rör sig i regel om maximalt 20 000 cigaretter per restillfälle. En annan form av smuggling förekommer i gods-
trafiken. Det kan vara fråga om att en chaufför på eget initiativ eller

³⁰ Bilaga 5.

på uppdrag av någon annan person gömmer cigaretterna bland övriga varor och planerar att ta ut dem ur lasten någonstans efter vägen mot destinationsorten. Dessa cigarettpartier kan bestå av 100 000 – 1 000 000 cigaretter per tillfälle. En tredje form av smuggling är mera väl organiserad och bedrivs av grupperingar med ett utvecklat kontaktnät. Huvudaktörerna är personer med någon form av utländsk anknytning som samarbetar med personer bosatta i Sverige. Ofta sköter de utländska aktörerna inköp, paketering och smuggling medan de i Sverige bosatta personerna tar hand om omlastning, försäljning och distribution till detaljister inne i landet. Man kan använda sig av olika sätt att dölja smugglingen. Det förekommer s.k. täcklaster, förfalskade dokument, förfalskade tullstämplar och fiktiva företagsnamn. Man anlitar etablerade transportföretag vars chaufförer inte sällan är ovetande om att det döljer sig ett illegalt parti cigaretter i lasten. Utmärkande är även att kontaktnätet omfattar inte bara transportföretag utan även tillverkare och distributionskanaler. Man har goda kunskaper om kontrollmyndigheter, tullrutiner och det som kännetecknar den legala handeln. När dessa grupperingar smugglar tobaksvaror kan partierna uppgå till 1–4 miljoner cigaretter. Enligt en grov uppskattning av Tullverket förs mellan 400 och 700 miljoner cigaretter in illegalt till Sverige.³¹

Enligt skattningar av Brottsförebyggande rådet (BRÅ) omfattade den svenska smuggelmarknaden 1996 omkring 150 – 200 miljoner cigaretter. Det motsvarade ca 2 procent av totalmarknaden vilket bedömdes vara lågt i ett europeiskt perspektiv. Under våren 1998 beräknades smugglingen ha ökat till ungefär 5 procent enligt samma källa. Det uppskattades att 20 procent av totalmarknaden för cigaretter våren 1998 kom från taxfreehandel.³²

8.6.4 Ingripanden mot smugglingen

Under åren 1970–1995 översteg tullmyndigheternas årliga beslag aldrig 6 miljoner cigaretter. Sedan 1997 har beslagen av cigaretter varit markant högre än tidigare år. Antalet beslagtagna cigaretter har därefter pendlat i intervallet 27 – 48 miljoner cigaretter under åren 1997–2002. Sverige har använts som transitland av cigarett-

³¹ Tullverket; ”PM om cigarettsmuggling från andra EU-länder”, 2004-04-19. Enligt Tullverket är uppgifterna om illegal införsel relevanta fortfarande augusti 2004.

³² LGW Persson, Kontrollnivå och lönsamhet vid cigarettsmuggling, Stockholm 1999.

smugglare och år 2001 uppskattades 45 procent av beslagen ha varit ämnade för den engelska marknaden. Det finns dessutom en oregistrerad konsumtion som utgörs av privat införda tobaksvaror. Det kan då vara fråga om antingen legalt införda tobaksvaror eller varor som omfattas av småskalig smuggling.³³

Sedan mitten av 1990-talet gör alltså Tullverket årliga beslag av smuggelcigaretter som stabilt ligger på en högre nivå än tidigare år. Under 2003 beslagtogs rekordmånga cigaretter, nämligen 74,1 miljoner cigaretter vilket är den högsta siffran för ett enskilt år. I statistiken ingår det rekordstora beslaget på ca 29 miljoner cigaretter i Stugsund som fanns ombord på ett ryskt lastfartyg. Utan det beslaget hade den totala mängden cigaretter varit ungefär lika många som beslagtogs åren 1998, 2000 och 2001. Under år 2003 handlade Tullverket mer än 2 600 fall av smuggling av cigaretter.³⁴

Enligt Tullverkets och Rikspolisstyrelsens gemensamma rapport om den organiserade brottsligheten i Sverige har elva grupperingar upptäckts som ägnar sig åt organiserad cigarettsmuggling. Åtta av dessa grupperingar bedöms ha varit aktiva under år 2003. Därtill har Tullverket registrerat ytterligare ett antal fall av organiserad och storskalig brottslighet med anknytning till cigarettsmuggling.

8.6.5 Vilka brott kan bli aktuella?

Införsel från länder utanför EU

Illegal införsel av cigaretter från länder utanför EU utgör ett brott mot lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) i form av s.k. tullbrott (8–11 §§). För att det skall vara fråga om ett tullbrott förutsätts dock att handlingen eller underlåtenheten har samband med tullbehandlingen och att det är fråga om undandragande av tull, annan skatt eller avgift som Tullverket skall besluta (närmare avsnitt 6.3.6). När det gäller införsel av obeskattade cigaretter från tredje land finns möjlighet att ingripa mot andra aktörer än dem som svarat för införseln. Hanteringen av insmugglade cigaretter (t.ex. lagring, paketering, transport och

³³ Drogutvecklingen i Sverige Rapport 2003, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, s. 158–160.

³⁴ Tullverket; ”PM om cigarettsmuggling från andra EU-länder”, 2004-04-19, PM om ”Tullverkets förslag till åtgärder i anledning av EU:s utvidgning den 1 maj 2004” och uppgifter från analysenheten.

försäljning) utgör således olovlig befattning med smuggelgods. Det torde åvila åklagare att bevisa att ett visst parti av cigaretter inte utgör gemenskapsvara för att kunna styrka ett åtal gällande tullbrott eller olovlig befattning med smuggelgods (jfr Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 18 mars 2004 i mål nr B 1236-03, DB 2079). Sedan år 2003 kan även brottet olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor enligt lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljor (LPK) komma i fråga.

Införsel från andra EU-länder

Tullbrott eller olovlig befattning med smuggelgods kan inte komma i fråga vid införsel från andra EU-länder. Det kan i stället bli fråga om skattebrott eller olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor i vissa situationer.

EU utvidgades till nya länder den 1 maj 2004. Cigaretter har tidigare under flera år smugglats till Sverige från några av dessa nya EU-länder. Införseln får övervakas med stöd av lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot annat land inom Europeiska unionen, som gäller kontroller vid inre gräns inom EU (se avsnitt 6.3.5). Tullverket får med stöd av denna lag endast kontrollera att åldersgränsen i 13 § tobakslagen iakttagits. Kommersiell införsel får ske av cigaretter som utgör gemenskapsvara, dvs. cigaretter som har tillverkats inom EU eller som i vederbörlig ordning importerats till EU. Det föreligger för sådana varor inte någon generell anmälningsskyldighet för tullbehandling vid införsel till Sverige. För vissa länder finns införselbegränsningar, se avsnitt 6.3.4.

När det gäller införsel av obeskattade cigaretter från tredje land finns som tidigare framhållits möjlighet att ingripa mot andra aktörer än dem som smugglat cigaretterna. Någon motsvarande möjlighet att ingripa finns inte om den illegala införseln har skett från ett annat EU-land. Ett eventuellt skatteundandragande får beivras enligt skattebrottslagen (1971:69). Införsel av i Sverige obeskattade cigaretter från andra EU-länder kan alltså lagföras som skattebrott enligt skattebrottslagen. Brister vad gäller ledsagar-dokument, säkerhet för skattens betalning m.m. kan bedömas som olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor enligt LPK. Kontroll kan enligt den lagen endast ske under transporten och vid

lastning. Transportkontroll kan f.ö. aldrig genomföras i en lokal (jfr prop. 1997/98:100 s. 185).

9 Allmänna utgångspunkter för utredningens förslag

9.1 Uppdraget

Av utredningens direktiv framgår att utredningen har till uppgift att lämna förslag till det nationella genomförandet av dels WHO:s ramkonvention om tobakskontroll, dels det nya EG-direktivet om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring av tobaksvaror (2003/33/EG). Därutöver har till utredningen överlämnats EG-rekommendationen om förebyggande av rökning och om initiativ för en effektivare tobakskontroll (2003/54/EG). Utredningen skall dessutom närmare överväga Konsumentverkets förslag om stopp för utomhusreklam för tobak.

Utredningens uppdrag omfattar alltså inte någon allmän översyn av tobakslagen, vilket för övrigt inte heller hade varit möjligt med hänsyn till den synnerligen korta utredningstiden. Utredningen har mot den angivna bakgrunden främst inriktat arbetet på sådana frågor där ramkonventionen eller EG:s rättsakter kan motivera ändringar i tobakslagen eller andra lagar av betydelse för tobakskontrollen. Utredningen har också särskilt uppmärksammat om det effektiva genomförandet av förpliktelserna motiverar förändringar av myndighetsansvar eller organisation. Det koncentrerade utredningsarbetet medför med nödvändighet att vissa områden måste behandlas tämligen summariskt i motivtexten och att läsaren kanske inte finner svar på alla detaljfrågor som kan ställas. Detta kan bara beklagas. Enligt utredningens mening torde dock flertalet av de tillämpningsfrågor som kan tänkas uppstå komma att påpekas och belysas under remissbehandlingen.

Det nu anförda hindrar inte att utredningen ansett sig kunna påtala vissa andra problem på området vilka uppmärksammas under arbetets gång men som faller utanför utredningens eget uppdrag. Några sådana tas upp i det följande. Det ankommer på

regeringen att bedöma om och när detta motiverar utredningsåtgärder.

Allmänt kan vidare sägas att Sverige har en utvecklad tobakspolitik som spänner över samtliga de rättsområden som tas upp i ramkonventionen. Det nationella genomförandet av konventionen medför därför inga stora förändringar för Sveriges del. Konventionen motiverar dock skärpningar och förtydliganden av en del bestämmelser i tobakslagen. Det kan visserligen hävdas att inte alla av de föreslagna ändringarna är absolut nödvändiga, då konventionen ger visst tolkningsutrymme när det gäller det nationella genomförandet. Utredningen har emellertid ansett sig böra ta fasta på utredningsdirektivets anvisning om att utgå från det högsta möjliga skyddet för människors hälsa och om att särskilt beakta skyddet för barn och unga. Detta innebär enligt utredningens uppfattning att förslagen bör präglas av en hög ambitionsnivå och att sådana artiklar i konventionen som tillmätts stor betydelse under förhandlingarna så långt som möjligt bör återspeglas i svensk lagstiftning.

Slutligen bör framhållas att stora och viktiga delar av en nationell tobakspolitik ligger utanför det egentliga lagstiftningsområdet. Dit hör t.ex. tullens, polisens och skattemyndigheternas verksamhet för att beivra brott samt de olika insatser för upplysning, information och annan förebyggande verksamhet som görs bl.a. av landsting och kommuner och inte minst frivilligorganisationer. Vilka resurser som kan avsättas härför är inte utredningens sak att avgöra. Utredningen vill dock understryka att också dessa aspekter utgör viktiga delar av den samlade tobakskontroll som ramkonventionen skall främja och att även de måste ges erforderlig uppmärksamhet i den framtida planeringen.

Vissa frågor om det samlade nationella ansvaret för tobakskontrollen tas upp i det följande.

9.2 WHO-konventionen

Inledningsvis skall erinras om att konventionen är resultatet av flera års förhandlingar vari närmare 200 stater deltagit. Förhandlingarna präglades av stort engagemang från många delegationer och det framlades en mängd olika förslag utifrån nationella behov och varierande rättsliga utgångspunkter. Mycket av förhandlingsarbetet kom därför att inriktas på att finna en ”minsta gemensam

nämnamnare” för merparten av förslagen. Det är uppenbart att man i detta läge ofta måste kompromissa om den exakta utformningen av texten. Det bör också framhållas att den rättsliga begrepps-bildningen skiljer sig mycket mellan olika länder och mellan olika språk. Det var därför nödvändigt att sträva efter sådana uttrycks-sätt i konventionen som skulle kunna förstås och vara relevanta i alla deltagande länder, trots deras mycket olikartade rättsliga traditioner och varierande behov av lagstiftning.

Konventionen är på grund av det anförda ofta formulerad i allmänna ordalag och ger också i de flesta fall stor frihet för staterna att själva bedöma om och i så fall vilka åtgärder som behöver genomföras för deras del. Det är därför inte meningsfullt att försöka göra en alltför exakt uttolkning av konventionens uttrycks-sätt, som dessutom inte alltid är helt desamma i de olika språkversionerna. Utredningen har därför haft som allmän utgångspunkt att det i första hand är konventionens syfte med respektive bestämmelse som skall uppnås och att detta skall genomföras på ett sätt som passar in i det nationella rättsliga systemet. Det bör dessutom erinras om att det ofta finns ett samband mellan olika konventionsbestämmelser – det är ju en sammanhållen tobakskontroll som eftersträvas – vilket gör att en bestämmelse kan behöva läsas i ljuset av andra delar av konventionen.

Konventionen täcker dessutom vitt skilda sakområden, där de åtgärder som åsyftas är av mycket olika slag och berör såväl statliga som andra myndigheter samt organisationer, arbetsgivare m.fl. En hel del av den berörda verksamheten är inte närmare författnings-reglerad utan ansvaret vilar på t.ex. Tullverket när det gäller arbetet mot smuggling eller på sjukvårdshuvudmännen när det gäller tobaksavvänjning. Konventionen aktualiserar i sådana fall inga förslag från utredningens sida, utan det får bli en senare politisk fråga att avgöra vilken prioritet tobakskontrollen skall ges i förhållande till andra samhällsbehov.

Konventionen aktualiserar vidare ett fortsatt internationellt samarbete med bl.a. utarbetande av protokoll innehållande närmare bestämmelser för vissa sakområden. Hur dessa frågor skall hanteras är en fråga för regeringen och utredningen går inte närmare in härpå. Detsamma gäller hur det i konventionen förutsatta biståndet till utvecklingsländer och länder med övergångsekonomi skall genomföras. I avsnitt 7.3 har lämnats en redogörelse för bistånd som kan lämnas genom EU:s biståndsprogram och för Sida:s verksamhet. Det får förutsättas att tobakskontroll i framtiden

kommer att ges en högre prioritet inom ramen för sådan biståndsverksamhet.

9.3 EG:s rättsakter

De båda rättsakter för vilka utredningen har att lämna förslag till nationellt genomförande gäller båda marknadsföring av tobaksvaror (rekommendationen tar också upp vissa andra frågor). De skall ses i ljuset av det tidigare EG-direktivet om tobaksreklam, vilket ogiltigförklarades av EG-domstolen (se avsnitt 3.2). Domstolens dom har haft avgörande betydelse för det nya direktivets utformning. Det nya direktivet, som är tvingande, tar upp sådana reklam- och marknadsföringsåtgärder som accepterades av EG-domstolen, nämligen åtgärder med potentiellt gränsöverskridande effekt. Marknadsföringsåtgärder som huvudsakligen berör nationella förhållanden regleras i stället i rekommendationen, vilken ger medlemsstaterna en betydligt större frihet vid genomförandet.

Direktivet och rekommendationen skall också ses mot bakgrund av den samtidigt pågående förhandlingen i WHO om ramkonventionen. Artikeln om reklam var en av de svåraste att komma överens om i WHO-förhandlingen samtidigt som det var en av de viktigaste i konventionen. Det var därför mycket angeläget för EU att komma till en gemensam ståndpunkt i reklamfrågan. Direktivet och rekommendationen utgör denna gemensamma ståndpunkt och lades till grund för EU:s agerande i WHO-förhandlingen. Den slutliga konventionstexten har bedömts förenlig med EG-rätten, dvs. i detta fall det nya direktivet och rekommendationen.

Utredningen anser mot denna bakgrund att man bör kunna utgå från att det inte finns några egentliga motsättningar mellan å ena sidan WHO-konventionen och å andra sidan reklamdirektivet, trots olika principiell utformning och vissa skillnader t.ex. i fråga om definitionerna. Det är samma företeelser som lyfts fram i båda dokumenten, även om konventionen täcker in ett bredare område än direktivet (jfr ovan). Enligt utredningens mening är det därför rimligt att vid det nationella genomförandet tolka konventionen och direktivet på likartat sätt.

Slutligen skall erinras om att Sverige under förhandlingen om det nya reklamdirektivet starkt markerat att regleringen inte får komma i konflikt med svenska grundlagsregler (TF och YGL, se

vidare nedan). Den svenska inställningen mötte förståelse och godtog av EU-kommissionen. I direktivets preambel (nr 18) anges också att direktivet särskilt avser att säkerställa respekten för den grundläggande rätten till yttrandefrihet. Ehuru det inte klart framgår av direktivets text får därför förutsättas att konstitutionella begränsningar till skydd för yttrandefriheten respekteras vid genomförandet.

9.4 Reklam, marknadsföring och sponsring

Som tidigare nämnts var detta det avsnitt i WHO-konventionen som diskuterades mest under förhandlingarna. Det rådde en bred internationell enighet om att restriktioner på detta område var en av de absolut viktigaste delarna i en effektiv tobakskontroll. Det var samtidigt det avsnitt som var svårast att komma överens om på grund av de olikartade situationerna, såväl faktiskt som rättsligt, i de olika länderna. Det stod dock tidigt klart att konventionsbestämmelserna måste ge utrymme för att ta hänsyn till eventuella konstitutionella begränsningar. Detta var viktigt för Sveriges del, med hänsyn till regleringen i TF och YGL (se avsnitt 4.1 och 4.2). Konventionen kräver alltså inte några ändringar i grundlag. Man kan uttrycka det så att konventionen förutsätter att varje stat går så långt den kan inom ramen för sin konstitution.

EG-direktivet gör som ovan nämnts inget undantag för konstitutionella begränsningar. På de skäl som anförts ovan bör dock direktivet, trots dess generella avfattning, i denna del kunna tolkas på samma sätt som konventionen.

Utredningen har mot den angivna bakgrunden strävat efter att utforma en svensk reglering för begränsning av tobaksreklam som i princip går så långt som TF och YGL tillåter och alltså inte förutsätter någon grundlagsändring. Beträffande de media som skyddas av TF eller YGL föreslås ett generellt förbud mot kommersiella annonser. Detta innebär en skärpning jämfört med nuvarande regler, som inte omfattar t.ex. filmer och videogram.

Beträffande annan reklam och marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter föreslås, efter modell av konventionens reklamartikel, ett i princip totalt förbud. Härigenom uppfylls även direktivets krav och viktiga delar av rekommendationen. Begränsningen till marknadsföring som riktar sig till konsumenter anges visserligen inte i konventionen, men får anses ligga i syftet med bestämmel-

serna, nämligen att motverka att människor inleder eller fortsätter ett tobaksbruk. För denna tolkning talar även att direktivet undantar branschtidskrifter o.d. Som tidigare nämnts har någon motsättning mellan de båda dokumenten inte ansetts föreligga.

Ett undantag som är nödvändigt att göra gäller spridning av tryckta skrifter och tekniska upptagningar som skyddas av TF respektive YGL. Rätten till sådan spridning är grundlagsskyddad och kan inte inskränkas genom ett allmänt förbud mot marknadsföring av tobak. Detta undantag torde visserligen bli av begränsad betydelse. Det kan dock bli aktuellt t.ex. vid utdelning av tryckta reklamlad.

Ett ytterligare undantag gäller kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen för tobaksvaror. Sådan reklam når endast dem som redan är konsumenter och vill köpa tobak. Från tobaksköparens synpunkt kan sådan marknadsföring fylla en informativ funktion. Det ter sig dessutom rimligt att inte helt hindra en varumärkeshavare från att utnyttja varumärket (jfr avsnitt 4.1.1 och 6.1). Vad gäller detaljhandeln uppkommer ingen konflikt med konventionen eller direktivet om ett sådant undantag införs.

Det kan tilläggas att undantaget för kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen självklart måste tolkas restriktivt eftersom huvudregeln är att reklam och marknadsföring för tobaksvaror till konsumenter inte alls är tillåten. Aggressiv eller påträngande marknadsföring kan inte accepteras, liksom inte heller marknadsföring som är ägnad att uppmuntra till bruk av tobak eller till ökad konsumtion. Gratisutdelning av tobaksvaror, erbjudanden om olika förmåner m.m. vid köp av tobaksvaror får anses ha sådan karaktär och faller alltså utanför det nu angivna undantaget. Marknadsföringsåtgärder som appellerar till barn eller ungdomar kan över huvud taget inte anses tillåtna med hänsyn till den åldersgräns som gäller för inköp av tobaksvaror, oavsett om marknadsföringen sker inne på försäljningsställen. I sammanhanget kan anmärkas att marknadsföring av leksaker och godis som liknar tobaksvaror i syfte att främja en tobaksvara eller tobaksbruk självfallet omfattas av förbudet. Om en vara anses ha sådan karaktär men säljs utan något som helst samband med tobak kan försäljningen dock inte anses falla under tobakslagstiftningen.

Beträffande försäljning genom Internet är det tveksamt om framför allt direktivet kan anses ge utrymme för tobaksreklam t.ex. på hemsidor där tobaksvaror bjuds ut till försäljning. Sådana försäljningsplatser skiljer sig i betydande grad från detaljhandel i

allmänhet. Utredaren gör den bedömningen att Internet är ett sådant medium som kan nå en bred allmänhet och som därför bör omfattas av ett generellt reklamförbud i den mån det inte är fråga om sådana överföringar och tekniska upptagningar som omfattas av YGL. Visst utrymme torde finnas för branschmeddelanden även via Internet, under förutsättning att de inte är tillgängliga annat än för dem har viss kod, password eller liknande.

Det bör tilläggas att utredaren inte uppfattar vare sig konventionen eller direktivet som att ren köpinformation skulle anses utgöra reklam och därmed vara förbjuden. Neutral information om att man säljer tobaksvaror måste godtas, liksom varulistor, prislistor och liknande (se även avsnitt 5.2.4).

En fråga gäller om det – med de undantag som föreslås från det totala förbudet mot marknadsföring av tobaksvaror – finns skäl att införa i konventionen omnämnda föreskrifter om varningstexter i samband med reklam. Sådana varningstexter kan dock i praktiken bara genomdrivas vad gäller prefabricerad reklam, företrädesvis kommersiella annonser. Då kommersiella annonser för tobak enligt utredningens förslag kommer att vara totalförbjudna torde utrymmet för att tillämpa sådana föreskrifter vara försumbart. Utredningen avstår därför från att framlägga något sådant förslag. I sammanhanget skall även erinras om de föreskrifter om varningstexter m.m. som redan finns i 9 § tobakslagen.

Beträffande sponsring finns för svensk del liknande svårigheter som beträffande reklam när det gäller att införa ett totalt förbud rörande medier som skyddas av TF eller YGL. I fråga om sponsring av radio- och TV-program finns sedan tidigare ett undantag i YGL (föranlett av det s.k. TV-direktivet, se avsnitt 5.3.1). I övrigt innehåller grundlagarna inga undantag för sponsring, vare sig av tryckta skrifter eller av artiklar. Dessutom finns en rätt till anonymitet för författare m.fl. som effektivt skulle hindra genomförandet av ett förbud mot sponsring sådan som den definierats i direktivet. Ett svenskt förbud mot sponsring som led i marknadsföring av tobaksvaror måste därför utformas på ett annat och mindre generellt sätt än i direktivet. Utredningen har därvid valt att ta fasta på vad man särskilt åsyftat i såväl direktivet som konventionen, nämligen evenemang och aktiviteter med potentiell gränsöverskridande effekt. Sådana bör därför inte få sponsras av tobaksindustrin. Med tobaksindustrin förstås här detsamma som i konventionen, nämligen tillverkare, partihandlare och importörer

av tobaksvaror. Det är också dessa som skulle ha de resurser som krävs för att sponsra detta slag av omfattande evenemang.

Utredningen har alltså stannat för att inte låta detaljhandlare omfattas av sponsringsförbudet. Det ter sig knappast meningsfullt eller ens önskvärt att förbjuda och beivra sådant som att en lokal handlare ger ett bidrag till ortens idrotts- eller ungdomsverksamhet. En sådan begränsning är tillåten enligt direktivet, som helt klart åsyftar endast sponsring av evenemang eller verksamhet med gränsöverskridande effekt.

Beträffande vissa andra former av marknadsföring, s.k. indirekt tobaksreklam, har vissa ändringar nyligen genomförts i TF och YGL för att möjliggöra förbud mot användning av tobaksvarumärken vid marknadsföring av andra varor. Bestämmelserna bör enligt utredningens mening anpassas till vad som föreslås beträffande annan reklam och marknadsföring. Detta tillgodoser även en punkt i EG-rekommendationen. De detaljerade åtgärder mot marknadsföring av tobaksvaror som i övrigt tas upp i rekommendationen bör enligt utredningens bedömning täckas av det förslagna generella förbudet mot reklam och marknadsföring (den grundlagsskyddade rätten till spridning av tryckta skrifter och tekniska upptagningar måste givetvis respekteras i den mån den kan bli aktuell). Detsamma gäller i fråga om gratisutdelning av tobaksvaror, vare sig i samband med gränsöverskridande evenemang eller i annat sammanhang.

Slutligen bör framhållas att de långtgående inskränkningar i rätten att använda tobaksvarumärken som blir ett resultat av utredningens förslag måste accepteras på grund av att det gäller just tobaksvaror och att såväl WHO som EU och de allra flesta av världens stater ställt sig bakom krav på inskränkning av möjligheterna till marknadsföring av sådana varor. Utredaren tar inte ställning till om liknande inskränkningar skulle kunna godtas beträffande andra typer av varumärken.

9.5 Handel

WHO-konventionen ägnar stort utrymme åt frågor kring handeln med tobaksvaror. Det gäller främst skyddet för barn och ungdom, vilket föranlett en detaljerad artikel med föreskrifter främst rörande detaljhandeln med tobaksvaror. Det gäller också åtgärder för att motverka olaglig handel, inbegripet smuggling.

Åtgärder för att hindra barn och unga från att tidigt börja använda tobak och hamna i nikotinberoende är också enligt svensk uppfattning en av de viktigaste delarna i en nationell tobakspolitik. De olika åtgärder som anges i konventionen är visserligen inte tvingande, men bör enligt utredarens mening komma till klart uttryck i tobakslagen. Vissa av de nya bestämmelserna kan för övrigt anses vara en logisk följd av att tobakslagen redan har en tvingande åldersgräns för inköp av tobak. Från tillsynssynpunkt är det dessutom en fördel att det finns klara lagbestämmelser att hänvisa till vars efterlevnad är förhållandevis lätt att kontrollera, såsom t.ex. det föreslagna förbudet mot självbetjäning. De olika åtgärder som anges i konventionen har alltså i huvudsak förts in i tobakslagen. I något fall har de ansetts snarare höra till reglerna för marknadsföring och behandlas i det sammanhanget. Den punkt som gäller ungas försäljning av tobaksvaror, t.ex. i form av extraarbete i kiosk, tillgodoses enligt utredarens uppfattning av det ansvar som åvilar den som bedriver näringsverksamheten samt av de föreskrifter som finns på arbetsmiljöområdet till skydd för minderåriga i arbetslivet (se avsnitt 6.4).

Vad gäller åtgärder mot olaglig handel läggs i konventionen särskild vikt vid det internationella samarbetet, särskilt det som sker på tullområdet (kap. 2 del IV, jfr avsnitt 7.2). Konventionen innehåller också föreskrifter om märkning av tobaksvaror i syfte att underlätta identifiering och spårning av illegala varor. Dessa föreskrifter svarar i stort mot EG:s s.k. märkningsdirektiv, vilket redan har genomförts i svensk lagstiftning genom nya bestämmelser i dels tobakslagen, dels lagen om tobaksskatt. Konventionen föranleder därför i denna del inga förslag från utredningen.

I sammanhanget bör erinras om konventionens krav på ett effektivt genomförande av konventionsåtagandena och på ändamålsenliga sanktioner vid överträdelse av beslutade regler. Vad gäller detaljhandeln finns mycket som tyder på att kontrollen behöver skärpas. Utredningen återkommer i det följande till frågor om tillsynen över detaljhandeln. Utredningen vill samtidigt understryka vikten av att fortsätta det inledda arbetet med att utreda möjligheterna till mera effektiva och avskräckande sanktioner för försäljning av insmugglade och/eller obeskattade varor (se avsnitt 6.3.7).

9.6 Tillsyn m.m.

Som ovan nämnts kräver konventionen ett effektivt genomförande av parternas skyldigheter. Det är med andra ord inte tillräckligt att införa en reglering. Man måste också se till att den efterlevs.

I Sverige har bestämmelser om tillsyn över detaljhandeln med tobak införts relativt nyligen och det är uppenbart att tillsynsarbetet inte kommit igång på alla håll (se avsnitt 8.5.1). Det innebär bl.a. bristande kontroll över att åldersgränsen upprätthålls, vilket är särskilt allvarligt med hänsyn till att just skyddet för barn och unga är ett av tobakslagstiftningens huvudsyften. Den intervjuundersökning utredningen låtit göra hos några utvalda kommuner (se bilaga 5) bekräftar såväl att det förekommer försäljning av tobak till minderåriga som att kommunerna har svårt att hantera de överträdelse som förekommer. Den statistik som utredningen införskaffat (se bilaga 6) visar vidare att långtifrån alla som säljer tobak anmäler detta till kommunen. Det finns skäl att anta att det ofta är hos sådana handlare som minderåriga kan köpa tobak, inte sällan olovligt införd eller obeskattad sådan.

Enligt utredningens mening är en organiserad och effektiv tillsyn över handeln med tobak en synnerligen viktig del av tobakskontrollen. Det står klart att kommunerna behöver stöd i sin tillsyn, såväl i form av tydliga och lättillämpade lagregler som av vägledning från centrala och regionala myndigheter. Utredningen vill understryka vikten av det arbete som genomförs hos Folkhälsoinstitutet för att förbättra tillsynen över detaljhandeln med tobak (se avsnitt 8.5.1). För att underlätta och effektivisera kommunernas tillsyn föreslår utredningen vidare att bestämmelser om egentillsyn, motsvarande dem som finns beträffande försäljning av folköl, nu förs in i tobakslagen. Man kan dessutom ställa sig frågan om tillsynsmyndigheternas befogenheter är tillräckligt klart utformade i tobakslagen och om det behövs en möjlighet till skarpare åtgärder, t.ex. i form av förbud mot försäljning under viss tid, motsvarande den befogenhet som finns vid försäljning av folköl. Utredningen anser att dessa frågor bör utredas vidare.

I sammanhanget kan anmärkas att tillsynen på tobaksområdet idag företer en tämligen splittrad bild med många olika ansvariga myndigheter vilka har olika regler att följa. Detta medför risk för oklarhet i fråga om uppgifter och kompetens och är ägnat att minska effektiviteten i tillsynen. Det kan enligt utredningens

mening finnas skäl att mera generellt överväga möjligheterna att förenkla och förtydliga dagens system.

Kommunernas tillsyn har hittills i huvudsak varit inriktad på att övervaka att åldersgränsen för inköp av tobak respekteras. Utredningen föreslår emellertid i detta betänkande flera lagändringar som inte direkt tar sikte på åldersgränsen men som också kommer att gälla detaljhandeln. Det gäller främst förbudet mot reklam och marknadsföring av tobaksvaror utanför själva försäljningsstället. Konsumentverket har för närvarande tillsynsansvaret över all marknadsföring, även sådan som sker i detaljhandeln. Detta framstår som svårt att genomföra på ett effektivt sätt. Enligt utredningens mening är det mera ändamålsenligt att ge kommunerna det samlade tillsynsansvaret över de lokala försäljningsställena för tobak. Kommunerna kan då samtidigt kontrollera efterlevnaden av de bestämmelser som avser att säkerställa iakttagandet av åldersgränsen och de bestämmelser som gäller reklamen på försäljningsställena. Utredningen föreslår alltså att kommunerna skall ta över ansvaret för den lokala tillsynen över marknadsföringen på försäljningsställena. Härvid behöver kommunerna självfallet ledning från Konsumentverket, som fortfarande är den centralt ansvariga myndigheten på området och som bl.a. skall övervaka sådan marknadsföring som sker i tryckta skrifter eller i radio och TV. Utredningen förutsätter att Konsumentverket kommer att utfärda nya allmänna råd på området.

Utredningen vill även ta upp länsstyrelsernas roll i tillsynen, vilken i och för sig redan framgår av tobakslagen. Såvitt utredningen kunnat erfara har dock denna uppgift inte alltid ägnats så stor uppmärksamhet hos länsstyrelserna. Då nu kommunerna föreslås få ett ökat och mer krävande ansvar för tillsynen över de lokala försäljningsställena är det angeläget att dessa frågor ges ökad tyngd också hos länsstyrelserna så att de kan ge kommunerna det stöd och de råd som behövs. Utredningen föreslår därför viss komplettering av tillsynsbestämmelserna i syfte att tydliggöra och framhäva länsstyrelsernas ansvar.

Slutligen bör framhållas att det behövs ett utökat samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter för att tillsynen skall bli effektiv. Det är t.ex. angeläget att en tillsynsmyndighet som observerar brister eller överträdelser som en annan tillsynsmyndighet har att bevaka verkligen rapporterar detta till den ansvariga tillsynsmyndigheten så att denna kan vidta åtgärder. Ett exempel kan vara att en kommun i sin tillsyn över detaljhandeln iakttar försäljning av

tobaksvaror som saknar föreskriven märkning och som kan antas vara obeskattade. Dessa frågor bör enligt utredningens mening ägnas särskild uppmärksamhet i det fortsatta arbetet med att förbättra tillsynen på tobaksområdet.

9.7 Vissa övriga frågor

Skydd mot exponering för tobaksrök är ett område där Sverige särskilt engagerat sig för verkningsfulla bestämmelser såväl i konventionen som på det nationella planet. I sammanhanget kan erinras om det nyligen beslutade förbudet mot rökning på restauranger och andra serveringsställen. Konventionens bestämmelser i ämnet är betydelsefulla för utvecklingen i många länder men medför inga krav på ytterligare lagstiftning i Sverige. Mot bakgrund av konventionsbestämmelsernas tydliga syfte finns emellertid anledning att ändå överväga vad som eventuellt skulle kunna göras för att ytterligare öka skyddet mot oönskad exponering för tobaksrök. Utredningen har i det sammanhanget erfarit att det finns invändningar beträffande den nuvarande regleringen för hotell, vilken anses alltför obestämd. Utredningen delar uppfattningen att det kan finnas skäl att tydliggöra den tämligen vaga bestämmelsen om hotellrum där rökning är förbjuden. I hotellfoajéer och liknande gemensamma utrymmen torde rökning redan vara förbjuden enligt 2 § första stycket 6 (från den 1 juni 2005 första stycket 7) tobakslagen (jfr prop. 1992/93:185 s. 54). Vidare kan övervägas om det behövs ett förstärkt skydd mot exponering för tobaksrök på vissa allmänna platser utomhus, t.ex. busshållplatser. Utredningen saknar emellertid underlag för att framlägga några konkreta förslag om ytterligare begränsningar av rökning i nu angivna avseenden. Denna fråga får om så anses motiverat utredas vidare.

När det gäller skydd mot exponering för tobaksrök finns dessutom skäl att framhålla att det knappast är möjligt att lagstiftningsvägen lösa alla de situationer där konflikter kan uppstå mellan dem som önskar röka och dem som blir besvärade av röken. I stor utsträckning blir det därför en fråga om att öka rökarnas medvetenhet om att deras rök kan vara skadlig för andra människor och om att de har ett ansvar för att inte andra skall utsättas för röken. Utredningen föreslår mot denna bakgrund en osanktionerad bestämmelse som påbjuder att den som röker bör se till att andra

människor inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök. Bestämmelsen kan, om den införs, bidra till att skapa en allmänt omfattad norm om att den som röker bör ta hänsyn till andra även i de fall inget formellt förbud mot rökning gäller.

Konventionens bestämmelser om *pris- och skatteåtgärder* slår fast den viktiga principen att parterna bör utforma sin skatte- och prispolitik så att den bidrar till de hälsopolitiska målen att minska tobaksbruket. Denna inriktning av tobaksbeskattningen är dock ingenting nytt för Sverige. Som framgår av avsnitt 7.1.2 följer regeringen utvecklingen på området och vidtar de åtgärder som är motiverade för att göra tobaksbeskattningen så effektiv som möjligt utifrån ett folkhälsoperspektiv samtidigt som hänsyn måste tas till andra länders skatteregler och riskerna för smuggling och illegal handel av olika slag. Utredningen saknar därför anledning att framlägga några förslag vad gäller den svenska tobaksbeskattningen, men vill framhålla vikten av fortsatt arbete inom ramen för EU för att göra skatteövervakningen mer effektiv och för att minska skatteskillnaderna mellan länderna.

Liknande överväganden måste göras när det gäller konventionens bestämmelse om begränsning av inköp och import av skatte- och tullbefriade varor, s.k. tax-free. Med utgångspunkten att tobaksbruk innebär allvarliga hälsorisker och så långt som möjligt bör förebyggas bl.a. genom en kännbar beskattning är det svårt att finna sakliga skäl för att sådana varor i vissa fall skall kunna förvärfvas utan någon skatt alls. Från svensk synpunkt vore det att föredra med en successiv avveckling av tax-free-handeln med tobaksvaror. Detta är emellertid ingenting som Sverige ensamt kan besluta om, utan eventuella fortsatta överväganden måste ske i ett vidare internationellt sammanhang. Frågan kan eventuellt komma upp inom ramen för senare förhandlingar i den s.k. Parts-konferensen, vilken skall följa upp och utveckla konventionen.

Konventionens artikel om *ansvar och skadestånd* är inte helt lätt att tolka. Detta sammanhänger med att det är fråga om en kompromisstext vilken inte bara ger upphov till översättningsproblem utan också rymmer faktiska åsiktsskillnader. Att tobaksindustrin skulle bära ansvaret för de skador som orsakas av tobaksbruk var en viktig utgångspunkt för många av parterna i förhandlingen. När det gäller mot vem och var sådana anspråk skulle kunna göras gällande gick dock åsikterna isär. Ännu

tydligare framstod åsiktsskillnaderna när det gäller vem som kunde anses som skadelidande och för vilka typer av skador ersättning skulle kunna krävas. Från vissa håll hävdades sålunda staternas egen rätt till ersättning av utländska tobaksbolag för de skador och därmed sjukvårdskostnader som orsakats dess medborgare. Andra parter framhöll främst enskildas rätt till ersättning vid sjukdom eller skada som orsakats av tobak. Åsiktsskillnader fanns även i fråga om i vad mån tobaksindustrins ansvar skulle vara strikt eller inte. Någon samsyn i dessa frågor kunde inte uppnås under förhandlingen. Mot bakgrund härav och med beaktande av att skadeståndsrätten är ett område där det är svårt att slå fast några generella regler ansåg många parter, däribland EU:s medlemsstater, att någon artikel om skadestånd inte borde ingå i konventionen. Detta var dock oacceptabelt för de parter som drivit frågan. Resultatet av dessa meningsmotsättningar blev den kompromisstext som nu föreligger. Artikeln lägger tonvikten vid informationsutbyte och inbördes rättsligt bistånd men innehåller också en förpliktelse angående överväganden av den nationella lagstiftningen på området.

Enligt utredningens mening saknas anledning att tolka artikeln på annat sätt än som faller sig naturligt utifrån svenska rättsregler. Skulle åsiktsskillnader mellan parterna i konventionen senare visa sig får en ny bedömning göras utifrån en analys av vari dessa åsiktsskillnader i så fall består.

Enligt svensk rätt är det i första hand den allmänna regleringen i skadeståndslagen som, tillsammans med allmänna skadeståndsrättsliga principer, gäller även i fråga om skador orsakade av tobaksbruk. Det innebär bl.a. att skadeståndsansvar normalt förutsätter att skadan vållats uppsåtligen eller av vårdslöshet. Även den skadelidandes egen medverkan till skadans uppkomst kan ha betydelse. Det strikta ansvaret enligt produktansvarslagen torde knappast kunna omfatta kända skaderisker hos produkter som trots dessa risker är godtagna i samhället (jfr prop. 1990/91:197 s. 34 ff). Frågan huruvida ett företag inom tobaksbranschen med tillämpning av svensk rätt skulle kunna åläggas skadeståndsansvar för skador som uppkommit till följd av tobaksbruk, och i så fall under vilka förutsättningar, har inte varit föremål för någon fullständig prövning i domstolarna. Möjligheterna till framgång med en sådan talan får dock bedömas vara tämligen små. I sammanhanget bör dock erinras om att den skadelidandes rätt till socialförsäkringsförmåner inte påverkas. Vidare kan rätt till

ersättning föreligga enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring för den som skadats till följd av ofrivillig exponering för tobaksrök i arbetet (se avsnitt 6.2).

Skadestånd som ett medel att komma till rätta med den typ av samhälleliga problem som tobaksbruket utgör spelar emellertid inte någon framträdande roll i Sverige. Mera betydelsefulla åtgärder är t.ex. reglering av relevanta verksamheter och produkter, myndigheters övervakning och sanktioner samt den sociala tryggheten för skadelidande. Enligt utredningens mening ger inte konventionen anledning till något annat förhållningssätt. Allmänna skadeståndsrättsliga principer bör alltså även fortsättningsvis tillämpas vid prövning av ersättningsfrågor rörande skador orsakade av tobaksbruk.

Konventionen ställer även krav på de deltagande staterna att bl.a. ha ett *samordnat nationellt ansvar* för tobakskontrollen och en *samordnad nationell rapportering* om konventionens genomförande. Det finns ingen myndighet som i nuläget har ett sådant ansvar i Sverige. Att lägga ett nationellt ansvar på en enda myndighet när det gäller många sakområden där flera andra myndigheter har det centrala ansvaret ter sig dock principiellt svårt. Myndigheterna är samtliga underställda regeringen och någon befälsrätt dem emellan finns inte. Enligt utredningens mening ligger det därför närmast till hands att Regeringskansliet svarar för den nationella samordning som är nödvändig inför regeringens ställningstaganden.

Det nu anförda innebär inte att inte de berörda myndigheternas uppgifter kan behöva kompletteras i vissa hänseenden för att underlätta beredningen i Regeringskansliet. Framför allt krävs ett förberedande arbete för att ta fram underlag för den nationella uppföljningen och rapporteringen. Denna berör flera myndigheters ansvarsområden, och någon av myndigheterna bör därför få till uppgift att från olika håll samla in de uppgifter som krävs i den mån de inte redan finns hos myndigheten själv, samt sammanställa uppgifterna i sådan form att de kan bilda underlag för den nationella rapporten. Enligt utredningens mening ligger det närmast till hands att anförtro Statens folkhälsoinstitut denna uppgift. Folkhälsoinstitutet har redan till uppgift bl.a. att ansvara för övergripande tillsyn inom tobaksområdet och även att främja tillgången på statistik av god kvalitet inom detta område. Institutet synes därför ha tillgång till många av de uppgifter som krävs. Övriga uppgifter bör institutet kunna införskaffa från främst

Skatteverket, Tullverket och Socialstyrelsen. Folkhälsoinstitutets instruktion bör kompletteras med uppgifterna att följa konventionens tillämpning och att lämna erforderligt underlag till regeringen för den nationella rapporteringen enligt konventionen. Övriga berörda myndigheters instruktioner kan också behöva ses över så att deras skyldighet att bistå Folkhälsoinstitutet vid uppgiftsinsamlandet klart framgår.

Övriga nu ej diskuterade avsnitt av konventionen påkallar enligt vad utredningen kunnat finna inte några förslag till åtgärder i detta sammanhang. Vissa artiklar är redan genomförda i svensk lagstiftning, såsom beträffande ingredienser, gränsvärden och märkning (se avsnitt 5.1.1). Andra avsnitt ligger inom ramen för befintliga uppgifter för stat eller kommun, t.ex. beträffande hälsoupplýsning, rökavvänjning och allmänhetens tillgång till nikotinläkemedel (se avsnitt 7.1.4 och 7.1.5). Även åtgärder av nu angivet slag spelar stor roll för att minska tobaksskadorna. Bl.a. är rökavvänjning effektiv och bör finnas lätt tillgänglig. Det får emellertid i sådana delar förutsättas att statliga och kommunala myndigheter görs medvetna om Sveriges skyldigheter enligt konventionen och att regeringen, särskilt i samband med den nationella uppföljningen och rapporteringen, överväger om det krävs ytterligare initiativ för att genomföra och stimulera det nationella arbetet mot tobak.

10 Närmare om förslagen

10.1 Beskattning

Utredningens bedömning: Nuvarande regler i skattelagstiftningen ses över löpande för att möta förändrade krav. Konventionen påkallar inga ytterligare åtgärder.

Konventionen: artikel 6

Rekommendationen: punkt 7

Gällande bestämmelser m.m.: se avsnitt 6.3

Skälen för utredningens bedömning: Som framgår av avsnitt 6.3.7 och 7.1.2 är reglerna om tobaksskatt och om skattekontroll m.m. redan föremål för regeringens uppmärksamhet i olika avseenden. Procedurreglerna för beskattningen regleras i hög grad av de rättsakter som tas fram inom EU. Det finns för närvarande inte skäl att på grund av det som anges i konventionen vidta ytterligare åtgärder.

10.2 Skydd mot exponering för tobaksrök

Utredningens bedömning och förslag: Tobakslagens (1993:581) nuvarande regler om förbud mot rökning i vissa lokaler m.m. tillgodoser de krav som särskilt angivits i konventionen och i rekommendationen. De föreslås kompletterade med en osanktionerad hänsynsregel för andra inte särskilt reglerade situationer.

Konventionen: artikel 8

Rekommendationen: punkt 4

Gällande bestämmelser m.m.: se avsnitt 7.1.3

Skälen för utredningens bedömning och förslag:

Konventionen slår fast att vetenskaplig bevisning otvetydigt har visat att exponering för tobaksrök orsakar död, sjukdomar och funktionshinder. Även om svensk lagstiftning om förbud mot rökning på vissa angivna platser m.m. (2 och 8 §§ tobakslagen) uppfyller de formella kraven i konventionen finns därför anledning att överväga om något ytterligare kan göras för att minska exponeringen för tobaksrök. Utredningen föreslår mot denna bakgrund en osanktionerad hänsynsregel om att den som röker även i andra fall än som avses i 2 § tobakslagen bör se till att andra människor inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök. I övrigt hänvisas till allmänmotiveringen (avsnitt 9.7).

10.3 Skydd för minderåriga

Utredningens förslag: Nuvarande åldersgräns om 18 år för inköp av tobak bör behållas. Reglerna bör kompletteras med

- a) en föreskrift om tydlig skyltning angående förbudet mot försäljning till minderåriga,
- b) förbud mot självbetjäning i form av att kunder själva får plocka tobaksvaror innan betalning erlagts,
- c) föreskrifter om placering och övervakning av varuautomater för tobaksvaror, och
- d) förbud mot försäljning av lösa cigaretter eller små förpackningar av cigaretter.

Utredningens bedömning: Försäljning av leksaker och godsaker som liknar tobaksvaror bör, om de har anknytning till marknadsföring av en tobaksvara, anses som otillåten marknadsföring för tobak. I annat fall bör de inte omfattas av tobakslagen.

Det saknas anledning att lagstifta om förbud för minderåriga att sälja tobaksvaror.

Konventionen: artikel 16.1 och 16.3

Rekommendationen: punkt 1

Gällande bestämmelser m.m.: se avsnitt 5.1.2 och 6.4

Skälen för utredningens förslag: Att förhindra att barn och ungdomar tidigt hamnar i tobaksberoende är ett av tobakslagens viktigaste syften. Även i konventionen har denna fråga fått stort utrymme. I praktiken har det dock visat sig att minderåriga har lätt att komma över tobak. För att göra åldersgränsen mer effektiv bör

därför de kompletterande åtgärder som anges i konventionen och rekommendationen genomförs även i svensk rätt. Vad särskilt gäller den minsta tillåtna storleken för cigarettpaket kan olika synpunkter anföras (av rekommendationen punkt 2 f följer sålunda att förpackningarna inte bör få innehålla mindre än 19 cigaretter). Med hänsyn främst till konventionens syfte att göra det svårare för barn och ungdomar att köpa cigaretter anser utredningen det rimligt att lägga gränsen vid förpackningar som innehåller tio cigaretter eller färre.

Skälen för utredningens bedömning: Om leksaker och godsaker avsedda för barn medvetet utformas på ett sätt som är ägnat att främja avsättningen av en tobaksvara är det att betrakta som marknadsföring av tobaksvaran. Förfarandet kommer därmed att omfattas av det föreslagna generella förbudet mot marknadsföring av tobaksvaror. Om likheten med en tobaksvara är oavsiktlig och saknar allt samband med saluhållande av tobaksvaror finns inte anledning att reglera åtgärden i tobakslagen.

Gällande föreskrifter för att skydda minderåriga i arbetslivet har redovisats i avsnitt 6.4. Enligt utredningens mening utgör inte minderårigas försäljning av tobaksvaror något problem i Sverige. Det saknas därför skäl att införa särskilda regler på detta område utöver vad som följer av arbetsmiljölagstiftningen.

10.4 Reklam och marknadsföring

Utredningens förslag: Nuvarande regler om förbud mot kommersiella annonser i tryckta skrifter och i radio- och TV-program utvidgas till att omfatta även andra upptagningar m.m. på vilka yttrandefrihetsgrundlagen, YGL, är tillämplig. All annan marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter förbjuds, med undantag av

- grundlagsskyddad rätt till spridning av tryckta skrifter eller tekniska upptagningar,
- kommersiella meddelanden eller märkningar som endast fyller funktionen att göra det möjligt att skilja mellan olika tobaksvaror, och
- kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen för tobaksvaror.

Reglerna om marknadsföring av andra varor med användning av varukännetecken för tobaksvaror, s.k. indirekt tobaksreklam, utformas på motsvarande sätt.

Lagstiftningen bör träda i kraft den 1 juli 2005. Anordningar för utomhusreklam vid försäljningsställen som är i bruk vid lagens ikraftträdande får dock användas till utgången av juni månad 2006.

Konventionen: artikel 13.1–4

Direktivet: artikel 3

Rekommendationen: punkt 2

Gällande bestämmelser m.m.: De grundlagsmässiga förutsättningarna för att genomföra långtgående förbud mot tobaksreklam har redovisats i avsnitt 4.1 och 4.2. Nuvarande regler om reklam för och marknadsföring av tobaksvaror anges i avsnitt 5.1.2 och 5.1.3. De förslag som nu läggs fram går så långt som är möjligt inom ramen för grundlagsregleringen i riktning mot ett sådant totalförbud som åsyftas i konventionen.

10.4.1 Kommersiella annonser och annan marknadsföring i medier

Det nuvarande förbudet mot kommersiella annonser i 14 § och 14 a § tobakslagen avser periodiska skrifter och andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen, TF, är tillämplig. Vidare gäller annonsförbudet ljudradio- eller TV-program och TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen. Förbudet omfattar dock inte överföringar i övrigt av ljud, bild eller text på vilka YGL är tillämplig. Inte heller omfattas tekniska upptagningar av ljud, bild eller text i allmänhet. I Konsumentverkets riktlinjer, som grundar sig på överenskommelser med branschen finns dock vissa kompletterande annonsförbud.

När det gäller överföringar och tekniska upptagningar på vilka YGL är tillämplig bör ett generellt förbud mot kommersiella annonser införas. Vidare skall i princip all marknadsföring, oavsett om det är fråga om kommersiella annonser eller inte, vara förbjuden i medier som inte omfattas av grundlagsskydd. Som exempel skall reklam i överföringar via Internet i princip vara förbjuden. Vad nu sagts gäller i den utsträckning spridning av en upptagning inte skyddas av särskilda bestämmelser i YGL

(avsnitt 4.2.1). Härigenom genomförs föreskriften i direktivet om att reklam som inte är tillåten i tidningar och andra tryckta skrifter inte skall vara tillåten i informationssamhällets tjänster (artikel 3.2). Med uttrycket informationssamhällets tjänster avses enligt direktivet definitionen i artikel 1.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34 EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.¹

Förbudet mot kommersiella annonser skall liksom idag gälla näringsidkare som marknadsför tobaksvaror till konsumenter, dvs. branschintern annonsering omfattas inte.

Beträffande viss indirekt tobaksreklam har ändringar nyligen genomförts innebärande förbud mot användning av tobaksvarumärken vid marknadsföring av andra varor. Bestämmelserna om indirekt reklam bör enligt utredningens mening endast anpassas till vad som föreslås beträffande annan reklam och marknadsföring för tobaksvaror. Förbudet skall således omfatta samma medier och avse kommersiella annonser som används vid marknadsföring av andra varor samt tjänster om annonsen innehåller ett varumärke för tobaksvaror. Detta tillgodoser även punkt 2 a) i EG-rekommendationen enligt vilken medlemsstaterna med vissa förbehåll rekommenderas att förbjuda användning av tobaksvarumärken på varor eller tjänster som inte har något samband med tobak.

Enligt direktivet skall reklam i tidningar och andra tryckta publikationer bara vara tillåten i publikationer som trycks och ges ut i tredje land, när dessa publikationer inte i första hand är avsedda för gemenskapsmarknaden. Något särskilt undantag för vissa publikationer som inte i första hand är avsedda för gemenskapsmarknaden behövs inte i tobakslagen. Av Marknadsdomstolens praxis följer nämligen att ingripande enligt bestämmelserna i tobakslagen inte kan aktualiseras om inte reklamen är riktad mot en svensk publik och en svensk marknad (Marknadsdomstolens avgörande MDA 1989:6).

10.4.2 Marknadsföringen på försäljningsställen och i övrigt

Det generella förbudet innebär att ingen som inte själv uppsöker ett försäljningsställe för tobaksvaror skall behöva utsättas för marknadsföring av sådana varor. Det skall vidare vara lätt att övervaka förbudet på eller i anslutning till försäljningsställen.

¹ Direktivet ändrat genom direktiv 98/48 EG.

Undantagen från tobaksreklamförbudet bör vara få och begränsade. Såsom tidigare framhållits (avsnitt 6.1 och 9.4) uppkommer enligt utredningens mening inte någon konflikt mellan förslaget och varumärkesrätten. Under en omställningstid får nuvarande skyltning och andra anordningar för reklam utomhus finnas kvar.

Undantag från marknadsföringsförbudet

Tre undantag från förbudet att marknadsföra tobaksvaror till konsumenter har bedömts nödvändiga.

Ett marknadsföringsförbud får inte komma i konflikt med grundlagsskyddade rättigheter. Marknadsföringsförbudet gäller därför inte spridning av tryckta skrifter eller tekniska upptagningar på vilka YGL är tillämplig.

Konsumenter av tobaksvaror har vidare ett berättigat intresse av att kunna skilja på olika varor inom samma varuslag. Det kan vara fråga om en återhållsam exponering av varumärken som endast fyller denna särskiljande funktion på det ställe i butiken där varorna saluförs. Det kan också gälla symboler för olika varor på en tobaksvaruautomat. Det bör därför finnas ett undantag från marknadsföringsförbudet som innebär en möjlighet att lämna kommersiella meddelanden eller märkningar som endast fyller funktionen att göra det möjligt för konsumenter att skilja mellan olika tobaksvaror.

Kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen förutsätts endast vara riktade till konsumenter som avser att köpa tobaksvaror. Undantaget och vad som avses med kommersiella meddelanden skall tolkas restriktivt (jfr nedan). Marknadsföring som riktar sig till barn och ungdomar eller som syftar till att locka nya konsumenter eller att öka försäljningen får inte förekomma. Neutral information om att en butik säljer tobaksvaror måste dock godtas, liksom varulistor och prislistor (se avsnitt 9.4). Lagstiftningen om prisinformation skall således kunna iakttas (avsnitt 5.2.4).

Gratisutdelning, varuprover

Konventionens föreskrift om förbud mot gratisutdelning (artikel 16.2) avser framför allt tillhandahållandet av tobaksvaror till minderåriga medan direktivets föreskrift avser den särskilda situationen att utdelning sker i samband med sponsring av gränsöverskridande evenemang. Medlemsstaterna rekommenderas dessutom att förbjuda bl.a. tobaksvaruprover (p. 2 b rekommendationen).

Gratisutdelning av tobaksvaror eller varuprover är att betrakta som marknadsföring av sådana varor och omfattas därför av det allmänna förbudet i den mån marknadsföringen riktar sig till konsumenter. Undantaget för kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen kan inte anses omfatta gratisutdelning. Detsamma gäller försäljning av tobaksvaror till subventionerat pris. Åtgärder som endast riktar sig till andra i branschen omfattas inte.

Det generella förbudet mot marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter tillgodoser alltså såväl konventionens som direktivets krav på denna punkt.

Reklam- och kampanjmaterial och andra säljfrämjande åtgärder

Medlemsstaterna rekommenderas att förbjuda användning av PR-material, askkoppar, tändare, parasoller o.s.v., (p. 2 b rekommendationen). Detsamma gäller användningen och förmedlingen av säljfrämjande åtgärder, t.ex. rabatter, gåvor, premier eller möjligheter att delta i reklamtävlingar och spel (p. 2 c rekommendationen).

Såsom framhållits i avsnitt 8.4.3 har de tobaksbolag som representerar tobakstillverkarna egna säljkårer som förser kunderna med visst reklam- och kampanjmaterial. Det gäller huvudsakligen varor med anknytning till tobak, såsom exempelvis cigarettändare. Ett generellt förbud mot marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter omfattar även sådant material. Förbudet omfattar i den utsträckning det förekommer även säljfrämjande åtgärder av det slag som exemplifierats i rekommendationen. Den marknadsföring som en tillverkare eller partihandlare kan ha och som riktar sig enbart mot detaljhandeln omfattas dock inte.

Det bör här erinras om att det undantag som föreslås beträffande kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen skall tolkas restriktivt (se avsnitt 9.4). Erbjudanden om t.ex. varor av annat

slag, möjligheter att delta i tävlingar och liknande får anses helt klart falla utanför detta särskilda undantag. Sådana åtgärder är ägnade att uppmuntra till oplanerade inköp och ökad konsumtion av tobak och bör omfattas av det allmänna förbudet mot marknadsföring av tobaksvaror, oavsett om de vidtas inne på försäljningsställen eller någon annanstans.

Något annorlunda förhåller det sig med förmåner av typen att den som köper ett cigarettpaket av visst märke även får t.ex. en cigarettändare på köpet. Marknadsföringsåtgärder av detta slag synes i första hand syfta till att marknadsföra en viss tobaksvara framför en annan sådan vara och inte att uppmuntra till tobaksbruk som sådant. Det kan hävdas att det bör finnas ett visst utrymme för att tillåta dylika åtgärder om de vidtas inne på försäljningsställen. Utredningen anser dock övervägande skäl tala för en klar och enkel reglering som innebär att det allmänna marknadsföringsförbudet för tobaksvaror omfattar även åtgärder av detta slag.

Reklamen på skyltar och affischer m.m.

Medlemsstaterna rekommenderas (punkt 2 d i rekommendationen) att förbjuda användning av skyltar, affischer och andra reklammetoder inomhus eller utomhus (såsom reklam på tobaksvaruautomater).

Den intervjuundersökning som utredningen har låtit göra i förening med uppgifter från bl.a. Konsumentverket och Statens folkhälsoinstitut tyder på att det förekommer en tämligen omfattande utomhusreklam vid vissa försäljningsställen för tobak.

Såsom tidigare framhållits föreslås beträffande reklam och marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter ett i princip totalt förbud. Detta förbud gäller även reklam utomhus vid försäljningsställen (och på ytor som kan iakttas utifrån, exempelvis skyltfönster). De synpunkter som Konsumentverket lämnat i PM 2003:02 Stopp för utomhusreklam för tobak är därmed tillgodosedda. Skyltar och affischer inne på försäljningsställen vilka inte kan iakttas utifrån är i princip tillåtna, men måste utformas med hänsyn till det restriktiva undantaget för sådana kommersiella meddelanden.

10.4.3 Ikraftträdandet

I direktivets artikel 10.1 föreskrivs att medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 31 juli 2005. Det är sannolikt inte möjligt att låta lagändringar träda i kraft tidigare än halvårsskiftet år 2005. Tidpunkten för de olika lagändringarna bör vara densamma, oavsett om de föranletts av direktivet eller av Sveriges åtaganden enligt konventionen m.m. Utredningen föreslår därför att lagändringarna skall träda i kraft den 1 juli 2005. När det gäller skyltar m.m. med reklambudskap utomhus finns behov av en övergångstid för att ersätta dessa. Nya anordningar bör dock inte få tas i bruk efter ikraftträdandet. Utredningen föreslår därför att anordningar för utomhusreklam som är i bruk vid lagens ikraftträdande skall få användas längst till utgången av juni månad år 2006.

10.5 Sponsring

Utredningens förslag: Tillverkare, partihandlare och importörer förbjuds att sponsra ett evenemang eller en verksamhet dit allmänheten har tillträde eller som kan antas få gränsöverskridande effekt.

Konventionen: artikel 13.1–4

Direktivet: artikel 5

Gällande bestämmelser m.m.: I fråga om sponsring av radio- och TV-program finns sedan tidigare ett undantag i YGL (föranlett av det s.k. TV-direktivet, se avsnitt 5.3.1). I övrigt innehåller grundlagarna inga undantag för sponsring, vare sig av tryckta skrifter eller av redaktionellt material. I tobakslagen finns bestämmelser om förbud mot marknadsföring gällande tobaksvaror men inga särskilda bestämmelser om sponsring. En bestämmelse om förbud mot sponsring av program i radio eller TV finns i 7 kap. 9 § radio- och TV-lagen.

Skälen för utredningens förslag: Som framgår av kap. 9 kan inte ett svenskt förbud mot tobaksrelaterad sponsring utformas generellt. Förslaget har utformats så att förbudet skall omfatta sådana evenemang eller verksamheter som kan nå en bred allmänhet eller

som kan antas ha en gränsöverskridande effekt. Detta anknyter nära till konventionen. Direktivet omfattar endast verksamhet med gränsöverskridande effekt. Förbudet gäller vad som i konventionen definieras som tobaksindustrin, dvs. tillverkare, partihandlare och importörer. Den som endast är detaljhandlare är alltså undantagen. Detta utgör knappast något problem med hänsyn till omfattningen av de evenemang som det här är fråga om.

Det bör finnas en föreskrift i tobakslagen som erinrar om den bestämmelse om förbud mot sponsring av program i radio och TV som redan finns i radio- och TV-lagen.

10.6 Uppgifter om kostnader för reklam

Utredningens förslag: Tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksvaror skall vara skyldiga att lämna uppgifter till Statens folkhälsoinstitut om kostnader för reklam, marknadsföring och sponsring som inte är förbjuden.

Konventionen: artikel 13.4 d

Rekommendationen: punkt 3

Gällande bestämmelser m.m. Parterna är i enlighet med konventionen ålagda att kräva att tobaksindustrin redovisar sina kostnader för reklam, marknadsföring och sponsring som inte är förbjuden. Med tobaksindustrin avses i konventionen tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksvaror. Detta åliggande överensstämmer i allt väsentligt med rekommendationen. Några bestämmelser om sådan rapportering finns inte i svensk lagstiftning.

Skälen för utredningens förslag: Som ovan framgått är det inte möjligt att genomföra ett totalförbud mot tobaksrelaterad reklam, marknadsföring och sponsring inom ramen för nuvarande grundlagsreglering. Även om utredningen föreslår ett mycket långtgående förbud mot tobaksreklam m.m. finns därför ett begränsat utrymme för marknadsföring i annan form, t.ex. genom att initiera tidningsartiklar. Här bör också nämnas reklammaterial som kan användas inne på försäljningsställen för tobak. Även om den praktiska betydelsen inte torde bli så stor bör därför en regel om uppgifter om reklamkostnader införas.

En paragraf om uppgiftslämnandet bör finnas i tobakslagen och avse tillverkare, partihandlare och importörer. Uppgifterna bör

lämnas till Statens folkhälsoinstitut som redan har att ta emot uppgifter om ingredienser m.m. i tobaksvaror (se 16 § tobakslagen). Uppgiftslämnandet bör avse kostnader för den reklam, marknadsföring och sponsring som inte är förbjuden. Den närmare formen och omfattningen av rapporteringen skall bestämmas av regeringen. Statens folkhälsoinstitut kan offentliggöra uppgifterna enligt vad svensk lag tillåter. Uppgifterna skall även vidarebefordras till partkonferensen i viss ordning.

10.7 Ansvar

Utredningens förslag: Tobakslagens bestämmelse om märkning av tobaksvaror straffsanktioneras på samma sätt som motsvarande bestämmelse i lagen (1994:1563) om tobaksskatt.

Skälen för utredningens förslag: Föreskrifter om detaljhandeln i konventionen är i stor utsträckning utformade med avseende på att begränsa minderårigas användning av tobaksvaror. I svensk lag finns ett straffsanktionerat förbud mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga (12 och 27 §§ tobakslagen). För närvarande behöver inte denna lagstiftning stärkas. Det kan dock, som framhållits, vara nödvändigt att bättra övervakningen av efterlevnaden av förbudet mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga (se avsnitt 9.6).

En tobaksvara får enligt 11 § tobakslagen inte i näringsverksamhet tillhandahållas konsumenter inom landet, om den saknar varningstexter eller innehållsdeklaration eller om text eller deklaration är uppenbart oriktig. Denna bestämmelse är inte straffsanktionerad. Däremot finns en straffbestämmelse i 6 § lagen om tobaksskatt vilken sanktionerar den föreskrift om märkning med detaljhandelspriset som finns i den lagen. Med hänsyn till sambandet mellan dessa båda bestämmelser om märkning och tillsynen över deras efterlevnad bör 11 § tobakslagen vara sanktionerad på motsvarande sätt. Bestämmelserna om ansvar i 27 § tobakslagen bör alltså ändras så att den som uppsåtligt eller oaktsamt bryter mot även 11 § tobakslagen kan dömas för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst sex månader. Är gärningen att anse som ringa bör dock, i likhet med vad som gäller för brott mot 12 § tobakslagen, inte dömas till ansvar. Vidare skall den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud

inte dömas till ansvar enligt tobakslagen för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

10.8 Tillsyn m.m.

Utredningens förslag: Kommunerna, som nu har tillsyn över att åldersgränsen för försäljning av tobak upprätthålls, får ansvaret även för tillsyn över marknadsföringen vid försäljningsställena. Konsumentverket förutsätts utfärda vägledande föreskrifter och råd till hjälp för kommunerna. Länsstyrelsernas ansvar för att stödja kommunerna och främja samarbete mellan tillsynsmyndigheter m.fl. markeras. Den som säljer tobaksvaror till konsumenter skall utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen.

Utredningens bedömning: Reglerna om tobakstillsynen är komplicerade och kan leda till oklarheter vad gäller bl.a. respektive myndighets ansvar och befogenheter. En fortsatt översyn är önskvärd.

Konventionen: artikel 7, 15.7, 16.6

Rekommendationen: punkt 8

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Enligt gällande rätt erinras i 19 § sista stycket tobakslagen om att för tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna för marknadsföring finns särskilda regler i marknadsföringslagen (1995:450), ML. Ingripanden enligt ML beslutas eller initieras av Konsumentombudsmannen. Det finns ingen uttrycklig bestämmelse om ansvaret för den centrala tillsynen när det gäller marknadsföring m.m. av tobaksprodukter. Bestämmelserna bör enligt utredningens mening förtydligas. Den myndighet som utövar den centrala tillsynen över att lagstiftningen följs bör utpekats direkt i lagen. Tillsynen skall gälla marknadsföring m.m. enligt 14–14 b § tobakslagen. Denna centrala tillsyn utövas lämpligen av Konsumentombudsmannen. Härvid skall Konsumentombudsmannen tillämpa bestämmelserna i ML.

Det kan tilläggas att vad gäller marknadsföringen av alkohol-drycker har regeringen bedömt att det bör utredas om ett behov finns av förändringar med avseende på behörig tillsynsmyndighet m.m. (prop. 2003/04:161 s. 60). En fortsatt översyn är önskvärd även när det gäller tillsynsansvaret enligt tobakslagen. Det gäller

såväl marknadsföringen av tobaksvaror som tillsynsansvaret i övrigt.

Utredningen vill vidare hänvisa till vad som anförs i avsnitt 9.6 angående mera övergripande frågor om tillsynen på tobaksområdet. I dag finns inga särskilda bestämmelser i tobakslagen om omedelbar tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna för marknadsföring. I stället hänvisas till särskilda regler i ML (19 § fjärde stycket tobakslagen). Kommunala nämnder utövar enligt gällande rätt den omedelbara tillsynen när det gäller iakttagandet av 18-årsgränsen för försäljning och av att den som säljer tobaksvaror anmäler sin försäljning till kommunen. Det är lämpligt att kommunerna i samband med sådan tillsyn även utövar tillsyn över att bestämmelserna om marknadsföring m.m. följs vid försäljningsställen. Utredningen föreslår att den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer får utöva den omedelbara tillsynen även när det gäller bestämmelserna om marknadsföring m.m. i tobakslagen såvitt gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen.

Utredningen har föreslagit nya bestämmelser om handel m.m. i tobakslagen (se avsnitt 9.6). Således har bestämmelserna om åldersgräns för handel med tobaksvaror kompletterats med en rad nya föreskrifter. Den föreslagna regleringen innehåller föreskrifter om att det skall finnas en tydlig och klart synbar skylt på försäljningsstället om åldersgränsen (se närmare avsnitt 10.3). Vidare kan nämnas att det föreslås att självbetjäning av tobaksvaror inte får förekomma. Föreskrifterna riktar sig till näringsidkare som försäljer eller lämnar ut tobaksvaror till konsumenter. Den omedelbara tillsynen när det gäller bestämmelserna om sådan handel m.m. bör åvila en eller flera nämnder i kommunen som kommunfullmäktige bestämmer. Det kan anmärkas att kommunerna enligt 19 § tobakslagen får ta ut avgift för sin tillsyn. Det omedelbara tillsynsansvaret behöver förtydligas något. Den omedelbara tillsynen skall avse att tobakslagen och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs. Det bör framgå av en bestämmelse i tobakslagen.

Länsstyrelsen skall utöva tillsyn inom länet när det gäller den omedelbara tillsyn som de kommunala nämnderna har ansvaret för. Det är dock inte närmare angivet vad länsstyrelsernas tillsynsansvar innebär. Utredningen har erfarit att vissa länsstyrelser lämnar råd och annat stöd till kommunerna när det gäller utförandet av

tillsynen på försäljningsställen. Det sker bl.a. vid särskilda sammankomster som länsstyrelserna ordnar. Arbetets inriktning varierar dock påtagligt mellan länsstyrelserna enligt vad som framgår svaren på Folkhälsoinstitutets enkät för verksamheten under 2003.

Utredningen föreslår att länsstyrelsens tillsynsansvar skall konkretiseras i särskilda bestämmelser. Det bör alltså föreskrivas att länsstyrelsen skall följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd. Utredningen anser att nya samarbetsformer är viktiga för att förbättra efterlevnaden av 18-årsgränsen och för att se till att bestämmelserna om handel m.m. i tobakslagen följs. Det bör därför föreskrivas att länsstyrelserna skall främja samarbetet mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra samhällsorgan.

Något krav på egentillsyn och tillsynsprogram finns inte vad avser handeln med tobak. Bestämmelser som liknar dem som nu finns för folkölsförsäljning bör, för att underlätta den kommunala tillsynen, införas även för detaljhandel med tobak (avsnitt 9.6). Tobaksvaror kan saluhållas i verksamheter av varierande storlek och slag och egentillsynsprogram bör utformas med hänsyn härtill. Statens folkhälsoinstitut bör utforma vägledande riktlinjer för denna tillsyn.

Den skyldighet att utöva egentillsyn som föreslås gäller "försäljningen", dvs. efterlevnaden av bestämmelserna i 12–12 c §§. De nya reglerna om förbud mot marknadsföring faller alltså utanför. Erfarenheterna får utvisa om det finns anledning att utsträcka egentillsynen till att omfatta även detta område. Ett ansvar vilar dock på branschen, som själv bör se till att marknadsföringsförbudet upprätthålls och att reklam inte förekommer utanför försäljningsställen. Vidare bör branschen se till att reklamen inne på försäljningsställena överensstämmer med vad som är föreskrivet.

10.9 Rapportering m.m.

<p>Utredningens bedömning: Regeringen och Regeringskansliet bör ha det samlade nationella ansvaret för tobakspolitiken och genomförandet av åtgärder som berör flera myndigheters ansvarsområden. Statens folkhälsoinstitut bör ges i uppdrag att</p>
--

samla in de uppgifter som skall ingå i den nationella rapporteringen enligt konventionen och ge regeringen det underlag som behövs. De sektorsansvariga myndigheterna skall biträda institutet med uppgifter.

Konventionen: artikel 5.1, 5.2 och 21

Skälen för utredningens bedömning: När det gäller det nationella ansvaret för tobakspolitiken hänvisas till vad som i denna del anförs i avsnitt 9.7.

Såsom tidigare redovisats finns en nationell strategi på folkhälsoområdet som innefattar tobakskontroll (avsnitt 7.1). Konventionen kommer att utgöra stöd för att utveckla denna strategi ytterligare i enlighet med artikel 5 i konventionen. Konventionens artikel 21.1 förpliktar parterna att lämna periodiska rapporter till partkonferensen om hur parten genomfört konventionen, vilket bör inkludera information om övervakning och forskning samt den information som anges i artiklarna 6.3, 13.2, 13.3, 13.4 d, 15.5 och 19.2.

Enligt artikel 6.3 skall parterna uppge skattesatser för tobaksvaror och utvecklingstendenser i tobakskonsumtionen i sina periodiska rapporter till partskonferensen. Statens folkhälsoinstitut skall enligt förordningen (2001:309) med instruktion för Statens folkhälsoinstitut ansvara för sektorsövergripande uppföljning och utvärdering av insatser inom folkhälsoområdet, vara nationellt kunskapscentrum för metoder och strategier på området och ansvara för övergripande tillsyn inom bl.a. tobaksområdet (1 § andra stycket). Institutet skall vidare enligt instruktionen särskilt främja tillgången på statistik av god kvalitet inom bl.a. tobaksområdet (2 § 8). Det ligger alltså i linje med institutets uppdrag att följa utvecklingstendenser i tobakskonsumtionen. När det gäller skattesatser produceras den statistiken på tobaksområdet f.n. inte av institutet. Institutet bör dock kunna inhämta erforderlig statistik från Skatteverket. Härigenom kan institutet upprätta ett underlag för den nationella rapporteringen även när det gäller skattesatser.

För uppgifter beträffande gränsöverskridande handel, transport och lagring av tobaksvaror under skatt suspension m.m. (konventionen artikel 15.5) torde Folkhälsoinstitutet kunna vända sig till Statistiska centralbyrån, Tullverket samt Skatteverket (se avsnitt 7.2).

Enligt artikel 19.2 a och b skall parterna samarbeta med varandra för att utbyta information via partskonferensen i enlighet med artikel 21, inbegripet

- a) information om hälsoeffekter till följd av bruk av tobaksvaror och exponering för tobaksrök i enlighet med artikel 20.3 a, samt
- b) information om gällande lagstiftning och reglering samt om relevant rättspraxis.

När det gäller att tillhandahålla information om hälsoeffekter av tobaksbruk (inklusive passiv rökning) utförs detta idag huvudsakligen av Epidemiologiskt centrum vid Socialstyrelsen. Socialstyrelsen har huvudansvaret för att ta fram den folkhälso-rapport som publiceras vart fjärde år. Däremot har Folkhälsoinstitutet huvudansvaret för den folkhälso-politiska rapporten, som institutet tar fram i samverkan med Socialstyrelsen. Det bör enligt utredningens mening dock vara Folkhälsoinstitutet som samlar in och sammanställer underlaget för den nationella rapporteringen enligt WHO-konventionen.

Institutet torde f.n. ha uppdraget att tillhandahålla information om gällande lagstiftning och reglering samt om relevant rättspraxis, i vart fall när det gäller de delar av tobakslagen för vilka institutet är central tillsynsmyndighet. Andra myndigheter har centrala tillsynsuppgifter för vissa delar av tobakslagen: Arbetsmiljöverket ansvarar således för bestämmelserna om rätten till rökfri arbetsmiljö och Konsumentverket ansvarar för bestämmelserna när det gäller marknadsföring av tobak. Även i det här avseendet bör Folkhälsoinstitutet ha till uppgift att samla in och sammanställa underlaget för den nationella rapporteringen. Detsamma gäller beträffande information om tobaksrelaterad övervakning och forskning.

10.10 Vissa övriga frågor

Utredningens bedömning: Flera artiklar i konventionen påkallar inte i nuläget några förslag om lagändringar eller andra åtgärder. Det gäller bl.a.

- tobaksvarors innehåll
- information om innehåll
- förpackning och märkning
- olaglig handel
- skadeståndsfrågor.

Konventionen: artikel 9 – 11, 15, 19

Skälen för utredningens bedömning: När det gäller tobaksvarors innehåll liksom information om detta innehåll finns redan i dag en tämligen detaljerad reglering genomförd till följd av bl.a. EG:s märkningsdirektiv (se avsnitt 5.1.1). Detsamma gäller förpackning och märkning av tobaksvaror. Några ytterligare åtgärder i anledning av åtaganden enligt konventionen är inte nödvändiga.

Ett problem med dagens bestämmelser är att den som endast befattar sig med tobaksvaror som har varit föremål för skattebrott, t.ex. säljer dem till underpris i detaljhandeln, inte kan dömas för brott (se avsnitt 8.6.2 och 8.6.5). Det betyder att näringsidkare som säljer tobaksvaror till konsumenter tämligen riskfritt kan hantera tobaksvaror som har varit föremål för skattebrott. Från de synpunkter som utredningen har att beakta frågan är situationen inte tillfredställande. Utredningen har erfarit att det pågår arbete i Regeringskansliet med att föreslå förändringar i skattebrottslagstiftningen där bl.a. detta problem behandlas. Utredningen har därför inte anledning att lämna några förslag i denna del.

Såväl kommunerna som Tullverket har framhållit värdet av ett förbättrat samarbete mellan myndigheter för att motarbeta olaglig handel. Utredningen anser också att ett utökat samarbete mellan Tullverket, Skatteverket, polismyndigheterna och landets kommuner är önskvärt för att få stopp på försäljning av illegalt införda eller obeskattade tobaksvaror. I denna del hänvisas även till allmänmotiveringen (9.6). Utredningen erinrar i sammanhanget om att länsstyrelserna enligt förslaget bl.a. skall främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter. Ansvaret för den erforderliga samverkan bör i övrigt ligga på respektive myndighet.

Beträffande skadestandsfrågor hänvisas till vad som anförs i allmänmotiveringen (avsnitt 9.7).

11 Konsekvenser av förslagen

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall en beräkning av dessa kostnader redovisas i betänkandet och om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting skall kommittén föreslå en finansiering (14 § kommittéförordningen, 1998:1474).

När det gäller kostnader för olika statliga myndigheter som har att bidra med underlag för rapporteringen enligt WHO-konventionen har utredningen utgått från att redan existerande statistik m.m. skall kunna användas. Det merarbete som kan uppkomma för deras del torde därför bli obetydligt.

Uppgiften för Statens folkhälsoinstitut att samla in och bereda underlag för regeringens ställningstaganden och rapportering enligt konventionen ligger inom ramen för institutets allmänna myndighetsuppgifter på tobaksområdet och bör inte leda till ökade kostnader för institutets verksamhet.

Den straffbestämmelse som föreslås avser i princip samma gärning som redan är straffbelagd i lagen (1994:1563) om tobaksskatt (avsaknad av märkning eller felaktig märkning på tobaksvaror). Båda bestämmelserna blir alltså samtidigt tillämpliga på t.ex. förfalskade tobaksvaror. Den nya straffbestämmelsen i tobakslagen (1993:581) fyller därmed främst en informativ funktion för den kommunala tillsynen över detaljhandeln och bör inte leda till ökade kostnader för rättsväsendet.

Kommunal nämnd har att utöva den omedelbara tillsynen när det gäller föreskrifter för handel med tobaksvaror, och även marknadsföringen på eller i anslutning till försäljningsställen för tobaksvaror. Till kommunernas uppgifter hör därmed även att lämna information till försäljningsställen om lagstiftningen. Kommunerna måste sannolikt inledningsvis utbilda sin egen

personal om regler för marknadsföring av tobaksvaror. Sådan utbildning leder till ökade kostnader. Tillsynsuppgifterna är avgiftsfinansierade. De nya uppgifterna bör kunna utföras inom ramen för den tillsyn mot försäljningsställen som kommunerna redan utövar. Kostnaderna och därmed avgifterna bör därför kunna hållas tillbaka.

Konsekvenser för små företag m.m.

I 2 § förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor finns bestämmelser om när sådan analys skall göras. Av bestämmelserna följer att när en myndighet under regeringen överväger nya eller förändrade regler som kan ha effekter av betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt skall myndigheten så tidigt som möjligt göra en särskild konsekvensanalys i dessa avseenden och dokumentera denna. Analysen skall vidare ske i den omfattning som är påkallad i det enskilda fallet. I 3 § förordningen finns närmare regler om vilka frågeställningar konsekvensanalysen skall belysa. Enligt 16 § kommittéförordningen anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i ett betänkande. I direktiven (bilaga 1) anges att utredaren skall redovisa förslagets konsekvenser för företag.

I direktiven har även understrukits att utredaren i sitt arbete skall utgå från det högsta möjliga skyddet för människors hälsa inom ramen för EG-rätten och särskilt beakta skyddet för barn och unga. Utredningens förslag syftar till att genomföra tre internationella rättsakter i svensk rätt med utgångspunkt från det högsta möjliga skyddet för människors hälsa. Det är ett obestridligt faktum att tobaksvaror är hälsovådliga.

Förslagen innebär långtgående inskränkningar i rätten att använda tobaksvarumärken. Dessa konsekvenser måste såsom tidigare anförts accepteras eftersom det gäller just tobaksvaror och såväl WHO som EU och de allra flesta av världens stater ställt sig bakom krav på inskränkning av möjligheterna till marknadsföring av sådana varor (avsnitt 9.4). Det är en eftersträvd effekt om förbudet mot att använda varumärken som förknippas med tobaksvaror och i övrigt marknadsföra dessa varor även leder till att den totala försäljningen minskar.

Som bl.a. indikeras av de provköpsstudier som vissa kommuner utfört (avsnitt 8.5.2) förekommer att näringsidkare säljer tobaksvaror till minderåriga. Det är en fördel för seriösa butiksinnehavare om sådan försäljning försvåras genom en skärpt tillsyn.

Som statistik för år 2002 över registrerad tobaksförsäljning visar är olika näringsgrenar i detaljhandeln i olika grad beroende av tobaksförsäljningen. Tobaksförsäljningens andel av de totala försäljningsintäkterna varierar alltså beroende på vilken näringsgren det är fråga om (se avsnitt 8.3.5). Som exempel kan nämnas att försäljningen av tobaksvaror utgör en tämligen liten andel av den totala försäljningen i detaljhandeln med brett sortiment, mest livsmedel, drycker och tobak (näringsgren med SNI-kod 52.11). Icke desto mindre säljs merparten av de tobaksvaror som konsumeras i de större livsmedelsbutiker som finns i denna näringsgren. Det betyder att de butiker där det totalt sett säljs mest tobak inte är särskilt beroende av tobaksförsäljningen eftersom man huvudsakligen säljer andra varor. I tobakshandeln däremot är förhållandena annorlunda (SNI-kod 52.26). Försäljningen av tobaksvaror svarar för närmare hälften av omsättningen i tobakshandeln men endast något mera än en fjärdedel av den totala försäljningen av tobaksvaror. I butiker som ingår i näringsgrenen butikshandel med bröd, konditorivaror och konfektyrer (SNI-kod 52.24) representerar tobaksvaror också en betydande andel av totalförsäljningen. Dessa försäljningsställen, som sannolikt ofta är små företag med inga eller ett fåtal anställda, får alltså en ganska stor del av intäkterna från tobaksförsäljningen.

Förslagen är avsedda att vara konkurrensneutrala. Några konkurrensfördelar för exempelvis en viss kategori av företag bör alltså inte uppkomma. Butiker som har en relativt sett stor omsättning på tobaksvaror får dock en mera kännbar intäktsminskning. För små näringsidkare kan effekterna bli större om de har en stor andel av sin försäljning i tobaksvaror. En tioprocentig minskning av intäkterna för en tobaksbutik som har halva sin omsättning i tobaksvaror innebär att de totala intäkterna minskar med fem procent. Någon omedelbar effekt är dock inte att vänta ens efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna. De butiker som i hög grad är beroende av tobaksförsäljningen bör hinna bredda sitt utbud till andra varor eller tjänster. För de butiker där tobaksvaror svarar för en liten andel av den totala försäljningen kommer konsekvenserna att bli mycket måttliga. För exempelvis livsmedelshallar bör alltså intäktsminskningarna bli marginella.

Förslagen bör inte medföra någon ökad administrativ börda för företagen. Alla näringsidkare förutsätts anpassa sin marknadsföring till den nya lagstiftningen. De butiker som har mycket liten marknadsföring får naturligt nog mindre arbete med denna uppgift. För de butiker som har skyltning som måste åtgärdas så är det fråga om insatser vid enstaka tillfällen. Dessutom får de näringsidkare med butiker som har anordningar utomhus, exempelvis skylt på butikens fasad, en omställningstid om ett år för att ersätta sådan skyltning.

Utredningen har som framgår av avsnitt 1.2 haft kontakter med företrädare för näringslivet och med myndigheter som särskilt berörs av förslagen.

Övriga konsekvenser

Om förslagen i betänkandet har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen).

Utredningen konstaterar att de förslag som lämnas, till följd av utredningsuppdragets och ämnesrådets karaktär inte kommer att få någon inverkan på sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Inte heller har förslagen någon betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Inte heller har förslagen i egentlig mening någon betydelse för den kommunala självstyrelsen. Det kan dock anmärkas att de kommunala tillsynsuppgifterna vidgas något. Vidare syftar inte förslagen direkt till att sänka brottsligheten eller förbättra det brottsförebyggande arbetet. En förbättrad tillsyn och ett stärkt samarbete mot illegal handel bör dock ha viss brottspreventiv effekt. Tobaksvaror är dessutom mycket stöldbegärliga. Om efterfrågan på tobaksvaror minskar så bör försäljningsställen bli något mindre utsatta för stölder av detta slag.