

Regeringens proposition

1999/2000:111

Indirekt tobaksreklam m.m.

Prop.
1999/2000:111

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 april 2000

Göran Persson

Lars Engqvist
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i tobakslagen (1993:581). Dessa lagändringar genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 98/43/EG av den 6 juli 1998 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror.

Bestämmelserna innebär att all marknadsföring av tobaksvaror förbjuds, förutom saluhållande, marknadsföring på eller vid säljställen, förpackningsreklam, meddelanden inom tobaksbranschen samt tredjelandspublikationer.

Det blir också förbjudet att marknadsföra andra varor än tobaksvaror och tjänster under samma namn eller kännetecken som används för tobaksvaror. Saluhållande och marknadsföring på eller vid säljställen är dock tillåtet under förutsättning att namn och kännetecken för varan eller tjänsten framträder i en form som tydligt skiljer sig från kännetecknet för tobaksvaran.

Från och med den 30 juli 2001 får inga nya tobaksvaror släppas ut eller tillhandahållas på marknaden om de använder namn eller kännetecken för andra varor eller tjänster.

Det blir även förbjudet att sponsra verksamheter eller evenemang om syftet eller verkan med sponsringen är att främja avsättningen av en tobaksvara.

Bestämmelserna skall inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 30 juli 2001.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450)	8
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Tobak som hälsoproblem	10
4.1	Rökning	10
4.2	Snusning	11
4.3	Nikotin och nikotinberoende	12
4.4	Nuvarande insatser för minskat tobaksbruk	12
4.5	Nationella folkhälsokommittén	13
5	Allmän bakgrund	14
5.1	Regler om tobaksreklam i Sverige	14
5.2	Närmare om reklamförbudet i tobakslagen	16
5.3	Begreppet indirekt tobaksreklam	20
5.4	EG-direktivet	23
6	Genomförande av EG-direktiv 98/43/EG	24
6.1	EG-direktivet i förhållande till regeringsformen och Europeiska konventionen (d. 4 nov.1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)	24
6.2	EG-direktivet i förhållande till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen	27
6.3	EG-direktivet i förhållande till varumärkesrätten	30
6.4	Utformningen av de nya bestämmelserna	33
7	Den materiella regleringen	34
7.1	Reklam för tobaksvaror	34
7.2	Indirekt reklam för tobaksvaror m.m.	36
7.3	Sponsring	40
7.4	Sanktioner	41
8	Kostnadseffekter	43
9	Ikraftträdande	43
10	Författningskommentar	44
10.1	Förslaget till lag om ändring i tobakslagen (1993:581) ...	44
10.2	Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450)	45
Bilaga 1	Europaparlamentets och rådets direktiv 98/43/EG	46
Bilaga 2	Sammanfattning av Folkhälsoinstitutets nationella handlingsplan mot tobak samt lagförslag	51
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag	62
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	66

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 april 2000	73	Prop. 1999/2000:111
Rättsdatablad.....	74	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1999/2000:111

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i tobakslagen (1993:581),
2. lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450).

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

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om tobakslagen (1993:581)² dels att 14 och 15 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas fem nya paragrafer, 14 a–e §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*14 §³

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

Bestämmelserna om marknadsföring i denna lag tillämpas inte i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

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

14 a §

Marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter är förbjuden.

Förbudet i första stycket omfattar inte

- 1. saluhållande,*
- 2. förpackningsreklam,*
- 3. marknadsföring på eller vid säljställen för tobaksvaror, eller*
- 4. försäljning av publikationer*

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 98/43/EG av den 6 juli 1998 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror (EGT L 213, 30.7.98, s. 9, Celex 398L0043).

² Lagen omtryckt 1996:941.

³ Senaste lydelse 1996:941.

som innehåller reklam för tobaksvaror, är utgivna och tryckta i ett land som inte är medlem i Europeiska unionen och inte främst är avsedda för den gemensamma marknaden.

Marknadsföring som avses i andra stycket 2 och 3 skall ske med återhållsamhet.

14 b §

Namn, varumärken, symboler eller andra utmärkande kännetecken för tobaksvaror får inte användas vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror eller av tjänster till konsumenter om syftet, eller den direkta eller indirekta verkan med marknadsföringen, är att främja avsättningen av en tobaksvara.

Förbudet i första stycket omfattar inte

- 1. saluhållande,*
- 2. marknadsföring på eller vid säljställen, eller*
- 3. försäljning av publikationer som innehåller reklam för varorna eller tjänsterna, är utgivna och tryckta i ett land som inte är medlem i Europeiska unionen och inte främst är avsedda för den gemensamma marknaden.*

Marknadsföring enligt andra stycket 1 och 2 är tillåten endast om namn, varumärken, symboler eller andra utmärkande kännetecken för varan eller tjänsten framträder i en form som tydligt skiljer sig från utseendet på tobaksvarans kännetecken.

14 c §

Marknadsföring på eller vid ett säljställe får inte innebära gratis utdelning vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja avsättningen av en tobaksvara.

14 d §

En tobaksvara får inte bära någon annan varas eller tjänsts namn, varumärke, symbol eller annat utmärkande kännetecken.

Förbudet i första stycket omfattar inte tobaksvaror som redan har saluförts under detta namn, varumärke, symbol eller annat utmärkande kännetecken före den 30 juli 2001.

14 e §

Bidrag till en verksamhet eller ett evenemang (sponsring) får inte förekomma om syftet, eller den direkta eller indirekta verkan, med sponsringen är att främja avsättningen av en tobaksvara.

15 §⁴

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

En marknadsföringsåtgärd som strider mot 14–14 e §§ skall vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen (1995:450) anses vara otillbörlig mot konsumenterna. En marknadsföringsåtgärd som sker genom en kommersiell annons i ljudradio- eller TV-program eller i TV-sändning över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (1996:844) kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 22–28 §§ marknadsföringslagen.

Denna lag träder i kraft den 30 juli 2001.

⁴ Senaste lydelse 1996:941.

2.2 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450)

Prop. 1999/2000:111

Häri genom föreskrivs att 22 § marknadsföringslagen (1995:450) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagna lydelse

22 §¹

En näringsidkare får åläggas att betala en särskild avgift (*marknadsstörningsavgift*), om näringsidkaren eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot någon av bestämmelserna i 5–13 §§.

Detsamma gäller om en näringsidkare eller någon som handlar på dennes vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av bestämmelserna i 14 § första stycket andra och tredje meningen tobakslagen (1993:581), 4 kap. 10 § alkohollagen (1994:1738) eller 7 kap. 3, 4 eller 10 § radio- och TV-lagen (1996:844).

Detsamma gäller om en näringsidkare eller någon som handlar på dennes vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av bestämmelserna i 4 kap. 10 § alkohollagen (1994:1738), 7 kap. 3, 4 eller 10 § radio- och TV-lagen (1996:844) eller mot bestämmelserna om marknadsföring i tobakslagen (1993:581) i de fall marknadsföringen sker genom kommersiell annons i ljudradio- eller TV-program eller i TV-sändning över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen.

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

Avgiften tillfaller staten.

Denna lag träder i kraft den 30 juli 2001.

¹ Lydelse enligt prop. 1999/2000:55.

I samband med behandlingen av propositionen Vissa ändringar i tobakslagen (1993:581), (prop. 1993/94:98), gav riksdagen till känna att frågan om förtäckt tobaksreklam skyndsamt måste utredas (bet. 1993/94:SoU17, rskr. 1993/94:149).

Den 1 september 1994 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att utreda frågan om förbud mot indirekt tobaksreklam och möjligheterna att införa ett sådant förbud (dir. 1994:88). I november 1995 överlämnade den särskilde utredaren sitt betänkande Indirekt tobaksreklam (SOU 1995:114).

Regeringen fann vid den fortsatta beredningen att det var lämpligt att avvakta med en nationell reglering. Detta bl.a. mot bakgrund av att ett slutligt ställningstagande i anledning av ett förslag till EG-direktiv om ett generellt förbud mot reklam för tobaksvaror borde inväntas.

Förslaget till EG-direktiv har, inför ministerrådsmötet den 4 december 1997, den 28 november och 2 december 1997 varit föremål för samråd i riksdagens EU-nämnd.

Den 6 juli 1998 antog Europaparlamentet och rådet direktivet 98/43/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror, *bilaga 1*.

Regeringen beslutade i regleringsbrevet till Folkhälsoinstitutet för år 1998 att uppdra åt institutet att utarbeta ett särskilt handlingsprogram för att minska bruket av tobak. Den 20 januari 1999 överlämnade Folkhälsoinstitutet Underlag till nationell handlingsplan mot tobak (dnr S1999/332/HS). I handlingsplanen lämnade Folkhälsoinstitutet bl.a. förslag till genomförande av EG-direktivet. En sammanfattning av handlingsplanen jämte lagförslag finns i *bilaga 2*. Handlingsplanen har remissbehandlats. Remissvaren, liksom en sammanställning över dessa, finns tillgängliga i Socialdepartementet (dnr S1999/332/HS).

Regeringen tar i detta ärende endast upp frågan om genomförande av EG-direktivet. Övriga förslag från Folkhälsoinstitutet kräver enligt regeringens mening ytterligare överväganden. Regeringen har därför den 30 september 1999 överlämnat resterande del av handlingsplanen jämte remissvar till Nationella folkhälsokommittén (S 1995:14).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 27 januari 2000 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådets synpunkter på förslagen behandlas i samband med att sakfrågorna diskuteras i den allmänna motiveringen eller i anslutning till att enskilda bestämmelser kommenteras i författningskommentaren. Därutöver har redaktionella ändringar gjorts i förhållande till den till Lagrådet remitterade texten.

4.1 Rökning

Ökad risk för att dö i förtid

Rökningen är i dag den största enskilda orsaken till för tidiga dödsfall. Detta gäller såväl i Sverige som i hela den industrialiserade delen av världen. Världshälsoorganisationen, WHO, beräknar att rökningen globalt sett orsakar mer än 3,5 miljoner för tidiga dödsfall per år, varav ungefär 2 miljoner i den industrialiserade delen av världen. Om nuvarande trender består, kommer antalet att om 25–30 år ha ökat till 10 miljoner dödsfall per år, varav 7 miljoner i tredje världen. I Sverige beräknas för närvarande omkring 8 000 personer årligen avlida i förtid till följd av sitt tobaksbruk.

Tobaken har negativ effekt på i stort sett alla organ. Sambandet mellan rökning och ohälsa har sedan början av 1960-talet dokumenterats i ett mycket stort antal vetenskapliga rapporter över hela världen. Över 60 000 vetenskapliga undersökningar har publicerats om rökningens hälsorisker. Vetenskapen står här på säker grund.

Hjärt-kärlsjukdomar

Cigarettökning är en av de viktigaste orsakerna till hjärt-kärlsjukdomar bland såväl män som kvinnor. Cigarettökningen påskyndar åderförkalkningsprocessen i kroppens ådror vilket gör att skador kan påvisas i alla organ och inte bara i hjärtat, hjärnan eller benens stora ådror. Skadeeffekten är proportionell mot mängden rökt tobak. Den individuella risken är mycket hög bland personer som röker mer än 20 cigaretter per dag, men det största antalet dödsfall återfinns i de grupper som röker relativt måttligt. Det beror på att måttlighetsrökarna är betydligt fler än storrökarna. Risken för hjärtinfarkt bland kvinnor som använder p-pillor och är storrökare är flera gånger högre än hos icke-rökare. Redan rökning av 1–5 cigaretter per dag fördubblar risken för hjärtinfarkt hos dessa kvinnor.

Luftvägs- och lungsjukdomar

De flesta rökare får någon form av besvär i luftvägarna. En vanlig sjukdom är den kroniska luftrörskatarren med hosta och slembildning som följd. Minst var femte rökare drabbas dock av en allvarligare form som benämns kroniskt obstruktiv lungsjukdom (KOL) med långsamt tilltagande andfåddhet på grund av sammandragning av luftrören och förstoring av lungvävnaden (emfysem) som följd. En nyligen publicerad svensk medicinsk studie tyder på att KOL drabbar varannan rökare.

Cancer

Redan för mer än trettio år sedan slog bl.a. WHO fast att cigarettökning är en av orsakerna till lungcancer. Lungcancer är i dag den vanligaste

orsaken till cancerdödsfall i världen. Dess omfattning ökar internationellt eftersom antalet människor som röker också ökar. Lungcancer är i flera industrialiserade länder på väg att passera bröstcancer som den vanligaste dödsorsaken på grund av cancer bland kvinnor. I befolkningar där det är vanligt med rökning svarar den för 80–90 procent av alla sjukdomsfall i lungcancer. Tobaksrökning samverkar också med cancerframkallande ämnen som asbest och radon och förstärker effekterna av dessa.

Tobaksrökning är vidare en viktig orsak till cancer i läpp, munhåla, svalg, struphuvud, matstrupe, magsäck, bukspottskörtel, njurbäcken, urinblåsa och penis samt en riskfaktor för livmoderhalscancer.

Andra ohälsoeffekter

Tandlossning, rynkig hud, vissa former av syn- och hörselnedsättning, ryggbesvär och impotens är exempel på tillstånd som kan uppkomma på grund av de ovan nämnda effekterna på blodkärlen. Av samma anledning försämras näringstillförseln till fostret genom moderkakan. Risken för ofruktbarhet, missfall och plötslig spädbarnsdöd är förhöjd. Nyare studier tyder på att moderns rökning under graviditet påverkar utvecklingen av allergi och senare kärlsjukdom hos barnet. Rökande kvinnor kommer in i klimakteriet ett till två år tidigare än kvinnor som inte röker. De löper också en större risk att drabbas av benskörhet.

Passiv rökning

Eftersom det mesta av cigarettroken inte går till rökaren själv utan till omgivningen, är det inte överraskande att finna samma sorters ohälsoeffekter hos dem som exponeras för den s.k. miljötobaksroken som hos rökaren själv. Avgörande riskfaktorer är koncentrationen av rök i luften och exponeringens längd. Flera studier har visat att icke-rökare som sammanbor med rökare löper en förhöjd risk (20–25 procent) att insjukna i någon hjärt-kärtsjukdom eller lungcancer. En beräkning på grundval av amerikanska forskningsrön tyder på att antalet personer som dör till följd av passiv rökning i Sverige varje år torde ligga mellan 600 och 800.

Det finns ett tydligt samband mellan överkänslighetsbesvär och rökning, liksom mellan rökning och utveckling av allergi. Föräldrars rökning anses orsaka åtminstone vart fjärde fall av astma hos barn. Barn till rökare har också oftare inflammation i mellanörat än barn till rökfria föräldrar.

4.2 Snusning

Snusandet i Sverige minskade fram till slutet av 1960-talet och förekom då mest hos äldre män. Sedan början av 1970-talet har snusningen ökat kraftigt. Åren 1996/97 snusade 20 procent av de vuxna männen dagligen. I åldersgruppen 25–34 år var siffran omkring 30 procent. Endast ett par procent av kvinnorna snusar men bruket tycks öka.

Jämfört med rökare exponeras vanesnusaren för betydligt större halter av nikotin och under längre tid, i genomsnitt mer än 12 timmar per dygn.

Förutom en beroendeskapande verkan (se nedan) har nikotin en mångfald effekter t.ex. på hjärt-kärlsystemet, mag-tarmkanalen och ämnesomsättningen.

Den uttalade nikotinoxponeringen under stor del av dygnet utgör en stressfaktor på snusarens hjärta och blodkärl med ökad hjärtfrekvens och förhöjt blodtryck som följd. Studier av risken hos svenska snusare att utveckla och dö i hjärt-kärlsjukdomar har lämnat motstridiga resultat och mer forskning är önskvärd. Studier behövs också för att avgöra allvarsgraden i rapporter om rubbningar i hjärtrytm och försämring av kärlkramp hos snusare med redan etablerad hjärt-kärlsjukdom. Någon ökad benägenhet för åderförkalkning som hos rökare har inte påvisats.

Snusets effekter på fett- och kolhydratomsättningen behöver också studeras, liksom effekter under graviditet och amning.

Snus innehåller bl.a. nitrosaminer som är cancerframkallande. Experimentella studier har visat att snus kan framkalla cancer hos försöksdjur. Epidemiologiska studier utförda i Sverige och Nordamerika har tidigare visat att snusande ökar risken för munhålecancer. Senare motsvarande svenska studier har dock inte kunnat påvisa en ökad risk för munhålecancer hos snusare. Det är ännu otillräckligt utrett om cancerförekomsten på andra ställen än i munhålan har ökat.

Det svenska snusets långsiktiga hälsoeffekter är således ofullständigt utforskade. Det är mot denna bakgrund väsentligt att konstatera att det ännu finns många skäl till försiktighet i inställningen till snusning.

Snusberoende ökar risken för framtida övergång till cigarettökning och blandbruket ser ut att öka. En tredjedel av dagligsnusarna år 1997 var också rökare. Den större och långvarigare nikotinoxponeringen vid snusning tycks medföra ett starkare beroende hos snusare än hos rökare.

4.3 Nikotin och nikotinberoende

Nikotinet är enligt WHO:s kriterier en beroendeframkallande drog och har en hög beroendeframkallande potential (jämförbar med kokain). De farmakologiska effekterna av nikotinet i tobaken är helt avgörande för både drivkraften att fortsätta använda tobak och för svårigheterna att sluta. En mycket stor del av dem som regelbundet använder tobak, är också nikotinberoende.

Beroendet sätter delvis individens egen vilja ur spel och gör det omöjligt att betrakta tobaksbruket som enbart en fråga om ”fritt personligt val”. Den snabba tillvänjningen gör det också extra angeläget att förhindra att barn och ungdomar börjar använda tobak och fastnar i ett nikotinberoende innan de ännu fullt ut kan bedöma hälsoriskernas storlek och de framtida svårigheterna att sluta med tobak.

4.4 Nuvarande insatser för minskat tobaksbruk

Det svenska arbetet mot tobaken kan sägas ha tagit sin början år 1963, då staten för första gången anslog särskilda medel för information om tobakens skadeverkningar. En nationell tobakspolitik har därefter utvecklats.

Tobaksrökning är den största enskilda folkhälsorisk och ett av de allvarligaste hälsoproblemen som ökar globalt. I Sverige är tobak en prioriterad folkhälsofråga och den svenska regeringen arbetar aktivt med att minska bruket av tobak.

Det svenska arbetet mot tobak kan sägas vila på fyra grundpelare:

- information och utbildning om tobakens skadeverkningar som är ett självklart inslag i många verksamheter, t.ex. inom skolväsendet och hälso- och sjukvården,
- rökavvänjning och rökslutarhjälp som främst ges genom hälso- och sjukvårdens försorg men också genom tillgång till information och läkemedel för rökavvänjning på apoteken,
- opinionsbildning till stöd för en aktiv tobakspolitik, t.ex. för rökfria miljöer, och
- lagstiftning om rökfria miljöer, reklamförbud, åldersgräns för tobaksinköp m.m.

På 1970-talet infördes långtgående restriktioner för tobaksreklamen och obligatoriska varningstexter på tobaksförpackningar. Under 1980-talet gjordes allt fler offentliga miljöer rökfria. År 1983 publicerade Arbetarskyddsstyrelsen och Socialstyrelsen gemensamt allmänna råd om rökfri miljö i gemensamhetslokaler. År 1988 blev Västernorrland det första rökfria landstinget. Under 1990-talet etablerades en allsidig tobakspolitik bl.a. genom införandet år 1993 av tobakslagen (1993:581). Lagen har därefter skärpts vid flera tillfällen. I dag deltar en rad myndigheter och organisationer i arbetet för minskat tobaksbruk.

Under senare år har en rad initiativ tagits t.ex. i syfte att öka uppmärksamheten kring den ökade förekomsten av rökning bland kvinnor. Statistik visar att rökning bland gravida och småbarnsföräldrar har minskat under senare år i Sverige efter att de tobakspreventiva insatserna intensifierats på mödravårds- och barnavårdscentraler i landet. Vi vet att informationsaktiviteter som riktas till gravida kvinnor kan leda till betydande hälsovinster för nyfödda och spädbarn. Att motverka tobakens tillgänglighet för de unga är en annan viktig del för att förhindra tobakens skadeverkningar. Regeringen anser att det är viktigt att åstadkomma långsiktiga insatser för att förebygga att ungdomar börjar använda nikotinhaltiga produkter. Därför infördes år 1997 i 12 § tobakslagen en bestämmelse om att tobaksvaror inte får säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år.

4.5 Nationella folkhälsokommittén

Nationella folkhälsokommittén (S 1995:14) har regeringens uppdrag att utarbeta nationella mål och strategier för hälsoutvecklingen i Sverige. Kommittén har i delbetänkandet Hälsa på lika villkor – andra steget mot nationella folkhälsomål (SOU 1999:137) lyft fram det tobaksförebyggande arbetet som en central del i en framtida nationell folkhälsostrategi. Kommittén beräknas avlämna sitt slutbetänkande – innefattande förslag om nationella mål och strategier – under hösten 2000. Regeringen avser att på basis av kommitténs förslag senare återkomma med bedömningar när det gäller en allsidig och samordnad insats mot tobak. I det samman-

hanget kan det också bli aktuellt att göra bedömningar eller lämna förslag som rör den marknadsföring som inte omfattas av direktivets bestämmelser och därför inte heller täcks av förslagen i denna proposition. Som framgått har regeringen även överlämnat Folkhälsoinstitutets Underlag till nationell handlingsplan mot tobak till kommittén för ytterligare överväganden. Som tidigare beskrivits behandlas således i detta ärende endast frågan om genomförande av EG-direktivet 98/43/EG av den 6 juli 1998 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror.

5 Allmän bakgrund

5.1 Regler om tobaksreklam i Sverige

Lagregler

Tobakslagen (1993:581) trädde i kraft den 1 juli 1993 och ersatte bl.a. den då gällande lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror, den s.k. tobaksreklamlagen.

Regler om tobaksreklam och andra marknadsföringsåtgärder beträffande tobaksvaror finns sedan den 1 januari 1997 i 14 och 15 §§ tobakslagen (lagen omtryckt i SFS 1996:941).

I 14 § första stycket tobakslagen finns ett förbud för näringsidkare som marknadsför tobaksvaror till konsumenter att använda kommersiella annonser i periodiska skrifter eller i andra därmed jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen (TF) är tillämplig. Förbudet omfattar också kommersiella annonser i ljudradio- eller TV-program och sådana TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (1996:844).

Enligt 14 § andra stycket tobakslagen skall en näringsidkare vid marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter på något annat sätt än som avses i första stycket iaktta särskild måttfullhet. I synnerhet gäller, enligt bestämmelsen, att reklam eller annan marknadsföring inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av tobak.

I 15 § tobakslagen har det gjorts en koppling till det marknadsrättsliga påföljdssystemet. En marknadsföringsåtgärd som strider mot 14 §, skall vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen (1995:450), anses vara otillbörlig mot konsumenter. Detta innebär att en näringsidkare vars marknadsföring strider mot bestämmelserna i tobakslagen kan förbjudas att fortsätta med den marknadsföringen eller att vidta någon annan liknande åtgärd. Förbud kan meddelas också anställda hos näringsidkaren och andra som handlar på näringsidkarens vägnar samt var och en i övrigt som väsentligt har bidragit till marknadsföringen. Ett förbud skall normalt förenas med vite.

En överträdelse av förbudet mot att marknadsföra tobaksvaror i kommersiella annonser i ljudradio- eller TV-program kan också medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 22–28 §§ marknadsföringslagen (se 15 § andra meningen tobakslagen). Marknadsstörnings-

avgift får dock inte åläggas någon för en överträdelse av ett förbud som har meddelats vid vite enligt bestämmelserna i marknadsföringslagen.

Förbudet i 14 § tobakslagen för näringsidkare att marknadsföra tobaksvaror i kommersiella annonser i tryck föregicks av att det år 1974 infördes stöd för en sådan reglering i 1 kap. 9 § 1 TF. Enligt den bestämmelsen gäller, utan hinder av TF, vad i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror. Ett motsvarande undantag finns intaget i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Enligt 1 kap. 12 § första stycket YGL gäller vad som sägs i TF om att föreskrifter i lag får meddelas i fråga om vissa kommersiella annonser också i fråga om radio-program och tekniska upptagningar.

Konsumentverkets riktlinjer

Konsumentverket utfärdade år 1979 riktlinjer för tillämpningen av den numera upphävda tobaksreklamlagen. Riktlinjerna skärptes år 1986 (KOVFS 1986:2). Syftet var bl.a. att dels främja en enhetlig och följdriktig tillämpning av föreskrifterna om särskild måttfullhet i tobaksreklamlagen, dels markera och förtydliga den skärpta tolkning av bestämmelserna i tobaksreklamlagen som riksdagen hade framfört önskemål om (se t.ex. bet. 1985/86:LU13). 1986 års riktlinjer ersattes år 1998 med nya riktlinjer (KOVFS 1998:7), vilka ansluter till bestämmelserna i 14 och 15 §§ tobakslagen och 4 § marknadsföringslagen.

Huvudsyftet med riktlinjerna är att precisera kravet på särskild måttfullhet i 14 § andra stycket tobakslagen och att främja en enhetlig tillämpning av denna regel. Enligt riktlinjerna innebär kravet på särskild måttfullhet att marknadsföringen skall präglas av stark återhållsamhet, relevans och saklighet. Åtgärder som är aggressiva, övertalande eller som väcker särskild uppmärksamhet får därmed inte förekomma i marknadsföringen. I linje med detta får inte uppmaningar till tobaksbruk förekomma, och all marknadsföring skall begränsas till en saklig presentation av exempelvis varans egenskaper, ursprung och pris. Rubrik och layout får inte heller vara särskilt framträdande eller slående.

Enligt riktlinjerna får vissa marknadsföringsåtgärder som gäller tobaksvaror inte förekomma. Exempel på sådana förbjudna åtgärder är utomhusreklam, direktreklam, reklamfilm på biograf, reklam inom skola eller annan utbildningsanstalt och provutdelning till annan än den som är minst 20 år och i färd med att köpa tobaksvaror.

Marknadsföringsåtgärder på och vid säljställe får dock förekomma, om åtgärderna uppfyller kravet på särskild måttfullhet.

Riktlinjerna innebär att Konsumentverket har möjlighet att ingripa om ett företag vidtar en åtgärd som strider mot dem. Normalt sker detta genom att Konsumentverket kontaktar företaget. Om företaget inte vidtar rättelse kan Konsumentombudsmannen (KO) låta domstol pröva åtgärden eller själv utfärda ett s.k. förbuds föreläggande för företagets godkännande.

Allmänt

Bestämmelserna i 14 § tobakslagen reglerar en *näringsidkares* marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter. Begreppet näringsidkare tar sikte på var och en – såväl fysisk som juridisk person – som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art. Såväl producenter som återförsäljare omfattas alltså av begreppet näringsidkare. Uttrycket *konsument* tar i första hand sikte på privatpersoner. Konsumentkretsen kan emellertid utgöras av alla som förvärvar eller avser att förvärva en vara för slutlig konsumtion (se prop. 1977/78:178 s. 47).

Reglerna i paragrafen avser som nämnts situationer då en näringsidkare marknadsför en tobaksvara till konsumenter. Detta innebär att det skall vara fråga om åtgärder som syftar till att främja avsättningen av tobaksvaran. Marknadsföringen skall dessutom avse näringsidkarens verksamhet eller varor som tillhandahålls i den verksamheten. Utanför tillämpningsområdet faller åtgärder som inte har rent kommersiella förhållanden till föremål, t.ex. åsiktsannonsering.

Bestämmelserna i tobakslagen om reklamförbud är inte tillämpliga i förhållandet mellan skilda säljled. Marknadsföringsåtgärder som riktar sig till återförsäljare av tobaksvaror faller därmed utanför bestämmelsen. Som exempel kan nämnas marknadsföringsåtgärder som ett tobaksföretag riktar till detaljister och restauranger.

Bestämmelserna om marknadsföring av tobaksvaror tar i princip sikte endast på marknadsföringen av sådana varor i Sverige. Bestämmelserna kan emellertid även tillämpas beträffande reklammaterial som har producerats i utlandet och sedan distribuerats till konsumenter i Sverige, vilket hänger samman med att det i princip saknar betydelse var marknadsföringen har sitt ursprung.

Begreppen reklam och annan marknadsföring

I tobakslagen förekommer uttrycken reklam och marknadsföring. Uttrycket marknadsföring förekommer också i marknadsföringslagen (1995:450), som tobakslagens påföljdssystem anknyter till.

Tobaks- och alkoholreklamutredningen, som föregick den numera upphävda tobaksreklamlagen, gjorde i sitt betänkande Reklam för alkohol och tobak (SOU 1976:63) en ingående analys av reklambegreppet. Utredningen framhöll inledningsvis att reklamen för tobak inte skilde sig från annan reklam när det gällde art och funktion. Syftet med reklamen var att påverka konsumenternas attityder, kunskaper eller beteenden eller att i vart fall väcka deras uppmärksamhet och intresse för en vara eller tjänst. Utredningen framhöll vidare att reklam endast var ett av de medel som företagare använde i konkurrensen med varandra. Enligt utredningen var en metod att systematisera de olika konkurrensmedlen att dela in dem i grupperna konkurrens genom produkt (t.ex. kvalitet, utseende, service), konkurrens genom distribution (valet av distributionssätt) och konkurrens genom kommunikation.

De olika konkurrensmedlen var enligt utredningen i viss utsträckning utbytbara. Genom att välja ett visst konkurrensmedel bestämde säljaren i det enskilda fallet hur han skulle närma sig köparen. Man kunde enligt utredningen då tala om marknadsföring.

Vid konkurrens genom kommunikation kunde sådan konkurrens utgöras av dels operpersonliga meddelanden, som kunde kallas reklam om de var kommersiellt styrda och i övriga fall för publicitet, dels personliga budskap. Pressreklam, filmreklam, reklam i radio och TV, utomhusreklam, direktreklam, förpackningsreklam, butiksreklam, trycksaksreklam, varumässor och utställningar, säljbefrämjande åtgärder som t.ex. utdelning av varuprover samt pristävlingar, reklam via andra varor, smygreklam, public relation samt sales promotion angav utredningen som exempel på olika former av sådan operpersonlig kommunikation.

Efter att ha analyserat reklambegreppet kom utredningen fram till att det vidare begreppet marknadsföring och inte reklambegreppet borde vara utgångspunkten för utredningens arbete. Utredningen konstaterade att uppfattningen skiftade när det gällde avgränsningen av reklambegreppet, vilket hängde samman med att varje definition kunde ha ett speciellt syfte. Utredningen konstaterade vidare att bakgrunden till dess uppdrag var de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak samt behovet av att begränsa konsumtionen av tobaksvaror. Ur denna synvinkel var det enligt utredningen mindre viktigt att upprätthålla en konstlad gräns mellan reklam och andra marknadsföringsåtgärder.

I förarbetena till de nu gällande reglerna om reklam i tobakslagen (prop. 1993/94:98) anges exempel på såväl reklamåtgärder som andra marknadsföringsåtgärder. Som exempel på reklamåtgärder anges annonser i press, radio och TV samt på film, affischer och annan skyltning utomhus, i butiker m.m., medan varuprover och presenter, pristävlingar, realisationer, exponering av varor på utställningar, ambulerande försäljning, försäljning från stånd utanför butiker och annat saluhållande anges som exempel på marknadsföringsåtgärder som inte är reklam. Begreppet marknadsföring är således mera vidsträckt än begreppet reklam.

Redan i förarbetena till tobaksreklamlagen framhölls att begreppet marknadsföring i lagen skulle ha samma innebörd som i marknadsföringslagen (prop. 1977/78:178 s. 47 och 54). Ingen ändring avsågs i sak vid införandet av den nuvarande tobakslagen (prop. 1992/93:185 s. 57). Med begreppet marknadsföring avses i marknadsföringslagen varje reklam- eller annan åtgärd i näringsverksamhet som är ägnad att främja avsättningen av och tillgången till varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen och andra nyttigheter (3 §). Hit hör i första hand reklamåtgärder eller andra handlingar som vänder sig till allmänheten eller en viss grupp av intressenter, exempelvis tidningsannonser och säljbefrämjande åtgärder av allmän inriktning. Begreppet täcker emellertid också åtgärder som är inriktade på enskilda individer, exempelvis muntliga säljargument som en försäljare använder vid en förhandling med en enskild kund. Även själva saluhållandet av en vara omfattas av begreppet marknadsföring. Det gäller även om saluhållandet är rent passivt.

Enligt marknadsföringslagen omfattar begreppet marknadsföring inte bara avsättningsfrämjande åtgärder utan också inköps- eller andra anskaffningsfrämjande åtgärder, dvs. sådana åtgärder som riktas bakåt mot

t.ex. kreditgivare eller leverantör (2 §). Det är i första hand fråga om åtgärder som en näringsidkare vidtar när han själv efterfrågar varor eller tjänster. Det är dock att märka att det endast är avsättningsfrämjande åtgärder som omfattas av bestämmelserna i 14 § tobakslagen.

14 § första stycket tobakslagen

Förbudet i 14 § första stycket tobakslagen gäller användningen av kommersiella annonser i periodiska skrifter och andra därmed jämförbara skrifter som omfattas av TF. Förbudet gäller också sådana annonser i ljudradio- och TV-program samt i TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (1996:844).

Med *periodisk skrift* avses enligt 1 kap. 7 § TF tidningar, tidskrifter och andra sådana tryckta skrifter som enligt utgivningsplan är avsedda att utges under en bestämd titel med minst fyra nummer eller häften årligen. De skall vidare komma ut vid särskilda tidpunkter. Till periodiska skrifter räknas även löpsedlar och bilagor som hör samman med tidningen eller tidskriften. Reklamförbudet avser också kommersiella annonser i andra skrifter som omfattas av TF och som i fråga om ordningen för utgivningen är jämförbara med en periodisk skrift. Det är här fråga om sådana tidningar eller tidskrifter som kommer ut med viss periodicitet utan att utgivningen uppgår till fyra nummer årligen.

Utanför reklamförbudets tillämpningsområde faller däremot affischer, reklambroschyrer, folders, etiketter, förpacknings- och emballagetryck, prislistor och liknande tryckalster. I fråga om förbudet mot kommersiella annonser i radio och TV omfattar reklamförbudet inte endast marksända program utan också program som sänds via kabel eller satellit.

Med uttrycket *kommersiell annons* avses – i fråga om tryckta skrifter – framställningar som kan sägas ingå i en annons. Utanför begreppet faller däremot rent redaktionell text. Framställningar i sådan text är alltså skyddade fullt ut av regleringen i TF. På motsvarande sätt är vad som faller utanför begreppet kommersiell annons på ljudradio- och TV-området skyddat av reglerna i YGL.

I regel föreligger det inte några svårigheter att skilja en annons från rent redaktionell text när det gäller tryckta skrifter. Det bör emellertid framhållas att den rent yttre utformningen inte är utslagsgivande. Även s.k. textreklam kan i vissa fall träffas av reklamförbudet i bestämmelsen.

När det gäller ljudradio- och TV-program är det i första hand sådana program som sänds under särskilt avgränsad annonstid som omfattas av begreppet kommersiell annons. Det är emellertid inte något villkor. Vad som förekommer inom ramen för ett vanligt program inom ordinarie sändningstid kan dock i praktiken endast i sällsynta fall anses som annonsering.

Program i ljudradio och TV kan i princip jämföras med redaktionell text i tryckt skrift. Sådana program faller alltså i regel utanför begreppet kommersiell annons och skyddas därför i princip fullt ut av bestämmelserna i YGL.

Annonsen skall vidare – för att träffas av förbudet – vara kommersiell. Det innebär att den skall utgöra ett medel för marknadsföring av en vara. Det skall alltså av innehållet i annonsen framgå att syftet är att främja

avsättningen av en vara. För att reklamförbudet i 14 § skall bli tillämpligt räcker det således inte att en annons återger en röksituation eller avbildar ett cigarettpaket. Det krävs dessutom att en tobaksvara marknadsförs i annonsen. Det kan emellertid vara fallet även om annonsen i första hand avser reklam för en annan vara än en tobaksvara. Avgörande för om förbudet blir tillämpligt är nämligen det sätt på vilket tobaksvaran framhävs i annonsen.

I begreppet kommersiell annons ligger vidare att annonsen skall ha rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs. avse näringsidkarens näringsverksamhet eller där tillhandahållna varor. En annons som härrör från någon annan än den som har ett kommersiellt intresse av att avsätta en annonserad vara faller utanför begreppet kommersiell annons. Så kallad åsiktsannonsering omfattas därför inte av reklamförbudet. Utanför förbudet faller t.ex. annonskampanjer som syftar till att upplysa om tobakens skadeverkningar.

Annonser som innehåller blandade meddelanden, dvs. dels reklam avseende en tobaksvara, dels t.ex. nyhetsförmedlande inslag, omfattas av reklamförbudet med avseende på den del av annonsen som syftar till att öka avsättningen av tobaksvaran. Reklamförbudet omfattar, som tidigare har understrukits, inte marknadsföring som riktar sig till näringsidkare, t.ex. återförsäljare av tobaksvaror. Annonser i t.ex. branschtidskrifter som inte har konsumenter som målgrupp är alltså tillåtna.

Reklamförbudet tar sikte på reklamåtgärder på den svenska marknaden. Svenska näringsidkares marknadsföring på utländska marknader faller således utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Bestämmelsens tillämpningsområde i fråga om kommersiella annonser i tryckta skrifter är därmed detsamma som marknadsföringslagens.

Normalt saknar det betydelse var marknadsföringsåtgärderna har sitt ursprung. Det innebär att bestämmelserna kan tillämpas även i fråga om reklammaterial som har producerats i utlandet och sedan distribuerats till konsumenter i Sverige. Det är däremot inte möjligt att med stöd av bestämmelserna i 14 § vidta åtgärder beträffande en annons i en utländsk tidning som – i vart fall i första hand – är avsedd för spridning i utlandet även om vissa exemplar av tidningen skulle förekomma i Sverige.

På motsvarande sätt förhåller det sig beträffande kommersiella annonser i TV-program. Reklamförbudet tar således i första hand sikte på den svenska annonsörens verksamhet med inriktning på den svenska marknaden. Man kan också ingripa mot andra kommersiella annonser om de förekommer i TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen.

14 § andra stycket tobakslagen

Bestämmelsen i 14 § andra stycket tobakslagen reglerar situationer då en näringsidkare marknadsför tobaksvaror till konsumenter *på något annat sätt* än genom annonsering i de medier som anges särskilt i paragrafens första stycke. Bestämmelsen i andra stycket innehåller ett krav på att näringsidkaren då skall iaktta särskild måttfullhet. I synnerhet gäller att reklam och annan marknadsföring inte får vara påträngande eller uppsökande eller uppmana till bruk av tobak.

Den närmare innebörden av måttfullhetskriteriet förklaras av de riktlinjer som Konsumentverket utfärdar, vilket senast skedde år 1998. Särskild måttfullhet innebär att marknadsföringen av tobaksvaror skall utformas så att den så litet som möjligt främjar ökat tobaksbruk. Det är därvid särskilt angeläget att motverka att de som inte brukar tobak – i synnerhet ungdomar – påverkas till tobaksdebut. När det gäller förbudet mot marknadsföringsåtgärder som är påträngande eller uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak, anges i riktlinjerna att aggressiva, övertalande eller särskilt uppmärksamhetsväckande åtgärder inte får förekomma.

Kravet på att särskild måttfullhet skall iakttagas vid marknadsföringen av tobaksvaror tar sikte på i första hand reklamens spridningsvägar. Det innebär att tobaksreklam normalt sett inte får förekomma i medier med stor genomslagskraft. Såväl utomhusreklam som s.k. direktreklam utgör exempel på reklamformer med stor genomslagskraft. Detsamma gäller reklam inom sjukhus och på allmänna kommunikationsmedel, i vänthallar samt i lokaler för ungdom och vid sportevenemang. Reklam på förpackningar och på och vid säljställen är dock i viss omfattning tillåten. Hos detaljister får det alltså förekomma t.ex. affischer med tobaksreklam. Även i skyltfönster får tobaksreklam förekomma. En förutsättning är emellertid att reklamen inte är allt för framträdande. Även i vissa andra lokaler där tobaksvaror säljs – t.ex. restauranger – är det tillåtet med tobaksreklam.

Kravet på särskild måttfullhet tar också sikte på själva innehållet i ett reklammeddelande. Budskapet i ett sådant meddelande skall begränsas till relevanta fakta om själva varan och dess egenskaper. Uppgifterna skall vidare presenteras i saklig form. Rubrik och layout får inte vara särskilt framträdande eller slående. En tobaksvaras förpackning får omfatta föreställande bild under förutsättning att denna är hårt stiliserad.

Kravet på särskild måttfullhet avser också andra säljfrämjande åtgärder än reklamåtgärder. Det innebär bl.a. att lotterier, reklampristävlingar samt rabattmärkeserbjudanden m.m. utgör exempel på marknadsföringsåtgärder som strider mot kravet på särskild måttfullhet och följaktligen inte får förekomma.

5.3 Begreppet indirekt tobaksreklam

När frågan om tobaksreklam behandlats i olika sammanhang har skilda uttryck använts för att beskriva de reklamförfaranden som har avsetts. Uttryck som har förekommit är indirekt och förtäckt tobaksreklam. Även dold reklam och smygreklam är uttryck som har använts för att beskriva vissa reklamförfaranden. I motsats till dessa förfaranden har ibland ställts reklamåtgärder som har betecknats som direkt eller öppen reklam. Även andra beteckningar har förekommit. Någon allmängiltig definition av begreppen har emellertid inte gjorts. Användningen av begreppen i olika sammanhang och i olika syften har därför i hög grad präglats av osäkerhet i fråga om den närmare innebörden.

Utredningen om indirekt tobaksreklam hade enligt direktiven i uppgift att utreda förutsättningarna för att införa ett förbud mot indirekt eller

förtäckt tobaksreklam (dir. 1994:88). En grundläggande uppgift för utredningen var att försöka fastställa den närmare innebörden av de olika begrepp som förekommer när det gäller att beskriva reklamförfaranden som är aktuella i sammanhanget. Om det inte skulle vara möjligt att fastställa den närmare innebörden av begreppen indirekt eller förtäckt reklam, så måste, så som utredningen konstaterade i sitt betänkande, frågan om införandet av ett förbud mot sådana reklamförfaranden som åsyftades i direktiven prövas utifrån andra utgångspunkter än rent definitionsmässiga. Saken kan under sådana förhållanden uttryckas så att det med ledning av de önskemål som föranlett riksdagens tillkännagivande (rskr.1993/94:149) gällde att allmänt definiera vilka reklam- eller andra marknadsföringsåtgärder som det i princip skulle vara möjligt att begränsa genom lagstiftning.

Uttrycket *direkt tobaksreklam* användes i direktiven till utredningen som beteckning för sådana reklamåtgärder som kan sägas rikta sig direkt till konsumenterna av tobaksprodukter, medan uttrycket indirekt tobaksreklam förbehölls sådana reklamåtgärder som på annat sätt riktar sig till dessa konsumenterna.

I direktiven angavs s.k. *brand stretching* som exempel på en form av indirekt reklam. Brand stretching används som beteckning för ett förfarande som innebär att ett varukännetecken som är registrerat eller inarbetat för tobaksvaror – eller som i vart fall normalt används i samband med marknadsföring av tobaksvaror – används även för andra varor eller för tjänster. De mest kända exemplen på brand stretching i Sverige av tobaksvarunamn utgör förmodligen marknadsföringen av skor och klockor under varumärkena Camel Boots respektive Camel Trophy, den tidigare marknadsföringen av solglasögon under varumärket Blend samt marknadsföringen av bl.a. kläder under varumärket Marlboro Classics.

Vid brand stretching kan förhållandet också vara det omvända, nämligen att varukännetecken som är inarbetade för andra varor än tobaksvaror utnyttjas vid marknadsföringen även av tobaksvaror. Som exempel härpå kan nämnas varumärket Cartier som ursprungligen inarbetades för smycken m.m., men som numera också används vid marknadsföringen av cigaretter. Användningen av varumärket Dunhill för cigaretter utgör ett annat exempel på ett sådant förfarande.

Ett ytterligare exempel på indirekt tobaksreklam enligt direktiven var *produktplacering*, som innebär att tobaksvaror efter överenskommelse mellan exempelvis näringsidkare och filmproducenter används som rekvisita i filmer.

I direktiven förbehölls uttrycket *förtäckt tobaksreklam* för sådana fall av indirekt tobaksreklam där näringsidkaren, dvs. den som svarar för den förtäckta reklamen, har haft avsikt att främja avsättningen av tobaksvaror medan en sådan avsikt inte behöver föreligga hos näringsidkaren i fråga om annan indirekt tobaksreklam.

I förarbetena till tobakslagen förekommer uttrycken *öppen tobaksreklam*, *förtäckt tobaksreklam* och *smygreklam för tobak* (Tobaksutredningens betänkande SOU 1990:29 s. 120 f.). Uttrycken förtäckt reklam och smygreklam används i betänkandet synonymt som beteckning för bl.a. brand stretching och produktplacering. Det kan nämnas att även uttrycket indirekt reklam förekommer i betänkandet.

I förarbetena till 1994 års ändringar i tobakslagen förekommer uttrycket förtäckt tobaksreklam (prop. 1993/94:98). Som exempel på sådan reklam nämns brand stretching, produktplacering och ett sådant förfarande som innebär att en tobaksvara avbildas i reklam för bl.a. andra varor.

Det förtjänar att framhållas att inte heller riksdagen i sitt tillkännagivande till regeringen om behovet av åtgärder mot vad man kallade förtäckt reklam försökte att i någon mån precisera vilka förfaranden som egentligen avsågs.

Som framgått förekommer det flera olika reklambegrepp (direkt, indirekt, öppen, förtäckt och dold tobaksreklam samt smygreklam för tobaksvaror) som inte klart kan avskiljas från varandra. Dessutom behandlas eller uppfattas vissa av dessa begrepp i olika sammanhang (t.ex. smygreklam för tobaksvaror och förtäckt tobaksreklam) uppenbarligen synonymt.

De försök till distinktion mellan begreppen som har gjorts i Sverige visar på svårigheterna att på ett tillfredsställande sätt klargöra eventuella skillnader i betydelse. Att göra åtskillnad mellan begreppen indirekt och förtäckt tobaksreklam – som skulle vara en form av indirekt reklam – med hänsyn till om det i det enskilda fallet kan anses föreligga ett syfte hos näringsidkaren att främja avsättningen av en tobaksvara speglar inte innebörden av begreppet reklam på ett korrekt sätt. Redan i själva reklambegreppet ligger nämligen att ett syfte att främja avsättningen av den annonserade varan är för handen.

Utredningen om indirekt tobaksreklam konstaterade i sitt betänkande att det inte var ändamålsenligt att utgå från de olika reklambegreppen. Utredningen stannade för att förbehålla begreppet tobaksreklam och det vidare begreppet marknadsföring av tobaksvaror för sådan reklam eller annan marknadsföring som öppet avser tobaksvaror och som sker i syfte att främja avsättningen av sådana varor. Är ett sådant syfte inte för handen är det enligt denna definition inte heller fråga om tobaksreklam i egentlig mening. Utredningen menade att en lagstiftning som syftar till att inskränka möjligheten att använda tobaksnamn vid marknadsföring av andra varor och av tjänster för att få avsedd effekt inte kunde ta sikte på tobaksreklam som sådan. En ny lagstiftning borde därför i stället med utgångspunkt från vedertagna definitioner av reklam och marknadsföring rikta sig direkt mot vissa marknadsförings- och reklamåtgärder som kunde anses främja avsättningen av tobaksvaror. Utredningen stannade för en modell som gick ut på att i tobakslagen införa en bestämmelse, som innebar att en näringsidkare som marknadsför en annan vara än en tobaksvara eller en tjänst till konsumenter inte fick använda ett varukännetecken som i sin helhet eller till någon del var i bruk för en tobaksvara eller som enligt varumärkeslagen (1960:644) var registrerat eller inarbetat för en sådan vara, om marknadsföringen skedde i kommersiella annonser i periodiska skrifter eller i andra därmed jämförbara skrifter på vilka TF var tillämplig eller i sådana annonser i ljudradio- eller televisionsprogram. För motsvarande marknadsföring på annat sätt borde gälla ett krav på särskild måttfullhet. Undantag skulle göras för de fall, i vilka det var obilligt att tillämpa de nya restriktionerna.

Den 6 juli 1998 antog Europaparlamentet och rådet direktiv 98/43/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror (tobaksreklamdirektivet).

Direktivet, som trädde i kraft den 30 juli 1998, innebär ett förbud mot varje form av reklam eller sponsring för att främja en tobaksvara (artikel 3.1). Med detta avses varje form av och medel för reklam, förutom TV-reklam som omfattas av direktiv 89/552/EEG.

Reklam definieras i artikel 2.2 i direktivet som varje form av kommersiellt meddelande vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en tobaksvara, däri inbegripen den reklam som utan att direkt nämna tobaksvaran försöker att kringgå reklamförbudet genom att använda namn, varumärken, symboler eller andra utmärkande kännetecken för tobaksvaror. Vidare nämns särskilt i direktivet att gratis utdelning vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en tobaksvara skall förbjudas (artikel 3.4).

Sponsring innebär enligt direktivet varje bidrag, allmänt eller privat, till ett evenemang eller en verksamhet vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en tobaksvara (artikel 2.3).

Enligt artikel 3.2 innebär direktivet inget hinder för att en medlemsstat kan tillåta att ett namn som redan har använts samtidigt för tobaksvaror och andra varor eller tjänster i god tro före den 30 juli 1998 kan fortsätta att användas. Ett krav som uppställs i direktivet är emellertid att namnet i sådana fall endast får användas under ett helt annat utseende som tydligt skiljer sig från det som används för tobaksvaran.

Medlemsstaterna är skyldiga att genomföra direktivet senast den 30 juli 2001 (artikel 6.1). Från och med denna tidpunkt är medlemsstaterna även skyldiga att se till att inga nya tobaksvaror börjar saluföras om de bär någon annan varus eller tjänsts namn, varumärke, symbol eller något annat utmärkande kännetecken. Således inbegrips inte bara vad vi vanligtvis definierar som reklam i förbudet, utan även själva saluhållandet av tobaksvaror som bär ett visst varumärke eller kännetecken (artikel 3.3 a).

I samma stadgande regleras också det omvända förhållandet, nämligen saluhållande av andra varor än tobaksvaror som bär namn, varumärken, symboler eller något annat utmärkande kännetecken för tobaksvara. En sådan vara eller tjänst får tillhandahållas på marknaden under förutsättning att namn, varumärken, symboler och andra utmärkande kännetecken exponeras så att deras utseende tydligt skiljer sig från det som används för tobaksvaran (artikel 3.3 b).

I ingressen till direktivet sägs uttryckligen att reklamförbudet inte är avsett att inkräkta på den grundläggande principen om yttrandefrihet.

Direktivets bestämmelser omfattar inte meddelanden som uteslutande riktar sig till fackfolk inom tobaksbranschen eller reklam och presentation av tobaksvaror på försäljningsställen. Vidare stadgas att publikationer som innehåller reklam för tobaksvaror får säljas om de är utgivna och tryckta i tredje land, förutsatt att de inte främst är avsedda för den gemensamma marknaden.

Enligt artikel 5 är direktivet ett minimidirektiv, vilket innebär att det är möjligt för medlemsstaterna att föreskriva strängare krav som de anser nödvändiga för att säkerställa skyddet för människors hälsa när det gäller reklam för eller sponsring till förmån för tobaksvaror. De strängare kraven måste dock alltid utformas med beaktande av fördraget.

Direktivet skall vara genomfört den 30 juli 2001 (artikel 6.1). Det ges möjlighet enligt direktivet att skjuta upp förbudet mot reklam i den skrivna pressen med ett år, och förbudet mot sponsring med två år (artikel 6.3). I undantagsfall får medlemsstaterna också fortsätta att tillåta sponsring av evenemang eller verksamhet som organiseras på världsomspännande nivå fram till den 1 oktober 2006.

Förbundsrepubliken Tyskland har väckt talan om ogiltigförklaring av direktivet vid EG-domstolen (mål C-376/98). Målet förväntas bli avgjort under hösten 2000.

6 Genomförande av EG-direktiv 98/43/EG

6.1 EG-direktivet i förhållande till regeringsformen och Europeiska konventionen (d. 4 nov. 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)

Regeringens bedömning: EG-direktivet är förenligt med bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen.

Folkhälsoinstitutet har inte berört frågan.

Remissinstanserna: Några remissinstanser – däribland *Svenska Tobaksbranschföreningen*, *Annonserföreningen* och *Philip Morris* – har gjort gällande att det föreslagna förbudet mot s.k. indirekt tobaksreklam inte uppfyller Europakonventionens krav om skydd för enskildas egendom. *Worldwide Brands Inc.* har även invänt att förslaget strider mot Europakonventionens krav om skydd för yttrandefriheten.

Skälen för regeringens bedömning:

Yttrandefriheten

Bestämmelser om yttrandefriheten finns dels i regeringsformen (RF), dels i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). I 2 kap. 1 § RF föreskrivs bl.a. att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

RF innehåller också regler som – under vissa förutsättningar – medger att det sker begränsningar av yttrandefriheten. Enligt 2 kap. 12 § RF får en begränsning av yttrandefriheten göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, och begränsningen får inte gå utöver vissa angivna gränser. Enligt bestämmelsen i 2 kap. 13 §

RF anges särskilt att friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas.

Medgivandet i 2 kap. 13 § RF till lagstiftning med begränsningar av friheten att yttra sig i näringsverksamhet innebär bl.a. att det är möjligt att ingripa mot yttranden i kommersiell reklam. Eftersom sådan reklam till övervägande del förekommer i tryckt skrift eller i andra medier, och därmed regleras i TF respektive YGL, är betydelsen av bestämmelsen i 13 § förhållandevis begränsad (jfr prop. 1975/76:209 s. 108 f.). Vad gäller TF och YGL hänvisas till vad som sägs i avsnitt 6.2.

Bestämmelser om rätten till yttrandefrihet finns också i artikel 10 i Europakonventionen som sedan år 1995 gäller som svensk lag. Skyddet för yttrandefriheten i skriftliga och muntliga framställningar enligt artikel 10 är dock inte undantagslöst. Om en inskränkning i yttrandefriheten är angiven i lag med tillräcklig tydlighet och precision och är nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något eller några av de i bestämmelsen särskilt angivna ändamålen, är den förenlig med regleringen i Europakonventionen. Bland dessa ändamål nämns skyddet för hälsa.

Kravet på nödvändighet är uppfyllt om inskränkningen i yttrandefriheten föranleds av ett samhällsligt intresse som är angeläget och om den står i rimlig proportion till det ändamål som skall tillgodoses. Detta krav tolkas inte lika strängt när det gäller yttranden av kommersiell art som när det gäller andra yttranden. Regeringen vill i sammanhanget framhålla att syftet med den i propositionen föreslagna regleringen är att minska tobakskonsumtionen. Ändamålet med lagstiftningen är således att tillgodose skyddet för hälsa. Regeringen anser att inskränkningen i rätten att använda varukännetecken står i rimlig proportion till det ändamål som skall tillgodoses med lagstiftningen.

I artikel 10 uppställs också ett krav på att en i och för sig tillåten inskränkning av yttrandefriheten måste framgå av en förutsebar och för den enskilde lätt tillgänglig nationell lag. I den föreslagna lagtexten framgår vilka förfaranden som är förbjudna och vilka som är undantagna från förbudet. Det bör därför i de allra flesta fall inte föreligga någon tveksamhet om huruvida ett visst reklamförfarande omfattas av bestämmelserna eller inte.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att förslagen är förenliga med RF:s och Europakonventionens bestämmelser om skyddet för yttrandefriheten.

Egendomsskyddet enligt Europakonventionen

Skyddet för egendom i Europakonventionen finns i artikel 1 i tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 till konventionen.

I artikeln föreskrivs att varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Det anges vidare att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. I artikelns andra stycke ges ett undantag som innebär att bestämmelserna inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det

allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böter eller viten.

Enligt regeringens mening innebär den föreslagna begränsningen av möjligheten att använda vissa varukännetecken en sådan tillåten inskränkning i äganderätten som anges i det andra stycket i artikel 1. Regleringen motiveras av nödvändigheten av att reglera nyttjandet av egendom i det allmännas intresse. Det allmännas intresse är att av hälsopolitiska skäl minska tobakskonsumtionen i landet genom att reducera möjligheterna att marknadsföra varor och tjänster på ett sätt som kan anses främja försäljningen av tobaksvaror.

En lagstiftning som inskränker rätten att använda egendom måste därutöver, enligt den proportionalitetsprincip som Europadomstolen tillämpar vid prövningen av en nationell bestämmelses förenlighet med artikel 1, vara resultatet av en avvägning av det intresse som har föranlett lagstiftningen och den enskilde ägarens intresse av att fritt kunna råda över sin egendom.

Lagrådet har – under åberopande av proportionalitetsprincipen – förordat att en regel motsvarande bestämmelsen i artikel 3.2 i direktivet införs i tobakslagen. Artikel 3.2 innebär att en medlemsstat kan tillåta att ett namn som redan har använts i god tro samtidigt för tobaksvaror och andra varor eller tjänster, och som har saluförts eller erbjudits av ett och samma företag eller olika företag före den 30 juli 1998 kan få användas för reklam för de andra varorna eller tjänsterna. *Lagrådet* har bl.a. anfört att det är angeläget att en pågående varumärkesanvändning inte avbryts eller förhindras i vidare mån än som är nödvändigt för att uppnå en önskad effekt av ett utvidgat förbud mot tobaksreklam.

Regeringen anser av skäl som närmare redovisas i avsnitt 7.2 inte att undantaget för god tro bör tillåtas. Regeringen vill i sammanhanget peka på att möjligheten att tillåta att namnet får användas vid marknadsföring är ett för medlemsstaterna möjligt undantag från den regel i direktivet som innebär ett i princip totalt reklamförbud.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att förslagen är förenliga med Europakonventionens bestämmelser om skyddet för egendom.

6.2 EG-direktivet i förhållande till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Prop. 1999/2000:111

Regeringens bedömning: EG-direktivet kan genomföras utan någon ändring av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Regeringens förslag: Det skall införas en uttrycklig bestämmelse i tobakslagen (1993:581) som klargör att bestämmelsen om marknadsföring i lagen inte skall tillämpas, om det skulle strida mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Folkhälsoinstitutets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser – däribland *Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Marknadsdomstolen* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* – ger uttryck för tveksamhet i fråga om det föreslagna förbudet mot s.k. indirekt tobaksreklam är förenligt med grundlagarna, särskilt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: EG-direktivet innehåller bestämmelser som förutom att förbjuda reklam för tobaksvaror också förbjuder s.k. indirekt tobaksreklam, genom att inskränka rätten att i vissa andra fall använda namn, varumärken, symboler eller andra utmärkande kännetecken som är gemensamma för tobaksvaror och andra varor eller tjänster. Direktivet förbjuder därutöver sponsring, dvs. varje bidrag, allmänt eller privat, till ett evenemang eller en verksamhet vars syfte, eller direkta eller indirekta verkan, är att främja avsättningen av en tobaksvara. Reklam eller indirekt reklam publiceras ofta i sådana medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen (TF) eller yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Något förenklat kan sägas att TF ger ett grundlagsskydd för yttrandefriheten i böcker, tidningar och andra tryckta skrifter samt tryckta bilder, medan YGL innehåller motsvarande bestämmelser för yttrandefriheten i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. En viktig fråga är om EG-direktivet är förenligt med dessa grundlagar.

Enligt 1 kap. 9 § TF gäller – utan hinder av TF – vad som i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror (punkten 1). Vidare gäller utan hinder av TF vad i lag är stadgat om förbud mot kommersiell annons som meddelas till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelse som följer av anslutning till Europeiska gemenskaperna (punkten 2). Motsvarande undantag för förbud mot sådan marknadsföring i andra framställningar än tryckta skrifter finns i 1 kap. 12 § första stycket YGL.

Undantaget i 1 kap. 9 § 2 TF trädde i kraft den 1 december 1994 (prop. 1993/94:114, SFS 1994:1376). Bakgrunden till ändringen var att Grundlagsutredningen (SOU 1993:14) hade funnit att rätten till reklam i några EG-direktiv begränsas till skydd för hälsa eller miljö. Det gällde dels

några direktiv som förbjuder reklam som på olika sätt kan vara vilseledande eller missvisande, dels ett par direktiv som förbjuder all marknadsföring av visst slag eller för viss produkt. Bland annat rörde direktiven förbud mot marknadsföring av tvättmedel som innehåller en viss sorts tensider, och medlemsstaternas reglering av vissa dietlivsmedel.

I den aktuella propositionen anfördes att de krav som ställs på förbud mot vilseledande reklam i och för sig borde kunna uppfyllas genom den svenska, generella marknadsföringslagstiftningen. Den lagstiftningen gav emellertid möjlighet att ingripa först i efterhand, dvs. sedan reklamen väl hade publicerats. Det ansågs inte heller klart att lagstiftningen gav möjlighet till kategoriska förbud mot reklam för sådana produkter som EG-rätten bedömer vara skadliga. I propositionen framhölls att det naturligtvis var angeläget att ge den kommersiella reklamen möjlighet att verka i så obundna former som möjligt. Det borde emellertid inte bereda några principiella svårigheter att något vidga möjligheten till förbud eller inskränkningar på reklamens område. Det framhölls i sammanhanget dels att reklamen inte tillhör tryckfrihetens egentliga kärnområde, dels att undantag från det generella skyddet för tryckfriheten redan har gjorts i fråga om alkohol och tobak. Regeringen ansåg därför att det borde ges möjlighet att inskränka rätten till kommersiell reklam till skydd för hälsa eller miljö (a. prop. s. 28 f.). I författningskommentaren klargjordes att bestämmelsen syftade till att ”undanröja varje tveksamhet om huruvida föreskrifter av angiven art i ett EG-direktiv kan genomföras i svensk lagstiftning” (s. 33).

Sverige röstade senare – vid ministerrådsmötet den 4 december 1997 – för det nu aktuella EG-direktivet. Den svenska regeringen ansåg således att undantaget i 1 kap. 9 § 2 TF omfattade en sådan reglering som finns i direktivet.

Några remissinstanser har anfört att 1 kap. 9 § 2 TF enligt principerna för *lex specialis* inte kan vara tillämplig när det gäller indirekt marknadsföring av tobaksvaror eftersom tobaksvaror regleras i lagrummets första punkt. Enligt regeringens uppfattning torde det dock stå klart att 1 kap. 9 § 1 TF som uttryckligen avser tobaksvaror inte kan tillämpas på den indirekta reklamen eftersom de varor som avses med förbudet mot indirekt tobaksreklam – t.ex. skor och kläder – per definition inte är tobaksvaror.

Enligt vad som framfördes i lagrådsremissen har regeringen tidigare gjort bedömningen att direktivet omfattas av undantagen i 1 kap. 9 § 2 TF och 1 kap. 12 § första stycket YGL. Under alla förhållanden, uppgav regeringen vidare i remissen, sägs det uttryckligen i inledningen till direktivet att detta inte är avsett att inkräkta på den grundläggande principen om yttrandefrihet. Någon grundlagsändring ansågs därför inte nödvändig för att genomföra direktivets bestämmelser om indirekt tobaksreklam i svensk lagstiftning.

Lagrådet har i sitt yttrande anfört att hela EG-direktivet inte ryms inom ramen för undantagen i 1 kap. 9 § 1 och 2 TF respektive 1 kap. 12 § YGL. Lagrådet har bl.a. uttalat att direktivets reklambegrepp är vidare än begreppet kommersiell annons och att direktivet inte går att genomföra i svensk lag utan att TF och YGL ändras eller att de i dessa grundlagar skyddade medierna lämnas utanför den föreslagna regleringen såvitt

gäller sådana framställningar som inte omfattas av undantagen från grundlagsskyddet.

Som har redovisats ovan sägs det uttryckligen i inledningen till EG-direktivet att detta inte är avsett att inkräkta på den grundläggande yttrandefriheten. Enligt Lagrådet är det högst ovisst vilken betydelse denna avsiktsförklaring har för tolkningen av direktivet. För regeringen står det emellertid klart att avsiktsförklaringen, som utgör en integrerad del av de enskilda bestämmelserna i direktivet, ger stöd för uppfattningen att en grundlagsändring inte är nödvändig för att direktivet skall kunna genomföras i svensk lagstiftning. En annan sak är att full visshet om direktivets exakta räckvidd i bl.a. detta hänseende kan uppnås bara i händelse en sådan fråga skulle komma under EG-domstolens bedömning.

Grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten i TF respektive YGL träffar långtifrån alla former av yttranden eller medier. Även om regeringen inte anser sig böra ifrågasätta Lagrådets bedömning av innebörden av begreppen kommersiell annons, kommersiellt meddelande och marknadsföring kan det konstateras att en väsentlig del av den marknadsföring som regleras i tobakslagen ryms inom ramen för begreppet kommersiell annons. Härtill kommer att den nu föreslagna regleringen förbjuder annan marknadsföring som inte omfattas av skyddet i TF respektive YGL, beroende på att marknadsföringen inte sker med hjälp av sådana medier som dessa grundlagar skyddar. Exempel på detta är flera fall av marknadsföring som sker genom skyltning eller visning av produkten, sådan marknadsföring som sker muntligen på gator och torg samt, inte minst, situationer då marknadsföringen sker på Internet.

Sammantaget innebär detta att de nya bestämmelserna om marknadsföring, även med den inskränkning som följer av Lagrådets tolkning av 1 kap. 9 § TF, får ett tillämpningsområde som gör det möjligt att i flera avseenden begränsa och förbjuda indirekt tobaksreklam. Det är således endast för det fall den föreslagna regleringen skulle komma i konflikt med grundlagsbestämmelserna som förbudet mot sådan reklam inte kan upprätthållas. Som framgått är det regeringens bestämda uppfattning att denna begränsning i lagens tillämpningsområde är förenlig med direktivet. Regeringen delar alltså inte Lagrådets osäkerhet på denna punkt.

Det förhållandet att bestämmelser i vanlig lag inte får tillämpas i den mån de strider mot bestämmelser i TF och YGL är en självklar konsekvens av vår tryckfrihets- och yttrandefrihetsrättsliga reglering. Det är inte vanligt och som regel inte heller lämpligt att tynga lagstiftningen med erinringar om vad som gäller enligt grundlagarna. För att det inte skall råda någon tvekan om att de nya bestämmelserna om marknadsföring inte skall tillämpas i den utsträckning som detta skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF eller YGL ser regeringen emellertid i detta fall ingen svårighet med att tillmötesgå Lagrådets önskemål om att ta in en särskild bestämmelse härom i tobakslagen.

Genom de nya bestämmelserna i tobakslagen blir sålunda EG-direktivet genomfört i svensk lagstiftning. Regeringens strävan är emellertid att Sverige skall gå ännu längre när det gäller att förhindra den indirekta tobaksreklamen. Möjligheterna att nå ut till allmänheten – särskilt ungdomar – med kommersiella budskap som på olika sätt främjar

avsättningen av tobaksvaror bör begränsas ytterligare så snart detta är möjligt. Regeringen avser därför att senare under året se över lydelsen av 1 kap. 9 § 2 TF i syfte att sådana kommersiella annonser som indirekt främjar avsättningen av tobaksvaror skall kunna förbjudas genom bestämmelser i vanlig lag, även om annonserna publiceras i medier som omfattas av TF:s eller YGL:s tillämpningsområde.

Vad gäller förbudet mot sponsring återkommer regeringen till den frågan i avsnitt 7.3.

6.3 EG-direktivet i förhållande till varumärkesrätten

Regeringens bedömning: EG-direktivet kan genomföras utan ändringar i varumärkeslagen (1960:644).

Folkhälsoinstitutet har lämnat förslag till lagtext med innebörd att varumärkeslagen inte behöver ändras, men har i övrigt inte berört frågan.

Remissinstanserna: Ett tiotal instanser har yttrat sig i frågan, bl.a. *Svea hovrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *Industriförbundet* och *Worldwide Brands Inc.* Samtliga är kritiska till utformningen av lagförslaget. Flerparten anser att det får stora konsekvenser för många innehavare av kännetecken för såväl tobaksvaror som icke-tobaksvaror. Flera instanser, däribland *Annonsörföreningen*, kritiserar förslagets koppling till registrering.

Skälen för regeringens bedömning:

Varumärkesrätt

Ett varumärke är ett särskilt kännetecken för varor eller tjänster som tillhandahålls i en näringsverksamhet (1 § varumärkeslagen, 1960:644).

Varumärkets funktion kan sägas främst vara ett konkurrensmedel, eftersom innehavaren av varumärket särskiljer och framhäver sina varor från övriga varor som förekommer på marknaden. Det utgör också en grundläggande förutsättning för att en näringsidkare genom reklam och andra marknadsföringsåtgärder skall kunna kommunicera direkt med presumtiva konsumenterna av en vara. Även för konsumenterna kan varumärket ha betydelse genom att det underlättar att koppla ihop reklam, konsumentupplysning m.m. med rätt vara.

I varumärkeslagen används begreppen varumärke och varukännetecken. Det vidare begreppet varukännetecken används som beteckning på alla sorters kännetecken, såväl registrerbara som icke registrerbara, medan varumärke endast betecknar sådana kännetecken som kan registreras (2 §).

Varumärkesrättsligt skydd uppkommer genom registrering eller genom inarbetning. Alla tecken som kan återges grafiskt genom ord, personnamn, figurer, bokstäver, siffror är liksom formen eller utstyrelsen på en vara eller dess förpackning registrerbara (1 § andra stycket). Ett varumärke får dock registreras endast om det har särskiljningsförmåga (13 §). Detta eftersom endast märken som har särskiljningsförmåga kan anses fylla varumärkets funktion att individualisera varor i en näringsverksam-

het från varor i en annan verksamhet. Vidare finns en rad andra krav för att ett varumärke skall få registreras, bl.a. får det enligt 14 § inte strida mot allmän ordning eller vara ägnat att vilseleda.

Varumärkesrättsligt skydd kan även erhållas genom att ett varukännetecken inarbetas. Det innebär att det här i landet inom en betydande del av den krets till vilket det riktar sig är känt som beteckning för de varor som tillhandahålls under kännetecknet (2 §).

Skyddet innebär att ingen annan än innehavaren av varukännetecknet i näringsverksamhet får använda det eller något annat varukännetecken som är förväxlingsbart med det skyddade kännetecknet (4 §). Om någon använder sådant kännetecken i näringsverksamhet ådrar sig denne normalt skadeståndsskyldighet gentemot innehavaren (38 §). Varumärkesintrång som skett uppsåtligt eller av grov oaktsamhet kan medföra straffansvar enligt 37 §.

Enligt 16 § registreras ett varumärke i en eller flera klasser av varor. Det finns 34 sådana klasser av varor, fastställda av Patent- och registreringsverket. Klassen för tobaksvaror (klass 34) omfattar tobak och artiklar för rökare.

Ett varumärke kan vara registrerat för olika varor eller tjänster. Innehavaren av ett varumärke kan således låta registrera sitt varumärke för t.ex. både tobaksvaror och kläder.

Rätten till ett varukännetecken kan överlåtas, med eller utan samband med överlåtelse av den rörelse till vilken kännetecknet anknyter (32 §). Varumärken kan även licensieras (34 §), dvs. innehavaren av märket kan ge någon annan rätt att nyttja märket (licens) för en del eller alla de varor som märket är registrerat.

Regler om användningstvång finns i 25 a §. Bestämmelsen innebär att en varumärkesregistrering kan hävas, om innehavaren av märket inte inom fem år efter det att registreringsförfarandet har avslutats gjort verkligt bruk av varumärket här i landet för de varor märket registrerats för. Detsamma gäller om sådant verkligt bruk inte har skett inom en period av fem år i följd. Om det föreligger giltiga skäl för att märket inte använts kan hävning dock inte ske. I 25 b § ges en kompletterande bestämmelse som innebär att, om det finns grund för hävning av en registrering endast för en del av de varor som ett märke har registrerats för, skall registreringen hävas enbart för dessa varor. Användningstvånget är således produktrelaterat.

Användningstvånget innebär att märket skall användas för sitt ändamål som kännetecken, vilket i sin tur bl.a. innebär att användningen måste ske i samband med en på affärsmässiga överväganden grundad marknadsföring av varan eller tjänsten till allmänheten.

Kravet på verkligt bruk torde vara uppfyllt om det används för själva varan i samband med att den bjuds ut till försäljning, eller används i reklam eller annan marknadsföring (prop. 1992/93:48 s. 99).

Det kan också nämnas att vissa internationella åtaganden och överenskommelser är av betydelse på detta område, bl.a. Pariskonventionen den 20 mars 1883 för industriellt rättsskydd, som syftar till att säkerställa att innehavare av immateriella rättigheter i något land som är anslutet till konventionen kan uppnå ett gott rättsskydd i övriga konventionsstater. Vidare har det s.k. TRIPS-avtalet (Trade-Related Aspects of Intellectual

Property Rights) tillkommit i samband med upprättandet av World Trade Organization, WTO (prop. 1994/95:35). Slutligen kan även rådets förordning (EG) nr 40/94 om gemenskapsvarumärken nämnas, genom vilken ett gemenskapsrättsligt varumärkessystem tillskapas som är avsett att fungera parallellt med de nationella varumärkeslagarna.

Regeringens bedömning

Ett varumärke kan registreras för olika varor och tjänster. Det finns således inget hinder mot att registrera ett varumärke för tobaksvaror och för andra varor. EG-direktivet reglerar inte förutsättningarna för registrering av varumärken. Någon konflikt mellan direktivet och varumärkesrättsliga regler finns därför inte i detta avseende.

En lagstiftning som begränsar möjligheten att kommersiellt använda varumärken kan däremot komma i konflikt med bestämmelsen i varumärkeslagen om användningstvång. Likaså kan direktivets bestämmelser komma att påverka de faktiska möjligheterna att upprätthålla inarbetningskyddet för varukännetecken som inte är registrerade.

De bestämmelser i direktivet som förbjuder saluhållning av nya tobaksvaror med gemensamma namn och kännetecken med andra varor eller tjänster, liksom saluhållande av nya andra varor eller tjänster med gemensamma namn och kännetecken för tobaksvaror om inte logotypen ändras väsentligt (artikel 3.3 a och b), torde inte komma i konflikt med kraven på användning eller inarbetning. Förbuden avser varor och tjänster som i dag inte finns på marknaden. Näringsidkarna kan därför vid planeringen av en lansering av en ny vara eller tjänst anpassa sitt val av varumärke eller andra kännetecken till de nya reglerna.

För de icke-tobaksvaror och tjänster som innan ikraftträdandet finns på marknaden innebär direktivets bestämmelser att näringsidkarna inte längre får tillhandahålla sina produkter om inte logotypen ändras väsentligt (artikel 3.3 b). Denna bestämmelse innebär att vissa näringsidkare inte kommer att kunna använda sitt varukännetecken för vissa varor så som det ser ut i dag. Detta kan t.ex. innebära att registreringen av ett varumärke kan komma att hävas för dessa varor.

Regeringen vill erinra om att varumärkeslagen inte ger någon ovillkorlig rätt att använda ett registrerat eller inarbetat kännetecken. Den ensamrätt som ges i och med registreringen eller inarbetningen är endast ett skydd mot att någon annan använder ett med varukännetecknet förväxlingsbart kännetecken. I förarbetena till varumärkeslagen sägs att en registrering endast är befogad i den omfattning märket faktiskt begagnas. Detta innebär emellertid inte att en rätt att använda varumärket efter registrering avsågs. Som syften bakom införandet av användningstvånget angavs i stället att det behövdes för att motverka sådana obefogade registreringar (registrering av s.k. defensivmärken) som lett till att varumärkesregistret var överfullt, och för att motverka att näringsidkare i rent affärsyfte registrerade märken i omfattande skala utan att använda dem med syftet att sedan sälja rättigheterna mot dryg ersättning (se prop. 1960:167 s. 148 f.).

Sammanfattningsvis anser regeringen sålunda att direktivets regler inte kommer i konflikt med svenska varumärkesrättsliga regler.

6.4 Utformningen av de nya bestämmelserna

Regeringens förslag: De nya bestämmelserna skall i huvudsak följa direktivets text och struktur. Vissa omskrivningar görs dock för att anpassa texten till svensk lagstil.

Folkhälsoinstitutets bedömning: Det framstår som ändamålsenligt att fullgöra förpliktelseerna enligt EG-direktivet genom att införa en sådan ändring av tobakslagen (1993:581) som föreslogs i betänkandet Indirekt tobaksreklam (SOU 1995:114).

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser, däribland *Svea hovrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *Uppsala universitet*, *Patent- och registreringsverket*, *Annonsörföreningen*, *Philip Morris*, *Worldwide Brands Inc.* och *Sveriges reklamförbund* har på olika sätt anfört att den terminologi som används i direktivet för att undvika tolkningsproblem också bör användas i den svenska regleringen. Av dessa instanser har flertalet särskilt gjort gällande att de undantag som görs från förbudet mot indirekt marknadsföring i Folkhälsoinstitutets förslag är svåra att tolka och tillämpa. Vidare har framförts att förslaget inte anknyter till syftet eller verkan av reklamen och att förslagets koppling till varumärkesregistreringar helt saknar grund i EG-direktivet. *Annonsörföreningen* och *Philip Morris* har påtalat att de finner det anmärkningsvärt att förslaget inte är ett nytt förslag utan i stället grundar sig på ett tidigare förslag som när det skickades ut för synpunkter till remissinstanserna blev starkt kritiserat.

Skälen för regeringens förslag: De regler som läggs fast i EG-direktivet måste införas i svensk lagstiftning. Därtill ger direktivet ett visst utrymme för avvikelser i både strängare och mildare riktning. Härmed avses dels att direktivet är ett minimidirektiv, dels att medlemsländerna kan tillåta undantag från reklamförbudet för gemensamma namn som har använts i god tro.

Regeringen finner det mest ändamålsenligt att behandla synpunkterna på Folkhälsoinstitutets förslag till genomförande i ett allmänt inledande avsnitt. Detta hänger samman med det förhållandet att förslaget – i vart fall till sin ordalydelse – avviker från EG-direktivets text.

Lagrådet har anfört att vissa bestämmelser (14 § c–d i lagrådsremissens lagförslag) är oklara och bör formuleras om i avvaktan på EG-domstolens prövning. Enligt EG:s rättsordning är det EG-domstolen som är exklusivt behörig att göra auktoritativa uttalanden om innebörden av EG:s rättsregler. EG-direktiv saknar egentliga förarbeten och det finns därför inte några direkta hållpunkter för tolkningen av direktiv förutom själva texten i direktivet, inklusive ingressen. Svenska domstolar har därför vid tillämpningen av lagtext som införts till genomförande av ett EG-direktiv att tolka lagen i överensstämmelse med direktivet och vid behov fråga EG-domstolen om den rätta innebörden.

Av dessa skäl anser regeringen att det är bäst att låta den svenska lagtexten följa direktivets text och struktur. Härav följer också att regeringen avser att i denna proposition avstå ifrån att uttala sig om hur direktivet i vissa delar bör tolkas. Dessa förhållanden hindrar dock inte att viss anpassning görs till svenska begrepp och traditioner i fråga om lagstil.

7 Den materiella regleringen

7.1 Reklam för tobaksvaror

Regeringens förslag: All marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter skall förbjudas, fränsett saluhållande, förpackningsreklam, tredjelandspublikationer och marknadsföring på eller vid säljställen.

Folkhälsoinstitutets förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förutom att Folkhälsoinstitutet anser att också marknadsföringen mellan olika säljled skall omfattas av krav på återhållsamhet.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. Bland dem som är positiva kan nämnas *Socialstyrelsen* och *Förbundet En Rökfri Generation* som dock vill gå längre än förslaget. De har påpekat att begreppet särskild måttfullhet i marknadsföringen har tolkats så att reklam för tobaksvaror vid säljställen kan tillåtas även utomhus. Tolkningen har lett till att de olika tobakbolagen har försett många av landets försäljare av tobak, även de som i huvudsak säljer andra produkter, med ljusskyltar med tobaksmärkets namn. Därigenom har marknadsföringen av tobaksvaror syntts väldigt väl över Sverige. När EG-direktivet nu inför ett förbud även för s.k. smygreklam bör Sverige också stävja den väl så synliga öppna reklamen utanför säljställen. *Spel- och Tobakshandlarnas Riksförbund AB* och *Petroleumhandelns Riksförbund* är positiva men påpekar vikten av att handeln får behålla nuvarande utomhusskyltar med eventuella produktnamn. Flera instanser är negativa, däribland *Philip Morris AB* och *Svenska tobaksbranschföreningen*. De har bl.a. anfört att nuvarande reglering är tillräcklig för att uppfylla direktivets krav och att en reglering som är mer långtgående än direktivet bör undvikas eftersom reglerna annars riskerar att komma i konflikt med EG-fördraget.

Skälen för regeringens förslag: Nu gällande bestämmelser angående reklam och annan marknadsföring av tobak har närmare beskrivits i avsnitt 5.2. Bestämmelserna i tobakslagen (1993:581) är inriktade på att förbjuda avsättningsfrämjande åtgärder, dvs. näringsidkares marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter. Tobakslagen innehåller uttryckliga förbud mot marknadsföring genom kommersiella annonser i medier på vilka TF och YGL är tillämpliga. Som framgår av avsnitt 6.2 är det regeringens uppfattning att en väsentlig del av den marknadsföring som regleras i tobakslagen ryms inom ramen för begreppet kommersiell annons. På *Lagrådets* inrådan har en uttrycklig bestämmelse införts i tobakslagen vilken erinrar om att marknadsföringsförbudet inte får tillämpas i den mån det strider mot TF eller YGL. När det gäller mark-

nadsföring av tobaksvaror till konsumenter på annat sätt torde direktivet innebära en skärpning av gällande regler.

Direktivet förbjuder varje form av reklam i gemenskapen (artikel 3). Med reklam avses som tidigare har sagts varje form av kommersiellt meddelande vars syfte, eller direkta eller indirekta verkan, är att främja en tobaksvara (artikel 2.2). Direktivets reklamförbud omfattar dock inte meddelanden som uteslutande riktar sig till fackfolk inom tobaksbranschen, presentation av tobaksvaror som försäljs och anslag om deras pris vid tobaksförsäljningsstället samt reklam som riktar sig till köparen på försäljningsställen som är specialiserade på tobaksvaror och i deras skyltning eller, om det gäller försäljningsställen för olika typer av artiklar eller tjänster, på platser reserverade för försäljning av tobaksvaror. Från reklamförbudet är vidare undantaget försäljning av publikationer som innehåller reklam för tobaksvaror och som är utgivna och tryckta i tredje land om dessa publikationer inte främst är avsedda för den gemensamma marknaden (artikel 3.5).

Tobakslagen innehåller en allmän bestämmelse om att marknadsföring av tobak får ske endast med iakttagande av ”särskild måttfullhet”. I synnerhet gäller att marknadsföringen inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av tobak. Begreppet definieras i Konsumentverkets riktlinjer och innebär att flera marknadsföringsformer, t.ex. utomhusreklam, är förbjudna. Andra former av marknadsföring, t.ex. gratisutdelning, omgärdas av vissa restriktioner till följd av kravet på särskild måttfullhet.

I likhet med Folkhälsoinstitutet anser regeringen att direktivet innebär att ett uttryckligt förbud måste införas också för sådana marknadsföringsformer som i dag omfattas av kravet på särskild måttfullhet. Enligt regeringens mening är det lämpligt att – liksom tidigare i svensk lagstiftning – låta regeringen utgå från begreppet marknadsföring. Begreppet marknadsföring har som beskrivits i avsnitt 5.2 en vidare betydelse än begreppet reklam och innefattar alla åtgärder som syftar till att påverka efterfrågan på och tillgången till produkter, inklusive själva saluhållandet. Marknadsföring inbegriper t.ex. varuprover och omfattar därmed även direktivets förbud mot gratis utdelning av tobaksvaror. Marknadsföringsbegreppet lämpar sig därför väl att använda när det är fråga om ett så omfattande förbud som det i EG-direktivet.

Dagens reklamförbud i tobakslagen avser endast avsättningsfrämjande åtgärder och gäller endast näringsidkares marknadsföring till konsumenter. Direktivets bestämmelser omfattar inte meddelanden som uteslutande riktar sig till fackfolk inom tobaksbranschen. Regeringen anser inte att det finns skäl att utvidga reklamförbudet till att omfatta marknadsföring som riktar sig till näringsidkare, och föreslår sålunda inte någon ändring av reglerna i detta avseende. Regeringen vill i sammanhanget peka på att denna fråga också nyligen har varit föremål för riksdagens bedömning (se bet. 1997/98:SoU20 och 1998/99:KU22).

I överensstämmelse med vad som gäller i dag kommer således inte en marknadsföringsåtgärd som riktas till näringsidkare i deras egenskap av tillverkare eller distributörer av tobaksvaror att omfattas av förbudet. Försäljning av tredjelandspublikationer – som inte heller omfattas av EG-direktivet – är även framdeles tillåten.

Så gott som all annan marknadsföring av tobaksvaror blir dock i princip förbjuden. Emellertid kan inte, så som direktivet stadgar beträffande reklam, all marknadsföring förbjudas. Även med mycket stränga restriktioner i fråga om möjligheterna att marknadsföra tobaksvaror till konsumenter måste i vart fall själva saluhållandet tillåtas. Därutöver skall också förpackningsreklam och marknadsföring på eller vid säljställen fortfarande vara tillåten. Om dessa tillåtna marknadsföringsåtgärder kan följande sägas.

Så länge handeln med tobaksvaror i princip är fri måste de som använder tobak få tillgång till relevant produktinformation. Att förbjuda all reklam, inklusive den som förekommer på säljställen, kan också anses motsägelsefullt, så länge handeln med den produkt som reklamen avser är tillåten. En rimlig avvägning måste dock göras mellan sådana hänsyn och det i sammanhanget överordnade folkhälsomålet att ytterligare minska tobakskonsumtionen hos befolkningen. På säljställen för tobaksvaror tillhandahålls normalt också andra varor än tobaksvaror och dessa säljställen besöks därför även av andra kunder än sådana som avser att köpa tobaksvaror. Tobaksreklamen på säljställen kommer således att nå också andra konsumenter än tobakskonsumenter. Detta talar för att den marknadsföring till konsumenter som inte omfattas av förbudet måste bedrivas på ett återhållsamt sätt. Regeringens bedömning är att kravet på återhållsamhet uttryckligen skall framgå av lagtexten. Begreppets närmare innebörd får klargöras genom verkställighetsföreskrifter.

7.2 Indirekt reklam för tobaksvaror m.m.

Regeringens förslag: Ett förbud införs för näringsidkare att, vid marknadsföring till konsumenter av andra varor än tobaksvaror eller av tjänster, använda samma namn, varumärken, symboler eller andra utmärkande kännetecken som används för tobaksvaror. Förbudet omfattar inte saluhållande eller marknadsföring på eller vid säljställen under förutsättning att namn, varumärken, symboler och andra utmärkande kännetecken för varan eller tjänsten exponeras så att deras utseende tydligt skiljer sig från tobaksvarans kännetecken. Förbudet omfattar inte heller tredjelandspublikationer.

Från och med den 30 juli 2001 får inga nya tobaksvaror släppas ut på marknaden om de bär någon annan varas eller tjänsts namn, varumärke, symbol eller annat utmärkande kännetecken.

Folkhälsoinstitutets förslag: Förbudet föreslås omfatta användande av varukännetecken som i sin helhet eller till någon del är i kommersiellt bruk för en tobaksvara eller enligt varumärkeslagen (1960:644) är registrerat eller inarbetat för en sådan vara. Undantaget från förbudet är varukännetecken som endast i begränsad omfattning förekommer vid marknadsföring av tobaksvaror eller om det annars skulle vara obilligt.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. Bland dem som är positiva finns många kommuner, landsting och intresseföreningar så som *Yrkesföreningar mot tobak* och *Svensk förening för folkhälsoarbete*.

Andra instanser är negativa eller framför viss kritik. Av dessa menar ett flertal att man måste ha klarare regler, så som väl definierade undantag. Prop. 1999/2000:111

Skälen för regeringens förslag:

Förbudet mot indirekt reklam

Som tidigare har framgått förbjuder direktivet varje form av reklam i gemenskapen. TV-reklam regleras dock i särskild ordning (artikel 3.1). Direktivet definierar i artikel 2.2. reklam som ”varje form av kommersiellt meddelande vars syfte, eller direkta eller indirekta verkan, är att främja en tobaksvara, däri inbegripen den reklam som utan att direkt nämna tobaksvaran, försöker att kringgå reklamförbudet genom att använda namn, varumärken, symboler eller andra utmärkande kännetecken för tobaksvaror”.

Förbudet avser alltså att träffa marknadsföringsåtgärder vilka har till syfte eller effekt att främja avsättningen av tobaksvaror. Redan härav framgår att enbart det faktum att en vara eller en tjänst råkar ha samma namn – utan att vara samma varumärke – som en tobaksvara inte kan leda till att näringsidkarens marknadsföring av produkten skulle kunna anses utgöra ett sätt att främja avsättningen av en tobaksvara. Således kommer inte sådan marknadsföring att överhuvudtaget omfattas av förbudet.

Marknadsföringsåtgärder för andra varor eller tjänster som har gemensamma namn och kännetecken med tobaksvaror till följd av s.k. varumärkesdifferentiering kommer dock – om inte undantaget på grund av god tro blir tillämpligt – att omfattas av förbudet.

På motsvarande sätt som gäller för tobaksvaror skall det fortfarande vara tillåtet att göra reklam för produkterna på eller vid försäljningsstället.

Undantaget från förbudet för namn som har använts i god tro

Enligt artikel 3.2 första stycket hindrar inte reklamförbudet ”att en medlemsstat kan tillåta att ett namn som redan har använts i god tro samtidigt för tobaksvaror och andra varor eller tjänster, och som redan har saluförts eller erbjudits av ett och samma företag eller av olika företag, före den 30 juli 1998 kan användas för reklam för de andra varorna eller tjänsterna”.

Enligt andra stycket kan emellertid ”detta namn bara användas under ett helt annat utseende som tydligt skiljer sig från det som används för tobaksvaran, med undantag av alla andra utmärkande kännetecken som redan har använts för en tobaksvara”.

Inledningsvis kan sägas att ett varumärke ofta utgör en betydande tillgång för de näringsidkare som innehar dem. Varumärkets kommersiella värde kan göras ännu större genom att användas även för andra varor eller tjänster än dem för vilket varumärket ursprungligen använts, s.k. varumärkesdifferentiering. Ett varumärke kan också, förutom att överlåtas, licensieras, dvs. rätten att nyttja varumärket kan upplåtas till tredje man. Licensieringen innebär att innehavaren av varumärket ger någon

annan rätt att nyttja märket (licens) för en del eller alla varor som märket är registrerat för.

Reklamförbudet innebär bl.a. att ett tobaksföretags möjlighet att använda sitt varumärke genom differentiering eller licensiering försvåras. När det inte längre blir tillåtet att använda sig av kännetecknet i marknadsföringen av andra varor eller av tjänster, minskar naturligtvis värdet av att använda kännetecknet på detta sätt.

Medlemsländerna kan, om de så önskar, tillåta att själva namnet – om det har använts i god tro före den 30 juli 1998 – även i fortsättningen får användas i marknadsföringen av andra varor eller av tjänster.

Vad som skall anses ligga i begreppet god tro framgår inte av direktivet. Innebörden av begreppet kommer att behöva klargöras, i sista hand genom EG-domstolens avgöranden.

Förbudet mot saluhållning av nya tobaksvaror

I artikel 3.3 a i direktivet stadgas att ”medlemsstaterna skall se till att inga tobaksvaror bär någon annan varas eller tjänsts namn, varumärke, symbol eller något annat utmärkande kännetecken om inte dessa tobaksvaror redan har saluförts under detta namn, varumärke, symbol eller något annat utmärkande kännetecken den dag som anges i artikel 6.1” (dvs. dagen för ikraftträdandet, dock senast den 30 juli 2001).

Detta innebär således att senast den 30 juli 2001 får inga nya tobaksvaror lanseras på marknaden om de bär någon annan varas eller tjänsts namn eller kännetecken.

Förbudet mot saluhållning av andra varor än tobaksvaror och av tjänster

Enligt artikel 3.3 b första stycket i direktivet får reklamförbudet ”inte kringgås för någon vara eller tjänst som släpps ut eller tillhandahålls på marknaden från och med den tidpunkt som avses i artikel 6.1 genom användning av namn, varumärken, symboler och andra utmärkande kännetecken som redan används för en tobaksvara”. I andra stycket i artikeln sägs att ”i detta syfte skall namn, varumärken, symboler och något annat utmärkande kännetecken för varan eller tjänsten exponeras så att deras utseende tydligt skiljer sig från det som används för tobaksvaran”.

Från och med ikraftträdandet av de nya bestämmelserna kommer det således att bli förbjudet att sälja varor eller tjänster som har gemensamma namn och kännetecken som används för tobaksvaror, om inte namn och logotyp på produkterna förevisas så att de tydligt skiljer sig från tobaksvarans yttre. Detta krav omfattar såväl sådana varor eller tjänster som i dag finns på marknaden som nya produkter.

Regeringens slutsats

En reglering som inskränker rätten att kommersiellt använda vissa varukännetecken på det sätt som framgår av direktivet motiveras bl.a. av det allmännas intresse av att av hälsopolitiska skäl reducera möjligheterna att marknadsföra varor och tjänster på ett sätt som kan anses främja avsätt-

ningen av tobaksvaror. Utgångspunkten för bestämmelserna i detta avseende är att det finns en koppling mellan användningen av tobaksnamn och kännetecken utanför tobaksområdet och tobakskonsumtionen. På motsvarande sätt kan ett namn på en icke tobaksvara som är välkänt hos konsumenterna underlätta möjligheterna att introducera nya tobaksvaror på marknaden.

Intresset av att på detta sätt begränsa rätten att använda gemensamma kännetecken innebär en faktisk inskränkning av äganderätten och måste därför, enligt regeringens uppfattning, i viss mån vägas mot den enskilde ägarens intresse av att kunna råda över sin egendom. Att kommersiellt utnyttja varumärken gemensamt för tobak och andra produkter har hittills varit tillåtet och olika aktörer på marknaden som licenstagare, distributörer och återförsäljare har investerat i att i marknadsföringen av sina produkter utnyttja välkända varumärken för tobaksvaror. Detta förfaringsätt innebär naturligtvis inte att samtliga inblandade primärt skulle ha intresse av att främja avsättningen av tobaksvaror.

Regeringen har därför övervägt om undantaget för god tro skall införas i svensk lag, dvs. om vissa på marknaden förekommande varor eller tjänster skall få fortsätta att marknadsföras under ett med tobaksvaror gemensamt namn. Regeringen har då stannat för att inte föreslå ett sådant undantag från reklamförbudet. Den omständigheten att marknadsföringen hittills varit laglig skulle möjligen kunna anses utgöra en indikation på att god tro varit för handen. I så fall skulle samtliga i dag på marknaden förekommande fall av varumärkesdifferentiering eller licensiering – även de med mycket tydlig koppling till tobaksprodukter och tobaksbolag – få fortsätta i princip som förut, om än med annan logotyp. Regeringen anser inte att detta vore tillfredsställande. Tobak är en mycket farlig produkt och rökning är i dag den största enskilda orsaken till för tidiga dödsfall. Tobaksbruk inleds vanligtvis före myndig ålder för att sedan vidmakthållas främst på grund av nikotinberoende. Reklam – även indirekt sådan – har betydelse för framför allt ungdomars rökvanor genom att dels göra dem benägna att börja röka, dels förstärka denna vana om de väl börjat. Varumärkesdifferentiering där tobaksvarumärken används innebär ofta en lansering av en livsstil där rökning i sammanhanget framstår som både vuxet och glamoröst, något som mycket illa överensstämmer med att, enligt uppgift från Folkhälsoinstitutet, i genomsnitt varannan rökare dör av sin rökning. Regeringen menar mot bakgrund härav att så kraftfulla insatser som möjligt skall göras för att motverka sådana försök att främja tobaksbruk, framförallt av hänsyn till skyddet för barn och ungdom. Enligt regeringens uppfattning skall därför något undantag för god tro inte göras.

Vad som ovan sagts hindrar inte att marknadsföring på eller vid säljställen, meddelanden inom branschen och tredjelandspublikationer även fortsättningsvis bör vara tillåtna, eftersom det saknas skäl att ha en strängare reglering på detta område än vad som gäller för själva tobaksvarorna. För marknadsföring på eller vid säljställen samt meddelanden inom branschen skall gälla samma villkor som för saluhållande, dvs. namn och logotyp på produkterna måste till sitt utseende tydligt skilja sig från det som används för tobaksvaran.

Regeringens förslag: En verksamhet eller ett evenemang får inte sponsras om syftet, eller den direkta eller indirekta verkan, med sponsringen är att främja avsättningen av en tobaksvara.

Folkhälsoinstitutets förslag: Förbudet mot all marknadsföring omfattar sponsring i enlighet med EG-direktivets krav.

Remissinstanserna: *Uppsala universitets juridiska fakultetsnämnd* har anfört att sponsring som regel är en marknadsföringsåtgärd utanför marknadsföringslagens (1995:450) tillämpningsområde eftersom begreppet marknadsföring förutsätter såväl ett kommersiellt syfte som att det har kommersiella förhållanden till föremål. Motivet till detta är förhållandet till tryckfrihets- och yttrandefrihetsrätten. Sponsringens syfte är endast att skapa en positiv bild av sponsorns firma, varumärke eller allmänna anseende, inte som ett hjälpmedel i själva sälj- eller inköpsverksamheten. Detta innebär enligt universitetet att reglerna inte kan vara inriktade mot uppvisandet av sponsorns namn, varumärke eller logotyp, eftersom tryckfrihetsrättsliga respektive yttrandefrihetsrättsliga aspekter aktualiseras då. I stället bör särskilda regler införas för sponsring av tobaksvaror. En tänkbar modell, menar universitetet, kan vara sponsringsreglerna i radio- och TV-lagen (1996:844).

Skälen för regeringens förslag: I artikel 2.3 i EG-direktivet definieras sponsring som ”varje bidrag, allmänt eller privat, till ett evenemang eller en verksamhet vars syfte, eller direkta eller indirekta verkan, är att främja en tobaksvara”. Artikel 3.1 stadgar att ”utan att det påverkar direktiv 89/552/EEG, skall varje form av reklam eller sponsring vara förbjuden i gemenskapen”.

Direktivet gör således åtskillnad mellan reklam och sponsring.

Regler om sponsring finns i svensk lag i radio- och TV-lagen. Efter att först hänvisa till reklamförbudet för alkoholdrycker och tobaksvaror i alkohollagen (1994:1738) och tobakslagen (1993:581) sägs i 7 kap. 9 § att ”ett program får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet gäller tillverkning eller försäljning av alkoholdrycker eller tobaksvaror”.

Bestämmelsen tillkom till följd av Sveriges inträde i EES och bygger på det tidigare omnämnda TV-direktivets bestämmelser (89/552/EEG, ändrat genom 97/36/EG).

I TV-direktivet definieras i artikel 1 d) sponsring som ”varje bidrag, som ges för finansiering av ett offentligt eller privat företag som inte är engagerat i TV-verksamhet eller i produktion av audiovisuella verk, i syfte att främja företagets namn, varumärke, anseende, verksamhet eller produkter”. Enligt artikel 17.1 får inte ett sponsrat TV-program främja avsättning, inköp eller uthyrning av sponsorns produkter. I artikel 17.2 föreskrivs slutligen att TV-program överhuvudtaget inte får sponsras av företag vars huvudsakliga verksamhet är tillverkning eller försäljning av cigaretter och andra tobaksvaror.

Marknadsföringsutredningen tolkade i sitt delbetänkande EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen (SOU 1992:49) skillnaden mellan reklam och sponsring i TV-direktivet som så att sponsring är ett medel

för att skapa en allmänt positiv bild av sponsorns firma, varumärke eller verksamhet utan direkt syfte att stimulera försäljningen av en viss vara eller tjänst. Om däremot ett sådant syfte finns, får det anses röra sig om reklam i direktivets mening.

Vad gäller sponsringsförbudets relation till marknadsrätten konstaterade utredningen att TV-direktivets distinktion mellan reklam och sponsring saknade relevans när det gäller vad som från marknadsföringslagens synpunkt skall anses utgöra marknadsföring. Om en sponsor är näringsidkare och verksamheten är inriktad på avsättning av varor eller tjänster, lär förhållandet att sponsorns namn eller logotyp tillkännages i TV vara att se som marknadsföring i marknadsföringslagens mening (a.a. s. 61).

I radio- och TV-lagen definieras sponsrat program i 7 kap. 8 § som ett program som inte är annons och som helt eller delvis har bekostats av någon annan än den som bedriver sändningsverksamhet m.m. Själva sponsringsmeddelandet anses dock normalt ha avsättningsfrämjande syfte och därmed stämma överens med marknadsföringslagens definition av marknadsföring (prop. 1995/96:160 s. 110 och s. 181).

Enligt regeringens mening kan ovan förda resonemang tillämpas på tobaksdirektivets sponsringsbestämmelser. Detta innebär att om näringsidkaren överträder sponsringsförbudet kan marknadsföringslagens sanktionssystem användas, se avsnitt 7.4.

Regeringen delar i övrigt den uppfattning som framförts av Uppsala universitet. En särskild regel skall därför införas som innebär att en verksamhet eller ett evenemang inte får sponsras av någon om syftet, eller den direkta eller indirekta verkan, med sponsringen är att främja avsättningen av en tobaksvara.

7.4 Sanktioner

Regeringens förslag: Förbuden mot reklam, sponsring och saluhållning skall övervakas och sanktioneras i enlighet med marknadsföringslagens (1995:450) bestämmelser.

Folkhälsoinstitutets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte yttrat sig över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I artikel 4 i EG-direktivet sägs följande. ”Medlemsstaterna skall se till att det finns adekvata och effektiva metoder för att garantera och kontrollera tillämpningen av de nationella bestämmelser som antas inom ramen för detta direktiv. Dessa metoder kan inbegripa bestämmelser som gör det möjligt för personer eller organisationer som, i enlighet med den nationella lagstiftningen, har ett legitimt intresse av att avskaffa reklam som är oförenlig med detta direktiv, att väcka talan mot sådan reklam eller överlämna ärendet till en behörig förvaltningsmyndighet så att denna kan fatta beslut i saken eller inleda ett lämpligt rättsligt förfarande”.

Det marknadsrättsliga sanktionssystemet enligt marknadsföringslagen (1995:450) är tillämpligt vid överträdelser av marknadsföringsreglerna i tobakslagen (1993:581). En marknadsföringsåtgärd som strider mot an-

nonsförbudet eller mot det s.k. måttfullhetskravet i 14 § tobakslagen skall vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen anses som otillbörlig mot konsumenter. Vidare kan s.k. marknadsstörningsavgift utgå vid överträdelse av annonsförbudet i ljudradio- och TV-program.

Sanktionssystemet enligt marknadsföringslagen innebär följande. Om en näringsidkare bryter mot 4 §, eller mot någon av katalogbestämmelserna i 5–13 §§, kan näringsidkaren, någon anställd hos honom, någon annan som handlar på hans vägnar eller var och en som i övrigt väsentligt har bidragit till marknadsföringen förbjudas att fortsätta med marknadsföringen (14 §). Förbudet förenas som regel med vite (19 §). Vitet kan dömas ut först vid sådana nya överträdelser som faller inom förbudet. Förbuds- och informationsföreläggande kan i fall som inte är av större vikt meddelas av Konsumentombudsmannen (21 §). Ett sådant föreläggande, som skall förenas med vite, blir gällande som en lagakraftvunnen dom om det godkänns av näringsidkaren inom en av Konsumentombudsmannen föreskriven tid. Konsumentombudsmannen kan i övriga fall väcka talan vid Marknadsdomstolen (38 §). Regelsystemet står inte endast till Konsumentombudsmannens förfogande; näringsidkare som berörs, sammanslutningar av konsumenter, löntagare eller näringsidkare kan också väcka talan med yrkande om ett förbud mot en viss marknadsföringsåtgärd.

Genom den nya marknadsföringslagen infördes ytterligare en sanktion, den s.k. marknadsstörningsavgiften (22–28 §§). En näringsidkare kan sålunda åläggas att betala en marknadsstörningsavgift till staten om näringsidkaren eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar uppsåtligt eller av oaktsamhet har brutit mot någon katalogbestämmelse. Marknadsstörningsavgift är en direktverkande sanktion som kan dömas ut redan första gången en näringsidkare överträder en katalogbestämmelse. Endast näringsidkare kan träffas av sanktionen. Till skillnad från vad som gäller vid förbuds- och informationsföreläggande enligt 14 § kan alltså marknadsstörningsavgift inte åläggas anställda eller fysiska personer som inte är näringsidkare. Också en näringsidkare som väsentligt bidragit till överträdelsen kan åläggas att betala avgiften. Marknadsstörningsavgift kan inte dömas ut vid överträdelse av generalklausulen i 4 §. Enligt 15 § tobakslagen kan en handling som strider mot annonsförbudet i ljudradio- eller TV-program (14 § första stycket) medföra marknadsstörningsavgift. Marknadsstörningsavgiftens storlek bestäms till lägst femtusen och högst fem miljoner kronor. Avgiften får emellertid inte överstiga tio procent av näringsidkarens årsomsättning närmast föregående räkenskapsår. Konsumentombudsmannen har primär talerätt. Först om Konsumentombudsmannen väljer att inte föra talan får enskilda näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare väcka talan.

I 29 § finns föreskrifter om ytterligare en sanktion, skadestånd. Av bestämmelsen framgår att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud mot otillbörlig marknadsföring eller ett åläggande som har meddelats med stöd av 14 eller 15 §§ eller mot en föreskrift i 5–13 §§ skall ersätta den skada som därigenom uppkommer för en konsument eller en näringsidkare. Skadeståndet avser endast ersättning för ren förmögenhetsskada i skadeståndslagens (1972:207) mening. Skyldighet att

ersätta person- eller sakskada till följd av marknadsföring bedöms enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Prop. 1999/2000:111

Enligt regeringens mening skall sanktionssystemet enligt marknadsföringslagen omfatta också de nya förbuden mot s.k. indirekt tobaksreklam, saluhållning och sponsring. Som anförts i föregående avsnitt torde sponsring, så som det definieras i direktivet, nämligen som ett bidrag vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja avsättningen av tobaksvaror, inrymmas i marknadsföringslagens definition av begreppet marknadsföring.

8 Kostnadseffekter

Genom förslagens koppling till bestämmelserna i marknadsföringslagen (1995:450) blir det Konsumentombudsmannen, Stockholms tingsrätt och Marknadsdomstolen som påförs ytterligare uppgifter. Antalet ärenden hos dessa kan, framför allt inledningsvis för att få rättsläget klarlagt, antas öka något till följd av förslaget. Det är inte möjligt att närmare uppskatta det ökade resursbehovet. Det bör enligt regeringens mening dock inte vara fråga om någon dramatisk ökning av antalet ärenden. Sammantaget torde kostnadsökningen bli av mycket liten omfattning och skall tas inom respektive ram.

9 Ikraftträdande

<p>Regeringens förslag: Lagändringarna skall träda i kraft den 30 juli 2001.</p>

Folkhälsoinstitutet har inte berört frågan.

Remissinstanserna: Några remissinstanser, däribland *Svenska tobaksbranschföreningen* och *Swedish Match* hävdar att bestämmelserna inte kan träda i kraft före den 30 juli 2001. Undantagen i TF och YGL förutsätter nämligen att Sverige har en förpliktelse. Denna uppkommer inte förrän sista angivna dag för ikraftträdandet. *Worldwide Brands Inc.* anser att direktivets slutdatum innebär en rimlig övergångsperiod för branschen att kunna anpassa sina produkter till kravet på modifieringar av varumärkena.

Skälen för regeringens förslag: Av artikel 6.1 i EG-direktivet följer att de författningar som genomför direktivet måste träda i kraft senast den 30 juli 2001. Medlemsstaterna får skjuta upp förbudet mot reklam ett år när det gäller den skrivna pressen och två år när det gäller sponsring. Sponsring av evenemang eller verksamheter som organiseras på en världsomspännande nivå kan på vissa villkor få fortgå fram till och med den 1 oktober 2006.

Regeringen anser inte att det finns skäl att senarelägga genomförandet av bestämmelserna i den mån möjlighet ges enligt direktivet. De änd-

ringar i svensk lagstiftning som görs för att genomföra EG-direktivet skall sålunda träda i kraft vid samma tidpunkt.

Lagstiftningen måste träda i kraft senast den 30 juli 2001. Regeringen föreslår att regleringen träder i kraft det datumet. Regeringen anser visserligen att hänsyn till befolkningens hälsa väger betydligt tyngre än hänsynen till näringsidkarnas intressen. Detta framgår inte minst av regeringens förslag och motiveringen för dem i detta ärende. Samma argument kan mycket väl användas för att motivera ett tidigare ikraftträdande än det föreslagna.

Näringsidkare som marknadsför andra varor än tobaksvaror, eller tjänster, under samma namn eller kännetecken som används för tobaksvaror kommer emellertid, genom de föreslagna bestämmelserna, att drabbas av avsevärda inskränkningar i sina möjligheter att marknadsföra sina produkter. Regeringen anser det därför rimligt att ge dessa näringsidkare tid att sälja ut inneliggande lager och att utarbeta nya logotyper för sina produkter. En anpassningsperiod fram till den 30 juli 2001 är enligt regeringens uppfattning väl avvägd.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)

14 §

Paragrafen innehåller, i syfte att förtydliga, en upplysning om att bestämmelserna om marknadsföring inte får tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen (TF) eller yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Tillämpningen av bestämmelserna i TF och YGL skall ske i enlighet med de principer som gäller i dag. Bestämmelsen har lagts till efter *Lagrådets* påpekande.

14 a §

Paragrafen reglerar marknadsföring av tobaksvaror, dvs. alla varor som är avsedda att rökas, snusas, sugas på eller tuggas om de är tillverkade, helt eller delvis, av tobak.

Paragrafen är avsedd att ha samma innebörd som artikel 3, punkterna 1, 4 och 5, och definitionerna av tobaksvaror och av reklam i artikel 2.1–2 i EG-direktivet, se bilaga 1.

Bestämmelsens innehåll har behandlats närmare i avsnitt 7.1.

Av *tredje stycket* framgår att den tillåtna marknadsföringen skall ske med återhållsamhet. Den närmare innebörden av detta krav får anges i verkställighetsföreskrifter.

14 b §

Paragrafen reglerar marknadsföring av varor som inte är tobaksvaror eller av tjänster som bär namn eller kännetecken som används för tobaksvaror.

Paragrafen är avsedd att ha samma innebörd som artikel 3, punkterna 1, 3 b och 4, och definitionen av reklam i artikel 2.2 i EG-direktivet, se bilaga 1.

I överensstämmelse med vad som gäller för tobaksprodukter skall enligt *andra stycket* saluhållande, marknadsföring på eller vid säljställen, meddelanden inom branschen och tredjelandspublikationer fortfarande vara tillåtet. Detta, enligt *tredje stycket*, under förutsättning att namn och kännetecken för produkterna exponeras så att deras utseende tydligt skiljer sig från det som används för tobaksvaran.

Bestämmelsens innehåll har behandlats närmare i avsnitt 7.2.

14 c §

Paragrafen innebär att den tillåtna marknadsföringen på eller vid säljställen aldrig får innebära gratis utdelning vars syfte, eller direkta eller indirekta verkan, är att främja avsättningen av en tobaksvara.

Paragrafen är avsedd att ha samma innebörd som artikel 3 punkten 4 i EG-direktivet, se bilaga 1.

14 d §

Bestämmelsen innebär att inga nya tobaksvaror får lanseras på marknaden efter den angivna tidpunkten om de har samma namn eller kännetecken som en icke-tobaksvara eller en tjänst.

Bestämmelsen är avsedd att ha samma innebörd som artiklarna 3.3 a och 6 i EG-direktivet, se bilaga 1.

Bestämmelsens innehåll har behandlats närmare i avsnitt 7.2. Med att varan har saluförts avses att den har utbjudits till försäljning.

Andra stycket har tillförts paragrafen i enlighet med *Lagrådets* förslag.

14 e §

Paragrafen innehåller ett förbud mot sponsring.

Bestämmelsen är avsedd att ha samma innebörd som artiklarna 2.3 och 3.1 i EG-direktivet, se bilaga 1.

Bestämmelsens innehåll har behandlats närmare i avsnitt 7.3.

15 §

Bestämmelsen innebär att regleringen kommer att omfattas av marknadsföringslagens sanktionssystem, se avsnitt 7.4.

Bestämmelsen är avsedd att ha samma innebörd som artikel 4 i EG-direktivet, se bilaga 1.

10.2 Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450)

22 §

Ändringen är en konsekvens av de nya bestämmelserna i tobakslagen (1993:581) och är av redaktionell karaktär. Bestämmelserna har förtydligats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 98/43/EG

av den 6 juli 1998

**om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar
om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror**

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD
HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artiklarna 57.2, 66 och 100a i detta,

med beaktande av kommissionens förslag (1),

med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande (2),

i enlighet med förfarandet i artikel 189b i fördraget (3), och av följande skäl:

- 1) Det föreligger vissa skillnader mellan medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror. Denna reklam och denna sponsring sprids över medlemsstaternas gränser och dessa skillnader kan lägga hinder i vägen för den fria rörligheten av de varor, som förmedlar dessa aktiviteter och för det fria tillhandahållandet av tjänster samt medföra en snedvridning av konkurrensen och på så sätt hindra den inre marknadens funktion.
- 2) Dessa hinder bör undanröjas och en tillnärmning bör därför ske av bestämmelserna om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror, samtidigt som medlemsstaterna behåller rätten att på vissa villkor fastslå de krav som de anser vara nödvändiga för att säkerställa skyddet av människors hälsa.
- 3) I enlighet med artikel 100a.3 i fördraget skall kommissionen i sina förslag enligt punkt 1 när det gäller hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd utgå från en hög skyddsnivå.
- 4) Följaktligen bör i detta direktiv hänsyn tas till skyddet av människors, och särskilt ungdomars, hälsa. För ungdomar spelar reklam en viktig roll när det gäller att främja tobak.
- 5) På grundval av artikel 100a har rådet antagit direktiven 89/622/EEG (4) och 90/239/EEG (5) om märkning av tobaksvaror

och högsta tillåtna tjärhalt i cigaretter för att säkerställa att den inre marknaden fungerar tillfredsställande.

Prop. 1999/2000:111
Bilaga 1

- 6) Marknadsföring av humanläkemedel omfattas av direktiv 92/28/EEG (6). Reklam för produkter som är avsedda för tobaksavvänjning omfattas inte av det här direktivet.
- 7) Det åligger medlemsstaterna att i förekommande fall vidta lämpliga åtgärder avseende meddelanden som uteslutande riktar sig till fackfolk inom tobaksbranschen, presentation av tobaksvaror som försäljs och anslag om deras pris, liksom då försäljningsstrukturerna så tillåter, reklam riktad till köparen vid försäljningsställena och försäljning av publikationer från tredje land som inte motsvarar villkoren i detta direktiv, men på villkor att de respekterar gemenskapsrätten och gemenskapens åtaganden på internationell nivå.
- 8) Med hänsyn till det ömsesidiga beroende som råder mellan varje form av muntlig, skriftlig, tryckt eller radiosänd reklam samt TV- och filmreklam och för att undvika varje risk för snedvridning av konkurrensen och kringgående av bestämmelserna, bör detta direktiv omfatta varje form av och medel för reklam förutom TV-reklam som redan omfattas av rådets direktiv 89/552/EEG av den 30 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (7).
- 9) Alla former av indirekt reklam och sponsring, liksom gratisutdelning, har samma verkan som direkt reklam och därför finns det anledning att, utan att det inkräktar på den grundläggande principen om yttrandefrihet, införa bestämmelser om dessa, inbegripet indirekt reklam som, fastän den inte direkt omnämner tobaksvaran, använder ett namn, ett varumärke, en symbol eller något annat utmärkande kännetecken som används för tobaksvaror. Emellertid kan tillämpningen av dessa bestämmelser skjutas upp av medlemsstaterna för att tillåta en anpassning av handelspraxis, och att sponsring till förmån för tobaksvaror ersätts med andra former av lämpliga stöd.
- 10) Utan att det påverkar bestämmelserna om reklam för tobaksvaror får medlemsstaterna under vissa villkor fortsätta att tillåta användningen i reklamsyfte av ett namn för varor eller tjänster som inte gäller tobak som har använts i god tro innan detta direktiv träder i kraft både för dessa varor eller tjänster och för tobaksvaror.
- 11) Den sponsring av evenemang eller verksamheter som nu förekommer och som medlemsstaterna får fortsätta att tillåta under en period av åtta år efter ikraftträdandet av detta direktiv kommer att upphöra senast den 1 oktober 2006 och skall bli föremål för frivilliga begränsningar samt minskningar av utgifter under övergångs-

perioden bör innefatta alla sätt att uppnå syftena med sponsring enligt definition i detta direktiv.

Prop. 1999/2000:111
Bilaga 1

- 12) För att effektivt kontrollera tillämpningen av de nationella bestämmelser som antagits inom ramen för detta direktiv, bör medlemsstaterna fastställa lämpliga metoder i överensstämmelse med den nationella lagstiftningen.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Detta direktiv syftar till tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror.

Artikel 2

I detta direktiv avses med

- 1) *tobaksvaror*: alla varor som är avsedda att rökas, snusas, sugas på eller tuggas om de är tillverkade, även delvis, av tobak,
- 2) *reklam*: varje form av kommersiellt meddelande vars syfte, eller direkta eller indirekta verkan, är att främja en tobaksvara, däri inbegripen den reklam som utan att direkt nämna tobaksvaran, försöker att kringgå reklamförbudet genom att använda namn, varumärken, symboler eller andra utmärkande kännetecken för tobaksvaror,
- 3) *sponsring*: varje bidrag, allmänt eller privat, till ett evenemang eller en verksamhet vars syfte, eller direkta eller indirekta verkan, är att främja en tobaksvara,
- 4) *tobaksförsäljningsställen*: varje plats där tobaksvaror försäljs.

Artikel 3

1. Utan att det påverkar direktiv 89/552/EEG, skall varje form av reklam eller sponsring vara förbjuden i gemenskapen.

2. Punkt 1 hindrar inte att en medlemsstat kan tillåta att ett namn som redan har använts i god tro samtidigt för tobaksvaror och andra varor eller tjänster, och som har saluförts eller erbjudits av ett och samma företag eller av olika företag, före den 30 juli 1998 kan användas för reklam för de andra varorna eller tjänsterna.

Emellertid kan detta namn bara användas under ett helt annat utseende som tydligt skiljer sig från det som används för tobaksvaran, med undantag av alla andra utmärkande kännetecken som redan har använts för en tobaksvara.

3a. Medlemsstaterna skall se till att inga tobaksvaror bär någon annan varas eller tjänsts namn, varumärke, symbol eller något annat utmärkande kännetecken om inte dessa tobaksvaror redan har saluförts under detta namn, varumärke, symbol eller något annat utmärkande kännetecken den dag som anges i artikel 6.1.

b. Förbudet som avses i punkt 1 får inte kringgås för någon vara eller tjänst som släpps ut eller tillhandahålls på marknaden från och med den tidpunkt som avses i artikel 6.1 genom användning av namn, varumärken, symboler och andra utmärkande kännetecken som redan används för en tobaksvara.

I detta syfte skall namn, varumärken, symboler och något annat utmärkande kännetecken för varan eller tjänsten exponeras så att deras utseende tydligt skiljer sig från det som används för tobaksvaran.

4. All gratis utdelning vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en tobaksvara är förbjuden.

5. Detta direktiv skall inte gälla

- meddelanden som uteslutande riktar sig till fackfolk inom tobaksbranschen,
- presentation av tobaksvaror som försäljs och anslag om deras pris vid tobaksförsäljningsstället,
- reklam som riktar sig till köparen på försäljningsställen som är specialiserade på tobaksvaror och i deras skyltning eller, om det gäller försäljningsställen för olika typer av artiklar eller tjänster, på platser reserverade för försäljning av tobaksvaror samt sådana försäljningsställen i Grekland (s.k. periptera) för vilka särskilt tillstånd beviljas av sociala skäl,
- försäljning av publikationer som innehåller reklam för tobaksvaror och som är utgivna och tryckta i tredje land om dessa publikationer inte främst är avsedda för den gemensamma marknaden.

Artikel 4

Medlemsstaterna skall se till att det finns adekvata och effektiva metoder för att garantera och kontrollera tillämpningen av de nationella bestämmelser som antas inom ramen för detta direktiv. Dessa metoder kan inbegripa bestämmelser som gör det möjligt för personer eller organisationer som, i enlighet med den nationella lagstiftningen, har ett legitimt intresse av att avskaffa reklam som är oförenlig med detta direktiv, att väcka talan mot sådan reklam eller överlämna ärendet till en behörig förvaltningsmyndighet så att denna kan fatta beslut i saken eller inleda ett lämpligt rättsligt förfarande.

Artikel 5

Detta direktiv utgör inget hinder för medlemsstaternas möjlighet att, med beaktande av fördraget, föreskriva strängare krav som de anser nödvändiga för att säkerställa skyddet för människors hälsa när det gäller reklam för eller sponsring till förmån för tobaksvaror.

Artikel 6

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 30 juli 2001. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texterna till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

3. Medlemsstaterna får skjuta upp tillämpningen av artikel 3.1

- med ett år när det gäller den skrivna pressen,
- med två år när det gäller sponsring.

I undantagsfall och av vederbörligen motiverade skäl får medlemsstaterna fortsätta att tillåta befintlig sponsring av evenemang eller verksamheter som organiseras på en världsomspännande nivå för en ytterligare period av tre år, dock senast fram till och med den 1 oktober 2006, på villkor att

- beloppen för denna sponsring minskar under övergångsperioden,
- åtgärder för frivillig begränsning införs för att minska reklamens synlighet under evenemangen i fråga.

Artikel 7

Senast den 30 juli 2001 och därefter vartannat år skall kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Ekonomiska och sociala kommittén överlämna en rapport om tillämpningen av detta direktiv, och särskilt om genomförandet och effekten av artikel 3.2 och 3.3 och av artikel 6.3, vid behov åtföljd av förslag om anpassning av detta direktiv till den utveckling som konstateras i rapporten. En sådan anpassning skall inte påverka den tidsfrist som anges i artikel 6.3.

Artikel 8

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Artikel 9

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 6 juli 1998.

På Europaparlamentets vägnar

J. M. GIL-ROBLES
Ordförande

På rådets vägnar

R. EDLINGER
Ordförande

Sammanfattning av Folkhälsoinstitutets nationella handlingsplan mot tobak samt lagförslag

Prop. 1999/2000:111
Bilaga 2

Mål och strategier

Det officiella målet för de närmaste årens arbete mot tobaken bör vara att:

År 2015 skall

- minst 85 procent av vuxenbefolkningen vara rökfri,
- ingen använda vare sig rökverk eller snus före 18 års ålder,
- bruket av snus inte ha ökat och
- ingen utan eget val utsätts för tobaksrök i miljön.

Flera olika strategier behövs:

- Stödjande miljöer
- Bred delaktighet
- Hjälptill självhjälpt

Flera olika slag av insatser måste genomföras i en allsidig och samordnad policy:

- Informationsinsatser (hälsoundervisning i skolan, hälsoupplýsning etc.)
- Behandlingsåtgärder (tillgång till rökslutarstöd, nikotinersättnings-terapi m.m.).
- Lagstiftnings- och regleringsåtgärder (inkl. prispolitik)

Utgångspunkter

Det krävs en *kraftsamling* genom att man samordnar flera slag av insatser, från flera olika aktörer, så att de stöder varandra.

Det behövs en *samsyn* mellan olika samhällssektorer. Vetenskapens synen på tobaksbruket som ett drogberoende och en av de största hälsoriskerna är oförenlig med synen på tobak som ett harmlöst "njutningsmedel" och en fråga om individens fria val.

Det är dags för ett *vägval*. Dagens kunskap om tobaksbruket gör att det samhällseliga arbetet bör utformas utifrån ett drogpolitiskt, snarare än konsumentpolitiskt, synsätt.

Förslag

Förstärkta insatser mot tobak bör genomföras från många aktörers sida inom såväl den offentliga som den privata och frivilliga sektorn. Det är inte minst viktigt att aktivera en rad myndigheter, organisationer, företag

och andra instanser som kan göra viktiga insatser men som ännu inte engagerat sig i arbetet.

Kommunerna deltar i arbetet mot tobak dels direkt genom att utöva tillsyn enligt tobakslagen, dels indirekt genom att ansvara för många av samhällets basverksamheter, t.ex. skolan, som har en nyckelroll i arbetet mot tobaken. Kommunerna bör kunna ta ett helhetsgrepp på tobaksfrågan. En prioriterad uppgift inom den nationella handlingsplanen bör vara att kommunerna stimuleras att ytterligare utveckla sina folkhälsostrategier.

Kommunernas tillsyn enligt tobakslagen bör utökas. Bl.a. bör möjligheterna att övervaka åldersgränsen vid tobaksköp stärkas. Kommunerna bör också få utökat ansvar för tillsyn över handeln med tobak, inklusive reklamen vid säljställen.

Detaljhandel med tobak bör få bedrivas endast av den som fått ett särskilt säljtillstånd. Systemet med säljtillstånd bör handhas av kommunerna.

Marknadsföringen av tobak, inklusive s.k. indirekt tobaksreklam, bör förbjudas. Från förbudet undantas själva saluhållningen av tobak, reklam på förpackningar och säljställen samt reklam mellan säljled. Sådan reklam skall dock få ske endast i återhållsamma former.

Tillgängligheten till läkemedel för rökavvänjning bör ökas, men under fortsatt ansvarsfulla former.

Sverige bör verka för en förstärkt tobakspolitik inom EU, bl.a. när det gäller varningstexter på tobaksförpackningar respektive deklaration av och maximigränser för skadliga beståndsdelar eller tillsatser.

En nationell samordningskommitté bör bildas med uppgift att samordna och stödja olika aktörers arbete mot tobaken. Gruppen bör bl.a. stödja och stimulera till förstärkta insatser på regional och lokal nivå. Det gäller bl.a.

- vidgad central samverkan,
- förstärkning av regionala nätverk,
- uppbyggnad av lokala nätverk,
- kvalificerad utbildning av nyckelgrupper,
- metodutveckling och försöksverksamhet, samt
- opinionsbildning.

I den nationella handlingsplanen bör följande områden prioriteras:

- Barn och ungdom
- Ökad tillgänglighet till rökslutarstöd
- Genusperspektiv

En nationell handlingsplan för minskat tobaksbruk kan inte förverkligas utan att speciella resurser avsätts. Detta bör beaktas vid anslagsfördelningen till och inom de myndigheter m.fl. som har viktiga uppgifter inom tobakspolitiken. Det direkta tillsynsarbetet bör finansieras med avgifter. För en kraftsamling av den natur som föreslås här krävs dock ytterligare resurser.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om tobakslagen (1993:581) dels att 12–27 §§ och rubrikerna närmast före 15, 19, 24 och 27 §§ skall ha följande lydelse, dels i lagen skall införas arton nya paragrafer, 28–45 §§, och nya rubriker före 34, 35 och 43 §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Handel m.m.

Handel m.m.

12 § Detaljhandel med tobaksvaror får bedrivas endast av den som har säljtillstånd.

12 §

13 §

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

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

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

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

13 §

14 §

Tobaksvara får föras in i landet endast av den som har fyllt 18 år.

Tobaksvara får föras in i landet endast av den som har fyllt 18 år.

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

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

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

15 § Reklam och annan marknadsföring, frånsett saluhållande, av tobaksvaror är förbjuden.

16 § Utan hinder av 15 § får marknadsföring ske genom reklam på förpackningar, reklam på säljtällen samt reklam mellan olika säljled som inte når konsumenter, under förutsättning att reklamen är utformad på ett återhållsamt sätt.

17 § Vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror eller av tjänster får det inte användas varukännetecken som i sin helhet eller till någon del är i kommersiellt bruk för en tobaksvara eller enligt varumärkeslagen (1960:644) är registrerat eller inarbetat för en sådan vara.

Första stycket tillämpas inte på saluhållande eller på sådan marknadsföring som avses i 16 §. Första stycket tillämpas inte heller i fråga om varukännetecken som endast i begränsad omfattning förekommer vid marknadsföring av tobaksvaror eller om det annars skulle vara obilligt

18 § En marknadsföringsåtgärd som strider mot 15–17 §§ skall vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen (1995:450) anses vara otillbörlig mot konsumenter och kan i vissa fall medföra marknadsstörningsavgift enligt 22–28 §§ samma lag.

19 § Säljtillstånd enligt 12 § skall avse en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme (säljställe).

20 § Frågor om säljtillstånd prövas av den kommun där säljstället är beläget. Ansökan om säljtillstånd görs skriftligen hos kommunen.

21 § Säljtillstånd får ges endast till den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att bedriva detaljhandel med tobaksvaror. Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till om sökanden kan förväntas följa bestämmelserna om handel med och marknadsföring av tobaksvaror samt om han i övrigt är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

22 § I samband med beslut om säljtillstånd eller senare får kommunen meddela de villkor som behövs.

23 § Kommunen skall återkalla ett säljtillstånd, om

1. tillståndshavaren inte följer de bestämmelser som gäller för verksamheten eller tillståndet enligt denna lag eller enligt villkor som har meddelats med stöd av lagen, eller

2. de förutsättningar som gäller för meddelande av säljtillstånd inte längre föreligger.

I stället för återkallelse kan tillståndshavaren meddelas varning, om detta kan anses vara en tillräcklig åtgärd.

16 § Tillverkare eller importör av tobaksvara skall, i den utsträckning som föreskrivs av regeringen, till Socialstyrelsen lämna de uppgifter som behövs för att varornas hälsorisker skall kunna bedömas.

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

18 § Regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrift om gränsvärden för skadliga ämnen som tobaksvara får innehålla eller ge upphov till. En vara som inte uppfyller föreskrifterna får inte tillverkas i eller föras in till Sverige för försäljning till konsumenter.

Tillsyn

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

1. Arbetarskyddsstyrelsen när det gäller

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

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

2. Socialstyrelsen när det gäller

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

b) lokaler som avses i 4 §,

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

d) handel enligt 12 §, och

e) produktkontroll m.m. enligt 16–18 §§.

24 § Tillverkare eller importör av tobaksvara skall, i den utsträckning som föreskrivs av regeringen, till Socialstyrelsen lämna de uppgifter som behövs för att varornas hälsorisker skall kunna bedömas.

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

26 § Regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrift om gränsvärden för skadliga ämnen som tobaksvara får innehålla eller ge upphov till. En vara som inte uppfyller föreskrifterna får inte tillverkas i eller föras in till Sverige för försäljning till konsumenter.

Tillsyn

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

1. Arbetarskyddsstyrelsen när det gäller

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

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

2. Socialstyrelsen när det gäller

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

b) lokaler som avses i 4 §,

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

d) handel enligt 12 och 13 §§, och

e) produktkontroll m.m. enligt 24–26 §§.

Den omedelbara tillsynen utövas av

1. Yrkesinspektionen när det gäller lokaler och andra utrymmen för vilka Arbetarskyddsstyrelsen har den centrala tillsynen, och

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

Länsstyrelsen utövar inom länet tillsyn enligt andra stycket 2.

20 § Socialstyrelsen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att bestämmelserna i 9–11 §§ och 16–18 §§ eller med stöd av dem meddelade föreskrifter skall följas.

En tillsynsmyndighet som anges i 19 § andra och tredje styckena får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen skall följas.

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

21 § En tillsynsmyndighet får besluta att en tobaksvara skall tas om hand, om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen. Kronofogdemyndigheten skall vid behov lämna handräckning när en vara skall tas om hand.

Om en vara har tagits om hand, får ägaren under tillsynsmyndighetens kontroll vidta de rättelser som behövs för att varan skall få säljas.

28 § Den omedelbara tillsynen utövas av

1. Yrkesinspektionen när det gäller lokaler och andra utrymmen för vilka Arbetarskyddsstyrelsen har den centrala tillsynen, och

2. den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer när det gäller dels de miljöer och lokaler för vilka Socialstyrelsen har den centrala tillsynen, dels marknadsföring av tobaksvaror.

Länsstyrelsen utövar inom länet tillsyn enligt första stycket 2.

29 § Socialstyrelsen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att bestämmelserna i 9–11 §§ och 24–26 §§ eller med stöd av dem meddelade föreskrifter skall följas.

En tillsynsmyndighet som anges i 28 § får i sin tillsynsverksamhet enligt 2–8 §§ och 15–17 §§ meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen skall följas.

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

30 § En tillsynsmyndighet får besluta att en tobaksvara skall tas om hand, om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen. Kronofogdemyndigheten skall vid behov lämna handräckning när en vara skall tas om hand.

Om en vara har tagits om hand, får ägaren under tillsynsmyndighetens kontroll vidta de rättelser som behövs för att varan skall få säljas.

Varan skall återlämnas om det görs sannolikt att den inte kommer att säljas i strid med lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av denna. I annat fall får varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

Ett beslut enligt första stycket gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

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

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

Kronofogdemyndigheten skall lämna den handräckning som behövs för tillsynen.

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

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

I det allmännas verksamhet tillämpas bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Varan skall återlämnas om det görs sannolikt att den inte kommer att säljas i strid med lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av denna. I annat fall får varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

Ett beslut enligt första stycket gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

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

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

Kronofogdemyndigheten skall lämna den handräckning som behövs för tillsynen.

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

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

I det allmännas verksamhet tillämpas bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

34 § Kommunen får enligt grunder som beslutas av kommunfullmäktige ta ut avgift för prövningen av frågor om säljtillstånd och för sin tillsyn beträffande dem som har sådant tillstånd.

Överklagande

Överklagande

35 § Kommunens beslut i frågor angående säljtillstånd gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

36 § Kommunens beslut i frågor angående säljtillstånd får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Kommunens beslut får inte ändras utan att kommunen har lämnats tillfälle att yttra sig. Kommunen får överklaga domstolens beslut.

25 § Beslut som en i 19 § angiven nämnd har fattat enligt denna lag eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

37 § Beslut som en i 28 § angiven nämnd har fattat enligt denna lag eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Yrkesinspektionens beslut enligt denna lag får överklagas hos Arbetarskyddsstyrelsen. Arbetarskyddsstyrelsens beslut får inte överklagas.

38 § Yrkesinspektionens beslut enligt denna lag får överklagas hos Arbetarskyddsstyrelsen. Arbetarskyddsstyrelsens beslut får inte överklagas.

Beslut som Socialstyrelsen har meddelat med stöd av 20 § första stycket eller 21 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

39 § Beslut som Socialstyrelsen har meddelat med stöd av 29 § första stycket eller 30 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

40 § Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten enligt denna lag.

26 § Beslut om en föreskrift enligt 18 § eller 23 § andra stycket som en myndighet har meddelat med stöd av ett bemyndigande får inte överklagas.

41 § Beslut om en föreskrift enligt 26 § eller 32 § andra stycket som en myndighet har meddelat med stöd av ett bemyndigande får inte överklagas.

Beslut om föreskrifter enligt 9 § som en myndighet har meddelat med stöd av ett bemyndigande får överklagas hos regeringen av tillverkare av tobaksvaror och importörer av tobaksvaror som är avsedda att säljas till konsumenter inom landet.

42 § Beslut om föreskrifter enligt 9 § som en myndighet har meddelat med stöd av ett bemyndigande får överklagas hos regeringen av tillverkare av tobaksvaror och importörer av tobaksvaror som är avsedda att säljas till konsumenter inom landet.

Ansvar

Ansvar

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

43 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver detaljhandel med tobaksvaror utan säljtillstånd eller bryter mot 13 § döms för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är gärningen att anse som ringa döms inte till ansvar.

Är ett brott mot 13 § att anse som ringa, döms inte till ansvar.

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

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

Bestämmelser om ansvar för olovlig införsel av tobaksvaror finns i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

45 § Bestämmelser om ansvar för olovlig införsel av tobaksvaror finns i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling

Denna lag träder i kraft den...

2. Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen
(1995:450)

Prop. 1999/2000:111
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 22 § marknadsföringslagen (1995:450) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

22 § En näringsidkare får åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift), om näringsidkaren eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot någon bestämmelse i 5–13 §§.

Detsamma gäller om en näringsidkare eller någon som handlar på dennes vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av bestämmelserna i 2 § andra stycket lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker, 26 § andra stycket lokalradiolagen (1993:120), 12 § första stycket andra och tredje meningen tobakslagen (1993:581) eller 7 kap. 3, 4 eller 10 §§ radio- och TV-lagen (1996:844).

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

Avgiften tillfaller staten.

Föreslagen lydelse

22 § En näringsidkare får åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift), om näringsidkaren eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot någon bestämmelse i 5–13 §§.

Detsamma gäller om en näringsidkare eller någon som handlar på dennes vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av bestämmelserna i 2 § andra stycket lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker, 26 § andra stycket lokalradiolagen (1993:120) eller 7 kap. 3, 4 eller 10 §§ radio- och TV-lagen (1996:844) eller vid marknadsföring av en tobaksvara använder kommersiell annons i ljudradio- eller TV-program eller i TV-sändning över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen.

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

Avgiften tillfaller staten.

Denna lag träder i kraft den...

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

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om tobakslagen (1993:581)² dels att 14 och 15 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 14 a–d §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*14 §³

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

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

Marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter är förbjuden.

Förbudet i första stycket omfattar inte

- 1. saluhållande,*
- 2. förpackningsreklam,*
- 3. marknadsföring på eller vid säljställen för tobaksvaror, eller*
- 4. försäljning av publikationer som innehåller reklam för tobaksvaror, är utgivna och tryckta i ett land som inte är medlem i Europeiska unionen och inte främst är avsedda för den gemensamma marknaden.*

Marknadsföring som avses i andra stycket 2 och 3 skall ske med återhållsamhet. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar verk-

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 98/43/EG av den 6 juli 1998 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror (EGT L 213, 30.7.98, s. 9, Celex 398L0043).

² Lagen omtryckt 1996:941.

³ Senaste lydelse 1996:941.

14 a §

Namn, varumärken, symboler eller andra utmärkande kännetecken för tobaksvaror får inte användas vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror eller av tjänster till konsumenter om syftet, eller den direkta eller indirekta verkan med marknadsföringen, är att främja avsättningen av en tobaksvara.

Förbudet i första stycket omfattar inte

- 1. saluhållande,*
- 2. marknadsföring på eller vid säljställen, eller*
- 3. försäljning av publikationer som innehåller reklam för varorna eller tjänsterna, är utgivna och tryckta i ett land som inte är medlem i Europeiska unionen och inte främst är avsedda för den gemensamma marknaden.*

Marknadsföring enligt andra stycket 1 och 2 är tillåten endast om namn, varumärken, symboler eller andra utmärkande kännetecken för varan eller tjänsten framträder i en form som tydligt skiljer sig från utseendet på tobaksvarans kännetecken.

14 b §

Marknadsföring på eller vid ett säljställe får inte innebära gratis utdelning vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja avsättningen av en tobaksvara.

14 c §

En tobaksvara får inte bära någon annan varas eller tjänsts namn, varumärke, symbol eller annat utmärkande kännetecken.

14 d §

Bidrag till en verksamhet eller ett evenemang (sponsring) får inte förekomma om syftet, eller den direkta eller indirekta verkan, med sponsringen är att främja avsättningen av en tobaksvara.

15 §⁴

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

En marknadsföringsåtgärd som strider mot 14–14 d §§ skall vid tillämpningen av 4, 14 och 19 §§ marknadsföringslagen (1995:450) anses vara otillbörlig mot konsumenterna. En marknadsföringsåtgärd som sker genom en kommersiell annons i ljudradio- eller TV-program eller i TV-sändning över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (1996:844) kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 22–28 §§ marknadsföringslagen.

1. Denna lag träder i kraft den 30 juli 2001.

2. Föreskriften i 14 c § skall inte tillämpas på tobaksvaror som redan har saluförts under detta namn, varumärke, symbol eller annat utmärkande kännetecken före den 30 juli 2001.

⁴ Senaste lydelse 1996:941.

Härigenom föreskrivs att 22 § marknadsföringslagen (1995:450) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*22 §⁵

En näringsidkare får åläggas att betala en särskild avgift (*marknadsstörningsavgift*), om näringsidkaren eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot någon av bestämmelserna i 5–13 §§.

Detsamma gäller om en näringsidkare eller någon som handlar på dennes vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av bestämmelserna i 26 § andra stycket lokalradiolagen (1993:120), 14 § första stycket andra och tredje meningen tobakslagen (1993:581), 4 kap. 10 § alkohollagen (1994:1738) eller 7 kap. 3, 4 eller 10 § radio- och TV-lagen (1996:844).

Detsamma gäller om en näringsidkare eller någon som handlar på dennes vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av bestämmelserna i 26 § andra stycket lokalradiolagen (1993:120), 4 kap. 10 § alkohollagen (1994:1738), 7 kap. 3, 4 eller 10 § radio- och TV-lagen (1996:844) eller mot bestämmelserna i tobakslagen (1993:581) i de fall marknadsföringen sker genom kommersiell annons i ljudradio- eller TV-program eller i TV-sändning över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen.

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

Avgiften tillfaller staten.

Denna lag träder i kraft den 30 juli 2001.

⁵ Senaste lydelse 1999:1007.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2000-02-11

Närvarande: f.d. justitierådet Lars Å. Beckman, regeringsrådet Susanne Billum, justitierådet Göran Regner.

Enligt en lagrådsremiss den 27 januari 2000 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i tobakslagen (1993:581),
2. lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Christina Fleur.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Förslaget till lag om ändring i tobakslagen

I lagrådsremissen föreslås ändringar i tobakslagens bestämmelser om marknadsföring. Förslaget syftar till ett genomförande av ett EG-direktiv om reklam och sponsring till förmån för tobaksvaror (Europaparlamentets och rådets direktiv 98/43/EG). Bestämmelserna innehåller bl.a. ett generellt förbud mot marknadsföring av tobaksvaror. De omfattar också sådan marknadsföring som sker genom skrifter eller genom sändningar eller upptagningar på vilka tryckfrihetsförordningen (TF) respektive yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är tillämplig.

Frågan om direktivets förhållande till TF och YGL behandlas i avsnitt 6.1 i remissen. Regeringens bedömning där är att direktivet omfattas av undantagen i 1 kap. 9 § 2 TF och 1 kap. 12 § första stycket YGL samt att några grundlagsändringar inte behöver göras med anledning av direktivet. I remissen redovisas invändningar som åtskilliga remissinstanser har haft från grundlagssynpunkt mot det förslag från Folkhälsoinstitutet som ligger till grund för remissen. I denna anförs att regeringen inte delar någon av remissinstansernas uppfattningar härvidlag, att den år 1997 röstat för direktivet och då gjort samma bedömning som i remissen, att ingenting har framkommit som gett regeringen anledning att ändra inställning i frågan samt att någon grundlagsändring sålunda inte är nödvändig för att genomföra direktivets bestämmelser om tobaksreklam.

Lagrådet utgår från – liksom regeringen synes göra i remissen – att sådan marknadsföring som direktivet gäller delvis faller in under TF:s och YGL:s tillämpningsområde och att det i så måtto krävs uttryckligt stöd i grundlagarna för att införa förbud mot marknadsföringen. De grundlagsbestämmelser som skulle kunna ge sådant stöd är 1 kap. 9 § TF och 1 kap. 12 § YGL. I den angivna paragrafen i TF finns två bestämmelser som innehåller undantag från grundlagens skydd för tryckfriheten och som båda avser förbud mot kommersiella annonser. Punkten 1 i paragrafen innebär att det som är föreskrivet i vanlig lag gäller utan hinder av TF i den mån annonserna används vid mark-

nadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror. I punkten 2 finns en motsvarande regel som avser förbud som har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelse som följer av anslutning till EG. Enligt 1 kap. 12 § första stycket YGL gäller vad som sägs i 1 kap. 9 § TF om kommersiella annonser också i fråga om de sändningar och upptagningar på vilka YGL är tillämplig. I andra stycket av samma paragraf i YGL anges att den grundlagen inte hindrar att det i vanlig lag meddelas föreskrifter om förbud i övrigt mot kommersiell reklam i sådana sändningar eller om förbud eller villkor för annan annonsering och sändning av program, som helt eller delvis bekostas av annan än den som bedriver programverksamheten (dvs. sponsring).

I båda punkterna 1 och 2 i 1 kap. 9 § TF förekommer, liksom i 1 kap. 12 § första stycket YGL, således begreppet kommersiell annons för det som undantagsbestämmelserna omfattar. Samma uttryck används för närvarande i 14 § första stycket tobakslagen beträffande förbud mot marknadsföring i periodiska och andra jämförbara skrifter på vilka TF är tillämplig eller i ljudradio- eller TV-program som omfattas av radio- och TV-lagen.

Punkten 1 i 1 kap. § 9 TF infördes år 1974 (prop. 1973:123, KU 23, KU 1974:2). Enligt förarbetena till bestämmelsen (a. prop. s. 46 f.) skall begreppet kommersiell annons förstås på följande vis. För det första skall det vara fråga om en framställning som kan sägas ingå i en annons (och alltså inte i t.ex. redaktionell text). För det andra skall annonsen vara kommersiell. I detta senare ligger dels att den utgör ett medel för marknadsföring av en vara, dvs. meddelandet skall vara sådant att av innehållet framgår att meddelandet är avsett att främja avsättningen av varan. Dels skall annonsmeddelandet ha rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs. avse en näringsidkares näringsverksamhet och en där tillhandahållen vara. Åsiktsannonsering faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde, t.ex. opinionsbildande texter som syftar till att påverka allmänhetens inställning till tobaksbruk. Orden kommersiell annons har samma betydelse i punkten 2 som i punkten 1 (jfr prop. 1993/94:114 s. 28 f. och 33).

Av det anförda framgår att kommersiell annons är ett snävare begrepp än ordet reklam i direktivet. Ordet definieras där som varje form av kommersiellt meddelande vars syfte, eller direkta eller indirekta verkan, är att främja en tobaksvara. I den föreslagna lagtexten i 14 § tobakslagen används termen marknadsföring. Denna term skall ha samma innebörd som i marknadsföringslagstiftningen (se prop. 1977/78:178 s. 47 och prop. 1992/93:185 s. 57, jfr prop. 1994/95:123 s. 164) och avser här åtgärder som syftar till att främja avsättning av varor. I remissen anförs (avsnitt 7.1) att marknadsföringsbegreppet lämpar sig väl att använda när det är fråga om ett så omfattande förbud som det i EG-direktivet. Oavsett hur marknadsföringsbegreppet exakt förhåller sig till direktivets reklambegrepp, är alltså även marknadsföring ett vidare begrepp än kommersiell annons. Det är därför uppenbart att direktivet och den föreslagna 14 § tobakslagen sträcker sig längre när det gäller förbud mot reklam för respektive marknadsföring av tobaksvaror än punkterna 1 och 2 i 1 kap. 9 § TF medger.

Härtill kommer att punkten 2 i 1 kap. 9 § TF knappast kan anses omfatta EG-regler som inte gäller direkt utan indirekt skadliga varor (se SOU 1993:14 s. 221 ff. och prop. 1993/94:114 s. 28 f. samt Bernitz i Juridisk tidskrift 1997/98 s. 597).

I den föreslagna nya 14 b § förbjuds sådan marknadsföring på eller vid ett säljställe som innebär gratis utdelning vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja avsättningen av en tobaksvara. Förbudet träffar också tryckta skrifter och tekniska upptagningar som faller under TF respektive YGL och måste i den delen strida mot den i grundlagarna skyddade rätten att sprida framställningar (1 kap. 2 § andra stycket och 6 kap. TF samt 1 kap. 3 § första stycket och 3 kap. 8–14 §§ YGL).

I förslagets 14 c § förbjuds användning på tobaksvara av annan varas kännetecken. Om bestämmelsen är avsedd att gälla också sådan användning av kännetecken på förpackningen till en tobaksvara, torde den strida mot TF i den mån förpackningens text är tryckt.

Sponsring förbjuds i 14 d § i remissförslaget, om syftet, eller den direkta eller indirekta verkan, är att främja avsättningen av en tobaksvara. Det är enligt 1 kap. 12 § andra stycket YGL tillåtet med förbud mot sponsring i sådana sändningar som den grundlagen är tillämplig på. I övrigt torde ett förbud mot sponsring som avser de särskilt grundlagsskyddade medierna inte vara medgiven enligt TF eller YGL.

Det anförda leder till slutsatsen att de berörda bestämmelserna i förslaget kräver grundlagsändringar för att kunna gälla i fråga om de medieformer som omfattas av TF och YGL.

Enligt Lagrådets mening torde inte heller 14 a § vara helt förenlig med TF och YGL. Lagrådet vill erinra om att Utredningen om indirekt tobaksreklam ansåg grundlagsändring behövas för att det skulle kunna införas ett förbud mot marknadsföring av annan vara än tobaksvara med användning av kännetecken för tobaksvara (se SOU 1995:114 s. 125 ff.).

Tilläggas kan att hänvisningen i punkt 9 i direktivets inledning till den grundläggande principen om yttrandefrihet inte kan innebära någon begränsning av de föreslagna reglerna i tobakslagen, och dess betydelse för tolkningen av direktivet självt är högst oviss.

Sammanfattningsvis avstyrker Lagrådet att de föreslagna ändringarna i tobakslagen genomförs utan grundlagsändringar. Vill man genomföra förslagen utan en sådan konstitutionell förändring, måste de i TF och YGL grundlagsskyddade medieformerna lämnas utanför bestämmelserna såvitt gäller framställningar som inte omfattas av undantagen från grundlagsskyddet (jfr 7 § personuppgiftslagen).

Lagrrådet vill tillägga att det även med ett långtgående undantag i TF respektive YGL inte synes möjligt att ingripa mot alla former av reklam eller sponsring i den vida mening som synes vara avsedd i direktivet. Bl.a. synes marknadsföring som består i positiva framställningar av tobak i s.k. redaktionell text inte kunna förhindras. Detsamma gäller utgivning av skrifter som förespråkar en livsstil som inbegriper rökning. Ett annat exempel är s.k. produktplacering på film. Direktivet anges å andra sidan inte åsyfta att inkräkta på den grundläggande principen om yttrandefrihet och det kan knappast fastslås med säkerhet om förfaranden som de nämnda är avsedda att omfattas. Svårigheten att i avvaktan på klagörande avgöranden från EG-domstolen fastställa direktivets exakta räck-

vidd är påtaglig. Även detta kan tala för att de nya bestämmelserna i tobakslagen kompletteras med avseende på eventuella konflikter med TF eller YGL.

Beträffande den medborgerliga yttrandefriheten i de delar som inte skyddas av TF och YGL vill Lagrådet anmärka att remissen inte behandlar frågan hur förslaget förhåller sig till 2 kap. regeringsformen (RF) och inte heller motsvarande fråga angående direktivet i belysning av artikel 10 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken skall beaktas i EG:s rättssystem. Frågorna bör analyseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Lagrådet vill vidare peka på att den föreslagna lagstiftningen inte är helt invändningsfri från egendomsrättslig, specifikt varumärkesrättslig, synpunkt. Skyddet för egendom återfinns, förutom i 2 kap. 18 § RF i artikel 1 i tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 till Europakonventionen. I artikeln föreskrivs att vars och ens rätt till egendom skall lämnas okränkt. Ingen får vidare berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna principer. Enligt artikelns andra stycke inskränker bestämmelsen inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Med egendom avses också immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen som följer av utövandet av en näringsverksamhet eller annan ekonomisk verksamhet skyddas av bestämmelsen.

Varumärkesrättsligt skydd uppkommer genom antingen registrering eller inarbetning. Att ett varumärke är inarbetat innebär att det här i landet inom en betydande del av den krets till vilken det riktar sig är känt som beteckning för de varor som tillhandahålls under kännetecknet. En varumärkesregistrering kan enligt 25 a § varumärkeslagen (1960:644) hävas, om inte innehavaren av märket inom viss angiven tid gjort bruk av varumärket.

Vid en bedömning av det föreslagna marknadsföringsförbudets inverkan på den varumärkesrättsliga regleringen kan till en början konstateras att förslaget inte reglerar förutsättningarna för registrering av varumärken, och att det därför inte föreligger något hinder mot att registrera ett varumärke för tobaksvaror och för andra varor. Någon konflikt uppkommer därför inte i detta hänseende mellan förslaget och de varumärkesrättsliga reglerna. En annan sak är att det knappast kommer att vara intressant att registrera ett varumärke som inte får användas.

Lagförslagets regler om begränsning av möjligheten att kommersiellt använda varumärken kan däremot komma i konflikt med bestämmelserna i varumärkeslagen om användningstvång. Ett marknadsföringsförbud kan innebära att en varumärkesinnehavare inte kan använda sitt varumärke, vilket kan leda till att registreringen av varumärket hävs. Likaså kan förbudet komma att påverka de faktiska möjligheterna att upprätthålla inarbetningsskyddet för varukännetecken som inte är registrerade.

Med hänsyn härtill och mot bakgrund av regeln i artikel 1 i tilläggsprotokollet måste en avvägning ske av det intresse som har föranlett direktivet och den enskilde innehavarens intresse att fritt kunna råda över sitt varumärke eller varukännetecken. Det bör då beaktas att varumärken

ofta utgör en viktig och värdefull tillgång för de näringsidkare som innehar dem. Betydande belopp kan också ha investerats i licensavgifter m.m. Det är därför angeläget att en pågående varumärkesanvändning inte avbryts eller förhindras i vidare mån än som är nödvändigt för att uppnå en önskad effekt av ett utvidgat förbud mot tobaksreklam. I detta sammanhang är av intresse att i direktivets artikel 3 punkt 2 intagits en regel av innebörd att en medlemsstat kan tillåta att ett namn som redan har använts i god tro samtidigt för tobaksvaror och andra varor eller tjänster, och som har saluförts eller erbjudits av ett och samma företag eller av olika företag före den 30 juli 1998 kan få användas för reklam för de andra varorna eller tjänsterna. Något sådant undantag från marknadsföringsförbudet har inte tagits in i det föreliggande lagförslaget. Regeringens skäl för att utesluta undantaget (s. 34 i remissen) har varit att med en sådan undantagsregel skulle i dag alla på marknaden förekommande fall av varumärkesdifferentiering eller licensiering få i princip fortsätta som förut. Regeringen anser detta inte tillfredsställande mot bakgrund av tobakens farlighet och att så kraftfulla insatser som möjligt skall göras för att motverka försök att främja tobaksbruk.

Lagrådet vill för sin del peka på att undantaget endast avser själva namnet. Enligt andra stycket i punkt 2 kan vidare namnet bara användas under ett helt annat utseende som tydligt skiljer sig från det som används för tobaksvaran, med undantag av alla andra utmärkande kännetecken som redan har använts för en tobaksvara. Det bör också beaktas att regeln i 14 c § att en tobaksvara inte får bära någon annan varus namn, varumärke m.m. endast gäller nya tobaksvaror och inte tobaksvaror som före den 30 juli 2001 redan har saluförts under detta namn, varumärke m.m. Det ter sig något svårförståeligt att reklamen på själva tobaksvaran skall ges en mer gynnad ställning i retroaktivt hänseende än den indirekta tobaksreklamen. Skillnaden i regleringen kan även i den faktiska hanteringen medföra problem.

Mot bakgrund av det anförda förordar Lagrådet att en regel motsvarande bestämmelsen i artikel 3 punkt 2 införs i tobakslagen.

Oavsett om ett sådant tillägg görs eller inte, torde 14 a § vålla beaktansvärda problem när det gäller att bedöma om paragrafen är tillämplig i fall där kopplingen mellan tobaksvaran och den andra varan är svag.

Beträffande de enskilda paragraferna vill Lagrådet ytterligare anföra följande.

14 §

Enligt tredje stycket skall viss marknadsföring som avses i andra stycket ske med återhållsamhet. Vidare anges i tredje stycket att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar verkställighetsföreskrifter om den närmare innebörden av detta krav. Bestämmelsen har utformats så att den ger intryck av att innehålla ett bemyndigande för regeringen.

I 8 kap. 13 § RF stadgas att regeringen får besluta föreskrifter om verkställighet av lag. Något bemyndigande av riksdagen som avser verkställighet skall sålunda inte ges. Av författningskommentaren framgår att den aktuella bestämmelsen emellertid inte avsetts vara ett bemyndigande utan

endast har till syfte att påpeka att lagkravet på återhållsamhet skall kompletteras med verkställighetsföreskrifter. Om bestämmelsen sålunda inte fyller någon egentlig funktion och, såsom den utformats, kan leda till missförstånd om dess rättsliga karaktär bör bestämmelsen utgå. Lagrådet förordar att så sker.

14 c §

I paragrafen anges att en tobaksvara inte får bära någon annan varas eller tjänsts namn, varumärke, symbol eller annat utmärkande kännetecken. Vad som menas med att tobaksvaran "bär" namn, varumärke etc. framgår inte, dvs. om det är tobaksvaran som sådan eller dess förpackning eller möjligtvis bådadera som avses. Bestämmelsen har utformats efter mönster av direktivet, vilket innehåller samma oklarhet. Lagrådet anser emellertid att den svenska bestämmelsen bör utformas så att den ger klarhet i frågan. Vidare får antas att uttrycket "bära" någon annan varas namn etc. också har den innebörden att en tobaksvara inte får kallas för ett namn som redan används för en annan vara (en ny cigarett får inte ges samma namn som t.ex. ett bilmärke).

Lagrådet vill i sammanhanget påpeka att den bestämmelse som tagits upp som en punkt 2 i de s.k. övergångsbestämmelserna inte utgör någon egentlig övergångsbestämmelse utan ett permanent undantag från föreskriften i 14 c §. Lagrådet föreslår därför att bestämmelsen med viss justering flyttas till 14 c §.

14 d §

I paragrafen förbjuds bidrag till en verksamhet eller evenemang (sponsring) om syftet eller den direkta eller indirekta verkan är att främja avsättningen av en tobaksvara. Formuleringen ger anledning till tveksamhet om bestämmelsens räckvidd. Frågan är bl.a. vad som avses med direkt eller indirekt verkan och när det skall konstateras att ett bidrag har sådan verkan. Eftersom det är själva bidragsgivningen som förbjuds bör rimligen redan vid denna tidpunkt kunna förutses att bidraget eventuellt har den effekten att det främjar avsättningen av en tobaksvara. Om en sådan effekt inte kan förväntas men ändå inträffar synes detta inte böra påverka bedömningen. Man kan också ställa sig frågan om bestämmelsen omfattar andra företag utan någon koppling till tobaksbranschen om dessa ger bidrag i syfte att skapa goodwill för dem själva men med den indirekta verkan att rökning på något sätt uppmuntras (jfr 7 kap. 9 § radio- och TV-lagen). Detta förefaller knappast rimligt. Lagrådet anser det olyckligt att frågor av detta slag inte klarats ut under arbetets gång utan kan besvaras med säkerhet först när de prövas av EG-domstolen. I avvaktan härpå bör tobakslagens bestämmelse utformas så att den ger klarhet i nämnda frågor.

15 §

Lagrådet hänvisar till vad Lagrådet anför angående förslaget till ändring i marknadsföringslagen.

Beträffande punkt 2 hänvisar Lagrådet till vad som anförts ovan angående 14 c § i lagförslaget.

Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen

Lagrådet hänvisar till det som anförts ovan angående grundlagsfrågor och vill påpeka att marknadsstörningsavgift inte får påföras för marknadsföring eller någon annan åtgärd som skyddas av TF eller YGL (1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL).

I den föreslagna lydelsen av 22 § har vidare hänvisningen till vissa närmare angivna bestämmelser i tobakslagen ersatts med en generell hänvisning till "bestämmelserna i tobakslagen". Tobakslagen innehåller emellertid inte endast regler om marknadsföring. Enligt Lagrådets mening bör hänvisningen därför begränsas så att den endast avser bestämmelserna om marknadsföring i tobakslagen (i de delar de inte rör något som skyddas av TF eller YGL).

Lagrådet har vidare i annat ärende erfarit att arbetet med en proposition rörande lokalradion är långt framskridet. Lagrådet ifrågasätter därför om inte 22 § bör justeras också med hänsyn till de ändringar beträffande lokalradiolagen och radio- och TV-lagen som där kommer att föreslås.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 april 2000

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden
Hjelm-Wallén, Freivalds, Thalén, Ulvskog, Lindh, von Sydow, Klingvall,
Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Wärnersson, Lejon,
Lövdén, Ringholm

Föredragande: statsrådet Engqvist

Regeringen beslutar proposition 1999/2000:111 Indirekt tobaksreklam
m.m.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
---------------------------	---	--

Lag om ändring i tobakslagen (1993:581)

Celex 398L0043

Lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450)

Celex 398L0043