



Vissa tobaksfrågor

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2001/02:64 Vissa tobaksfrågor samt tre motioner som väckts med anledning av propositionen och två motioner från den allmänna motionstiden 2001. I propositionen föreslås förbud för näringsidkare att vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror eller tjänster som riktas till konsumenter använda varukännetecken som till någon del är i bruk för vara enligt gällande bestämmelser om varumärken.

Utskottet har beslutat att till socialutskottet överlämna propositionens lagförslag 2.2 Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581) såvitt avser 4, 12 a, 19 och 19 a §§. Utskottet har också berett socialutskottet tillfälle till yttrande i ärendet i övriga delar jämte eventuella motioner. Socialutskottet har beslutat att avstå från att yttra sig.

Utskottet tillstyrker att regeringens förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen antas som vilande. Övriga förslag till lagändringar har sådant samband med förslaget till ändring i tryckfrihetsförordningen att de enligt utskottet bör antas först i samband med att riksdagen antar grundlagsförslaget. Utskottet föreslår därför att riksdagen skjuter upp behandlingen av dessa lagförslag till 2002/03 års riksmöte. Två motionsyrkanden har sådant samband med förslaget till ändring i tobakslagen att även dessa bör behandlas vid 2002/03 års riksmöte. Utskottet avstyrker övriga motioner. En reservation och ett särskilt yttrande har avlämnats.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Tobaksreklam	5
Regler om tobaksreklam i Sverige.....	5
Närmare om reklamförbudet i tobakslagen.....	7
Sponsring.....	11
Begreppet indirekt tobaksreklam och vissa andra reklamformer.....	12
Det upphävda EG-direktivet om tobaksreklam.....	14
Förbud mot indirekt tobaksreklam.....	15
Utformningen av bestämmelsen i tobakslagen (1993:581).....	15
Propositionen.....	15
Motionerna	18
Utskottets ställningstagande	19
Behovet av ändring i tryckfrihetsförordningen, m.m.....	20
Propositionen.....	20
Motionen.....	23
Utskottets ställningstagande	24
Överväganden avseende vissa andra reklamformer.....	25
Propositionen.....	25
Motionen.....	27
Utskottets ställningstagande	27
Lagförslagen i övrigt	28
Propositionen.....	28
Utskottets ställningstagande	28
Reservation.....	29
Ändring i tryckfrihetsförordningen (punkt 3)	29
Särskilt yttrande.....	31
Uppdrag till Konsumentverket och Statens folkhälsoinstitut (punkt 4).....	31
Bilaga 1 Förteckning över behandlade förslag	32
Propositionen.....	32
Följdmotioner	32
Motioner från allmänna motionstiden.....	32
Bilaga 2 Regeringens lagförslag.....	33
1. Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	33
2. Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)	35
3. Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450).....	38

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Avslag på propositionen

Riksdagen avslår motion 2001/02:K41 yrkande 1 i denna del.

2. Förbud mot indirekt tobaksreklam i tobakslagen

Riksdagen beslutar att skjuta upp behandlingen av regeringens förslag till 14 a § lag om ändring i tobakslagen (1993:581) och motionerna 2001/02:K42 yrkande 2 och 2001/02:K38 yrkande 1 till 2002/03 års riksmöte. Därmed avslår riksdagen motion 2001/02:So422 yrkande 2.

3. Ändring i tryckfrihetsförordningen

Riksdagen antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen. Därmed avslår riksdagen motion 2001/02:K42 yrkande 1.

Reservation (m)

4. Uppdrag till Konsumentverket och Statens folkhälsoinstitut

Riksdagen avslår motion 2001/02:So615 yrkande 3.

5. Lagförslagen i övrigt

Riksdagen beslutar att skjuta upp behandlingen av regeringens förslag till 1 och 15 §§ lag om ändring i tobakslagen (1993:581) och regeringens förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450) till 2002/03 års riksmöte.

Stockholm den 16 april 2002

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Mats Berglind (s), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Kenth Högström (s), Mats Einarsson (v), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Britt-Marie Lindkvist (s), Margareta Nachmanson (m) och Peter Pedersen (v).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I samband med behandlingen av propositionen Vissa ändringar i tobakslagen (1993:581) gav riksdagen regeringen till känna att frågan om förtäckt tobaksreklam skyndsamt måste utredas (prop. 1993/94:98, 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. I november 1995 överlämnade den särskilde utredaren sitt betänkande Indirekt tobaksreklam (SOU 1995:114). Betänkandet har remissbehandlats. Regeringen beslutade den 14 december 1995 att tillsätta en kommitté med uppgift att utarbeta nationella mål för hälsoutvecklingen. Kommittén antog namnet Nationella folkhälsokommittén. I oktober 2000 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande Hälsa på lika villkor – nationella mål för folkhälsan (SOU 2000:91). Betänkandet har remissbehandlats.

I propositionen behandlar regeringen de förslag som har lämnats i betänkandet Indirekt tobaksreklam och de förslag om ändringar i tobakslagen (1993:581) och om åtgärder för att förstärka arbetet med tobaksprevention som har lämnats i betänkandet Hälsa på lika villkor – nationella mål för folkhälsan. Förslagen i propositionen har utformats i samarbete med Vänsterpartiet.

Regeringen beslutade den 1 november 2001 att inhämta Lagrådets yttrande. Lagrådet har i allt väsentligt godtagit förslagen men har också föreslagit vissa ändringar. Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag. I övrigt har vissa redaktionella ändringar gjorts.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Tobaksreklam

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. 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 var 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). Marknadsstörningsavgift 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 radioprogram 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 anslu-

ter 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. förbudsföreläggande för företagets godkännande.

Närmare om reklamförbudet i tobakslagen

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 ex-

empel 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.

I förarbetena till de nu gällande reglerna om reklam i tobakslagen (prop. 1993/94:98 s. 20 f.) 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 reklamåtgärd 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 tryckfrihetsförordningen (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, foldrar, 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 yttrandefrihetsgrundlagen (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.

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. Särskild måttfullhet innebär att marknadsföringen av tobaksvaror skall utformas så att den så litet som möjligt främjar ökat tobaksbruk. 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 iakttas 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 alltför 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. 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.

Sponsring

Regler om sponsring finns i svensk lag i radio- och TV-lagen (1996:844). 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 bestämmelser i rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, ändrat genom direktiv 97/36/EG (EGT nr L 298, 17.10.89, s. 3 f., TV-direktivet).

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 över huvud taget inte får sponsras av företag vars huvudsakliga verksamhet är tillverkning eller försäljning av cigaretter och andra tobaksvaror.

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.

Begreppet indirekt tobaksreklam och vissa andra reklamformer

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, måste, såsom 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 reklamåtgärder 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 konsumenter av tobaksprodukter, medan uttrycket indirekt tobaksreklam förbehölls sådana reklamåtgärder som på annat sätt riktar sig till dessa konsumenter. 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.

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 i 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 oskäligt att tillämpa de nya restriktionerna.

Det upphävda EG-direktivet om tobaksreklam

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. Direktivet innehåller ett allmänt förbud mot reklam och sponsring till förmån för tobaksvaror. Direktivet antogs för att undanröja hinder för den inre marknadens funktion till följd av hinder för den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster samt till följd av snedvridningar av konkurrensen på grund av skillnader mellan de befintliga nationella lagstiftningarna på området.

Direktivets bestämmelser innebar att all marknadsföring av tobaksvaror förbjöds, förutom saluhållande, marknadsföring på eller vid säljställen, förpackningsreklam, meddelanden inom tobaksbranschen samt tredjelandspublikationer. Vidare innehöll direktivet ett förbud mot att marknadsföra andra varor än tobaksvaror och tjänster under samma namn eller kännetecken som används för tobaksvaror.

Direktivet innebar även att inga nya tobaksvaror fick släppas ut eller tillhandahållas på marknaden från den 30 juli 2001 om de använde namn eller kännetecken för andra varor eller tjänster. Det innehöll även ett förbud mot sponsring av verksamheter eller evenemang om syftet eller verkan med sponsringen var att främja avsättningen av en tobaksvara.

Tyskland väckte talan i EG-domstolen och yrkade att direktivet skulle ogiltigförklaras (Tyskland mot rådet och parlamentet C-376/98, REG 2000, s I-8419). Ytterligare ett mål anhängiggjordes vid EG-domstolen. Det andra målet avsåg en begäran från High Court of Justice om förhandsavgörande inom ramen för ett mål som anhängiggjorts i Förenade kungariket av ett antal tobaksproducenter (Imperial Tobacco m.fl. C-74/99, REG 2000, s I-8599). Tyskland och tobaksproducenterna gjorde bl.a. gällande att direktivet i själva verket var en åtgärd avsedd att skydda folkhälsan och att dess eventuella verkningar på den inre marknaden enbart var underordnade. Vidare gjorde de gällande att direktivet under alla omständigheter inte utgjorde en radsakt som syftar till förverkligandet av den inre marknaden.

EG-domstolen ogiltigförklarade den 5 oktober 2000 direktivet på grund av att gemenslagslagstiftaren saknade behörighet att anta direktivet med stöd av bestämmelser som avser upprättandet av den inre marknaden, etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster. EG-domstolen uttalade att artiklarna 57.2, 66 och 100a i EG-fördraget (nu artikel 47.2, 55 och 95 EG i ändrad lydelse) inte utgör en korrekt rättslig grund för direktivet. EG-domstolen erinrade om att i fördraget undantas harmonisering av medlemsstaternas lagar

för att skydda och förbättra människors hälsa men att ett sådant undantag inte hindrar att harmoniseringsåtgärder som vidtas med stöd av andra bestämmelser i fördraget kan påverka skyddet för människors hälsa. Vidare uttalade EG-domstolen att det allmänna förbudet mot reklam, för en stor andel av de olika former reklamen kan anta, inte på något sätt bidrar till att underlätta handeln med de aktuella varorna. EG-domstolen påpekade dessutom att direktivet inte säkerställde den fria rörligheten för varor. Beträffande undanröjande av snedvridningar av konkurrensen ansåg EG-domstolen att de fördelar som reklambyråer och tillverkare av reklamvaror, som är etablerade i medlemsstater vars lagstiftning inte är inskränkande, åtnjuter inte har en märkbar inverkan och att dessa fördelar inte kunde jämföras med de snedvridningar av konkurrensen som orsakas av exempelvis skillnader i produktionskostnaderna.

EG-domstolen ansåg dessutom att ett förbud mot reklam för tobaksvaror i vid bemärkelse medför en begränsning i samtliga medlemsstater av de medel som näringsidkarna förfogar över för att få tillträde till marknaden eller hålla sig kvar där. EG-domstolen uttalade emellertid att fördragets bestämmelser avseende den inre marknaden skulle kunna möjliggöra vidtagandet av partiella åtgärder som förbjuder vissa former av reklam och sponsring.

Med anledning av det antagna direktivet lade regeringen fram propositionen Indirekt tobaksreklam m.m. (prop. 1999/2000:111). I propositionen föreslogs ändringar i bl.a. tobakslagen för genomförandet av direktivet. Regeringen återkallade propositionen när EG-domstolen upphävt direktivet, se regeringens skrivelse Återkallelse av proposition 1999/2000:111 Indirekt tobaksreklam (skr. 2000/01:17).

Förbud mot indirekt tobaksreklam

Utformningen av bestämmelsen i tobakslagen (1993:581)

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen beslutar skjuta upp behandlingen av regeringens förslag till 14 a § tobakslagen samt motionerna 2001/02:K42 yrkande 2 och 2001/02:K38 yrkande 1 till 2002/03 års riksmöte. Utskottet avstyrker motionerna 2001/02:K41 yrkande 1 i denna del och 2001/02:So422 yrkande 2.

Propositionen

Enligt regeringens förslag skall ett förbud införas för näringsidkare att, vid marknadsföring till konsumenter av andra varor än tobaksvaror eller en tjänst, använda ett varukännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk för en tobaksvara eller som enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en sådan vara, om marknadsföring sker i kom-

mersiella annonser i periodiska skrifter eller i andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig eller i sådana annonser i ljudradio- eller televisionsprogram eller i TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (1996:844).

Vid marknadsföring till konsumenter av en sådan vara eller tjänst på något annat sätt än i kommersiella annonser i sådana medier skall näringsidkaren, enligt regeringens förslag, iaktta den måttfullhet som är betingad av att kännetecknet också kan förknippas med tobaksvaran. Förbudet tillämpas inte i fråga om ett varukännetecken som i endast begränsad omfattning förekommer vid marknadsföring av tobaksvaror eller i fråga om varukännetecken som framträder i en form som tydligt skiljer sig från utseendet på tobaksvarans kännetecken eller i andra fall om det är oskäligt.

Flera remissinstanser har kritiserat utredningens förslag med hänvisning till att det inte påvisats något samband mellan indirekt tobaksreklam och tobakskonsumtion. Dessa remissinstanser har ansett att det därmed saknas en analys av om ett förbud mot indirekt tobaksreklam skulle ha någon positiv inverkan på folkhälsan. Regeringen påpekar för det första att riksdagen i sitt tillkännagivande till regeringen om att frågan om den förtäckta tobaksreklamen skyndsamt skulle utredas inte ens antyder något behov av en utredning av om det föreligger ett samband mellan indirekt reklam och tobakskonsumtion. Riksdagens majoritet har, enligt regeringen, uppenbarligen utgått ifrån att ett sådant samband föreligger.

Enligt regeringen påverkas tobakskonsumtion av flera olika omständigheter och faktorer som samverkar med varandra och sålunda i varierande grad bidrar till eller motverkar tobaksdebuter eller fortsatt konsumtion. Det är fråga om påverkan i form av trender, marknadsföring i vid mening, pris, tillgänglighet, riskupplysning, socialt tryck m.m. Det är enligt regeringens mening förenat med svårigheter att genom t.ex. undersökningar hos allmänheten försöka isolera och slå fast just den indirekta reklamens roll eller påverkan på tobakskonsumtionen. Det kan ifrågasättas om det ens vore möjligt att nå fram till ett i vetenskaplig mening godtagbart resultat härvidlag. I sammanhanget pekar regeringen på det faktum att flera länder uppenbarligen varit av den uppfattningen att vissa typer av indirekt reklam har betydelse för tobakskonsumtionen och därmed begränsat möjligheten till olika marknadsföringsåtgärder genom tobaksrelaterade varunamn.

En utgångspunkt för riksdagens tillkännagivande till regeringen är uppenbarligen att vissa marknadsförings- och reklamformer kan vara ägnade att fungera som tobaksreklam och att det därför i fråga om dem kan finnas skäl till restriktioner motsvarande dem som gäller i fråga om den direkta tobaksreklamen. Formerna för en lagstiftning med sådana restriktioner måste enligt regeringens uppfattning prövas mot bl.a. grundlagsregleringen, EG-rätten och varumärkesrätten. Härvid har frågan om sambandet mellan reklam för andra varor under tobaksrelaterade varukännetecken och tobakskonsumtionen en viss betydelse för en sådan lagstiftnings förenlighet med olika regelkomplex. Detta samband kan dock enligt regeringen inte prövas på någon vetenskaplig

grund i den meningen att det skulle gå att slå fast just den indirekta reklamens påverkan eller roll för individens val av att börja bruka tobak eller att fortsätta att bruka tobak. Enligt regeringens mening utgör den indirekta reklamen en faktor bland flera andra som kan påverka tobakskonsumtionen och därmed folkhälsan.

Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att ett förbud mot s.k. indirekt tobaksreklam bör omfatta *dels* användningen av ett tobaksrelaterat varukännetecken vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror samt tjänster, *dels* förekomsten av en tobaksvara i annonser för andra varor än tobaksvaror eller för tjänster. De marknadsförings- och reklamformer som avses här kan vara ägnade att fungera som tobaksreklam, och det finns därför i fråga om dem skäl till restriktioner motsvarande dem som gäller i fråga om den öppna tobaksreklamen. Det nuvarande förbudet mot tobaksreklam är begränsat till kommersiella annonser i vissa medier. Enligt regeringens mening bör restriktioner mot de reklamåtgärder som nu är i fråga inte sträcka sig längre. Det är nämligen inte konsekvent att införa restriktioner mot alla former av reklam som kan sägas rikta sig indirekt till konsumenter av tobaksvaror medan de restriktioner som riktar sig direkt till dem är begränsade till vissa medier.

Den föreslagna lagstiftningen skall, enligt regeringen, inte utgå från begrepp som indirekt reklam, smygareklam, förtäckt reklam eller liknande då dessa begrepp inte har någon klar innebörd och bl.a. med hänsyn till kravet på förutsebarhet och klarhet inte kan användas i lagtext. En ny lagstiftning bör i stället med utgångspunkt i vedertagna definitioner av reklam och marknadsföring rikta sig direkt mot vissa marknadsförings- och reklamåtgärder, som nu inte omfattas av lagstiftningen om restriktioner men som ändå anses kunna främja avsättningen av tobaksvaror.

En lagstiftning av nyss nämnd art kan allmänt gälla restriktioner för reklam som är ägnad att främja avsättningen av tobaksvaror. Den kan utformas så att det i det enskilda fallet slutligen får ankomma på domstol att, med ledning av bl.a. förarbetsuttalanden, pröva om förfarandet är ägnat att främja avsättningen av tobaksvaror. Den kan också utformas så att man med andra kriterier direkt anger vilka former av reklam som avses. Lagstiftaren får då anses ha förutsatt att dessa reklamformer är ägnade att främja avsättningen av tobaksvaror. En lagstiftning enligt den sist sagda modellen är visserligen mer ingripande än den som har nämnts tidigare eftersom den kan komma att omfatta reklamåtgärder som i det enskilda fallet inte kan sägas vara ägnade att främja avsättningen av tobaksvaror. Detta är emellertid en nackdel som bör kunna övervinnas genom särskilda undantagsbestämmelser. Regeringen har med hänsyn härtill och till de övriga fördelar som är förknippade med en sådan lagstiftning utgått från denna modell.

Ett tydligt och förutsebart kriterium på vilka reklamformer som åsyftas med en ny reglering är enligt regeringens mening att det skall vara fråga om användningen vid marknadsföring av andra varor av ett kännetecken som har registrerats eller inarbetats för tobaksvaror. En bestämmelse om restriktioner för användningen av vissa varukännetecken bör inordnas i tobakslagens re-

gelsystem, och den bör på samma sätt som det nuvarande förbudet mot tobaksreklam kopplas till marknadsföringslagens sanktionssystem. Regleringen knyter nära an till reklamförbudet för tobaksvaror och en placering av den i tobakslagen skulle främja en enhetlig rättstillämpning inom området.

Motionerna

I motion 2001/02:K41 av Anna Kinberg (m) föreslås att riksdagen avslår proposition 2001/02:64 (yrkande 1 i denna del). Mot bakgrund av hälsoriskerna av både aktiv och passiv rökning är det positivt att alltfler efterfrågar rökfria serveringsmiljöer. Som lagstiftare måste man, enligt motionären, ställa sig frågan om förbud är rätt metod att driva på utvecklingen.

I motion 2001/02:K42 av Per Unckel m.fl. (m) föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag till 14 a § tobakslagen i enlighet med vad som anförs i motionen (yrkande 2). Regeringen medger att sambandet mellan indirekt tobaksreklam och tobakskonsumtion inte kan prövas på någon vetenskaplig grund i den meningen att det skulle gå att slå fast just den indirekta reklamens påverkan för individens val att börja konsumera eller att fortsätta konsumera tobak. Eftersom den indirekta reklamen är en faktor bland flera som *kan* påverka tobakskonsumtionen anser regeringen att en inskränkning i tryck- och yttrandefriheten är motiverad.

I sitt yttrande anför Lagrådet att man noterat att regeringen har formulerat sig mycket försiktigt när det gäller sambandet mellan indirekt tobaksreklam och tobakskonsumtion. Lagrådet menar att det faktum att olika organ har utgått från att ett sådant samband finns inte är tillräckligt för att en begränsning skall kunna anses nödvändig till skydd för liv och hälsa.

Ett nytt EG-direktiv om tobaksreklam är under utarbetning. Direktivet skall ta sikte på en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror. I utkastet till direktiv behandlas inte sådana frågor som indirekt tobaksreklam, övervakning av tobaksbolagens utgifter för reklam eller försäljningsautomater. Dessa frågor kommer att behandlas i ett förslag till en rådsrekommendation grundad på artiklarna 152 och 153 i Romfördraget. Kommissionen håller för närvarande på att utarbeta rekommendationen. Med beaktande av detta vore det, enligt motionärerna, lämpligt om regeringen avvaktade med lagstiftning tills det nya EG-direktivet om tobaksreklam m.m. eventuellt är antaget. Enligt motionärerna bör regeringens förslag förkastas på de grunder de här har angivit. För fullständighetens skull bör det emellertid påpekas att förslaget också kan ifrågasättas från varumärkesrättslig utgångspunkt.

I motion 2001/02:K38 av Anders Sjölund och Tomas Högström (m) föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag rörande indirekt tobaksreklam (yrkande 1). Sambandet mellan indirekt tobaksreklam och tobakskonsumtion har inte kunnat påvisas i någon vetenskaplig mätning. Regeringens förslag läggs fram utan någon föregående utredning. Lagförslaget baseras, enligt motionärerna, således på en uppfattning som tar sin näring i en tro, snarare än vetande. Oavsett om det kan föreligga ett samband mellan direkt reklam och

tobaksbruk, handlar tobaksbruk enligt motionärerna ytterst om fria människors fria val att konsumera en laglig produkt. Fria upplysta människor har förmåga att värdera informationen och syftet med reklam. Marknadsföring av en annan vara än en tobaksvara får enligt förslaget inte bära spår av varumärken som kan knytas samman med tobaksvaror. Tanken att en konsument skall förledas att köpa en vara just på grund av anknytningen till ett varumärke med tobaksanknytning är, enligt motionärerna, mycket långsökt och misstror grovt konsumentens förmåga att välja en vara för varans design eller egenskaper. Lagförslaget bör enligt motionärerna avvisas i denna del.

I motion 2001/02:So422 av Annelie Enochson och Fanny Rizell (kd) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ett lagförslag om förbud mot kvarvarande tobaksreklam (yrkande 2). Nationella folkhälsokommittén har sett tobaksområdet som ett av de mest angelägna att angripa. Kommittén har preciserat ett antal "utmaningar" till aktörer på olika nivåer som ett sätt att peka på behovet av ett brett, konsekvent och kontinuerligt tobakspreventivt arbete för att nå de föreslagna målen. Kommittén uttalar sig inte om tobaksreklamområdet. Detta har sin förklaring i att det vid den aktuella tidpunkten förelåg ett EU-direktiv om förbud mot direkt och indirekt tobaksreklam och sponsring med tobakspengar. Hösten 2000 underkändes dock detta direktiv av EG-domstolen varför kommissionen nu gör ett nytt försök att åstadkomma ett alternativ.

Utskottets ställningstagande

Enligt regeringen påverkas tobakskonsumtionen av flera olika omständigheter och faktorer som samverkar med varandra och i varierande grad bidrar till eller motverkar tobaksdebuter eller fortsatt konsumtion. Enligt regeringen utgör den indirekta reklamen en faktor bland flera som kan påverka tobakskonsumtionen och därmed folkhälsan. Utskottet delar regeringens bedömning och tillstyrker regeringens förslag till 14 a § tobakslagen. Den föreslagna ändringen i tryckfrihetsförordningen skall enligt regeringen träda i kraft den 1 januari 2003. Även ändringarna i tobakslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2003. Utskottet föreslår därför att riksdagen skjuter upp behandlingen av regeringens förslag till 14 a § tobakslagen och motionerna K42 yrkande 2 och K38 yrkande 1 till 2002/03 års riksmöte. Utskottet avstyrker motion K41 yrkande 1 i vilken yrkas avslag på propositionen. Motion So422 yrkande 2 får anses tillgodosedd och avstyrks därför.

Behovet av ändring i tryckfrihetsförordningen, m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker att regeringens förslag till 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen antas som vilande. Därmed avstyrker utskottet motion 2001/02:K42 yrkande 1.

Propositionen

Regeringen föreslår att det i tryckfrihetsförordningen skall ges ett uttryckligt stöd för den föreslagna ändringen i tobakslagen. Enligt regeringen är en grundlagsändring i yttrandefrihetsgrundlagen inte nödvändig för införandet av den föreslagna ändringen i tobakslagen.

Ett förbud mot indirekt tobaksreklam är enligt regeringen förenligt med bestämmelserna om skyddet för yttrandefriheten samt bestämmelserna om egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen. Lagstiftningen är, enligt regeringen, också förenlig med varumärkesrätten och med bestämmelserna i EG-fördraget om fri rörlighet för varor och tjänster.

Behovet av ändring i tryckfrihetsförordningen

Bestämmelserna i såväl tryckfrihetsförordningen (TF) om skyddet för yttrandefriheten i tryckta skrifter som yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har till huvudsakligt syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Begreppet yttrandefrihet har i TF och YGL i princip samma innebörd, och syftet med de båda grundlagarna är detsamma.

Bestämmelserna i grundlagarna reglerar emellertid inte allt bruk av tryckta skrifter och av de medier som omfattas av regleringen i YGL. TF:s exklusivitet är sålunda begränsad till missbruk av tryckfriheten som en art av det fria ordet. Utanför TF:s syfte faller därför att skydda näringsidkares ekonomiska intressen. Bestämmelserna i TF om TF:s straff- och processrättsliga exklusivitet har t.ex. inte ansetts hindra att det i vanlig lag ges bestämmelser som i viss utsträckning medger ingripanden mot reklam. Ingripanden i efterhand mot framställningar som är av kommersiell natur och har kommersiella förhållanden till föremål kan i enlighet med det sagda göras utanför TF:s ram enligt bestämmelserna i marknadsföringslagen, om framställningarna är otillbörliga mot konsumenter eller näringsidkare.

Att ingripanden mot den kommersiella reklamen vid sidan av bestämmelserna i TF och YGL har kunnat göras i situationer som de nu beskrivna, innebär emellertid inte att tillämpligheten av samtliga bestämmelser i dessa grundlagar har undantagits när det gäller kommersiella yttranden. Kommersiell reklam åtnjuter alltså ett visst yttrandefrihets- och tryckfrihetsrättsligt skydd enligt grundlagarna, men skyddet är jämfört med andra yttranden i tryck och i t.ex. radio mera begränsat.

Vissa beståndsdelar i yttrandefriheten är således i princip undantagslösa. Det gäller t.ex. censurförbudet, som gäller fullt ut också i fråga om den kommersiella reklamen (1 kap. 2 § TF och 1 kap. 3 § YGL; sistnämnda bestämmelse tillåter dock förhandsgranskning av filmer som skall visas offentligt). Det innebär bl.a. att myndigheter inte har rätt att i förväg granska en näringsidkares planerade annonsering i t.ex. dagstidningar och radio. Det har däremot inte ansetts möta några tryckfrihetshinder eller andra yttrandefrihetsrättsliga hinder att en myndighet förbjuder att kommersiell reklam upprepas, om den strider mot marknadsföringslagen. Det har emellertid varit tveksamt om generella förbud mot kommersiell reklam för vissa varor eller generella förbud mot sådan reklam i tryckta skrifter av visst slag är förenliga med TF. Det har därför i TF införts ett undantag för kommersiella annonser som används vid marknadsföring av tobaksvaror (1 kap. 9 § TF). Motsvarande undantag för förbud mot sådan marknadsföring i andra framställningar än tryckta skrifter finns i 1 kap. 12 § första stycket YGL.

Regeringens förslag innebär ett förbud mot användning i kommersiella annonser av ett varukännetecken som har anknytning till en tobaksvara. Förbudet är generellt på så sätt att det gäller all användning i kommersiella annonser av kännetecken med anknytning till sådana varor. Inskränkningen i rätten att använda varukännetecken på det föreslagna sättet kan jämföras med sådana åtgärder i fråga om vilka det rått tveksamhet om förenligheten med TF:s bestämmelser. En bestämmelse av det slag som finns i förslaget kan därför inte införas utan stöd i en uttrycklig undantagsbestämmelse i TF. Inskränkningen i möjligheten att förfoga över ett varukännetecken i kommersiell verksamhet kommer – på motsvarande sätt som beträffande reklamförbudet i 14 § tobakslagen – att gälla kommersiella annonser i periodiska skrifter eller därmed jämförbara skrifter eller i ljudradio- eller televisionsprogram. Om kravet på särskild måttfullhet vid marknadsföring av tobaksvaror görs tillämpligt också på de reklamformer som nu avses kommer regleringen att också omfatta kommersiella annonser i filmer.

Enligt 1 kap. 9 § 1 TF kan, utan hinder av föreskrifterna i TF, ges bestämmelser i lag som förbjuder marknadsföring av tobaksvaror i kommersiella annonser. Möjligheten till lagreglering på området begränsas av att det skall röra sig om dels marknadsföring av tobaksvara, dels sådan marknadsföring i kommersiella annonser. Med stöd av undantagsbestämmelsen kan i lag ges föreskrifter med förbud mot marknadsföring av tobaksvaror eller föreskrifter av mindre ingripande art som inskränker möjligheten att marknadsföra sådana varor. Undantaget anger den yttre ramen för en lagstiftning med föreskrifter på detta område. Vad som har sagts nu gäller också tillämpningsområdet för motsvarande undantagsbestämmelse i 1 kap. 12 § första stycket YGL.

Frågan är, enligt regeringen, huruvida en lagstiftning med restriktioner för viss varukänneteckensanvändning faller in under de angivna undantagsbestämmelserna, vilket den skulle kunna göra om den kan anses gälla marknadsföring av tobaksvaror.

Angående den närmare innebörden av uttrycket marknadsföring av tobaksvara kan anföras följande. Det skall vara fråga om att en tobaksvara framhävs i annonsen på ett särskilt tydligt sätt, vilket i och för sig kan vara fallet även i fråga om en annons som i första hand avser en annan vara än en tobaksvara. De svårigheter som är förenade med att i det enskilda fallet fastställa att det är fråga om marknadsföring av tobaksvara när ett tobaksnamn används vid marknadsföringen av andra varor eller av tjänster har belysts i Marknadsdomstolens avgöranden i Grant's Whisky-fallet och Camel Adventures-fallet. Som framgår av dessa avgöranden är förutsättningarna för att annonseringen i dessa situationer skall innebära marknadsföring av tobaksvara ytterst begränsade. Förfaranden som innebär att varukännetecken som har anknytning till tobaksvaror används i samband med marknadsföring av andra varor eller av tjänster omfattas således i princip inte av den nuvarande regleringen i tobakslagen, eftersom det inte är fråga om marknadsföring av tobaksvaror. En lagstiftning med restriktioner för sådan användning av varukännetecken kan med hänsyn härtill inte stödjas på undantagen i TF och i 1 kap. 12 § första stycket YGL som är begränsade till annonser som används vid marknadsföring av tobaksvaror. Av det sagda följer att en reglering enligt förslaget i föregående avsnitt skulle strida mot TF.

Det anförda leder till slutsatsen att införandet av en lagstiftning om inskränkningar i rätten att i kommersiella annonser i tryck använda ett för tobaksvaror registrerat eller inarbetat varukännetecken vid marknadsföring också av andra varor än tobaksvaror eller av tjänster förutsätter att det genom en ändring i TF har getts uttryckligt stöd för en sådan lagstiftning.

Det lämpliga i att vidga möjligheten till begränsningar av yttrandefriheten i tryckta skrifter kan sättas i fråga av principiella skäl. Det kan dessutom hävdas att ingrepp i möjligheten att kommersiellt marknadsföra varor eller tjänster inte bör göras annat än om det framstår som oundgängligen nödvändigt. Mot detta kan invändas att den kommersiella reklamen inte tillhör tryckfrihetens kärnområde, vilket har framhållits i flera lagstiftningsärenden. Med hänsyn till det samt till att den föreslagna regleringen syftar till att begränsa användningen av skadliga varor, bör det inte möta några större betänkligheter att något vidga möjligheten till ingripanden mot kommersiell reklam i de fall som omfattas av förslaget. Till det sagda kan, enligt regeringen, slutligen läggas att en utvidgning av undantagsbestämmelserna i TF tidigare har gjorts genom den ändring som öppnade möjlighet att i lag förbjuda kommersiella annonser när lagen har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelse som följer av anslutning till Europeiska gemenskaperna.

Möjligheten att begränsa yttrandefriheten enligt regeringsformen

Bestämmelser om yttrandefrihet 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. Dessa bestämmelser har, enligt regeringen, betydelse framför allt när det gäller yttranden som inte omfattas av TF och YGL. Enligt 2 kap. 12 § andra stycket RF får en begränsning av yttrandefriheten göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Vidare får begränsningen aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Ändamålet med det föreslagna förbudet mot indirekt tobaksreklam är att tillgodose skyddet för hälsa genom att minska tobakskonsumtionen.

Vid prövningen av huruvida en begränsning av den indirekta reklamen är nödvändig med beaktande av ändamålet med begränsningen skall beaktas dels den påverkan reklamen har på tobakskonsumtionen, dels hur farlig tobaken är för människors hälsa. I tidigare avsnitt har redovisats att den indirekta reklamen enligt regeringens mening är en faktor bland flera som kan påverka tobakskonsumtionen och därmed folkhälsan. Mot bakgrund av att ett stort antal personer i Sverige insjuknar och avlider i förtid till följd av tobaksbruk finner regeringen att det föreslagna förbudet mot indirekt tobaksreklam inte går längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

I bestämmelsen i 2 kap. 13 § RF anges särskilt att friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas. Medgivandet 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.

Motionen

I motion 2001/02:K42 av Per Unckel m.fl. (m) föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag om ändring i 1 kap. 9 § TF i enlighet med vad som anförs i motionen (yrkande 1). Regeringen har tidigare föreslagit ett förbud mot indirekt tobaksreklam, då med stöd av ett sedermera ogiltigt EG-direktiv och utan att medge att det krävdes ändring i grundlagen. Nu lägger regeringen fram ett likartat förslag, men utan att grunda det på ett EG-direktiv. Den här gången har man också ansett att förslaget förutsätter en ändring i TF. Tryck- och yttrandefriheten är i princip absolut och får endast inskränkas om det finns ett uttryckligt stadgande härom i grundlagen. I TF och YGL anges av vilka skäl avsteg från denna princip kan medges i vanlig lag. Restriktivitet måste gälla för att inte urholka huvudprincipen med nya undantag. Enligt 2 kap. 13 § första stycket andra meningen regeringsformen (RF) får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas genom lag. Av 2 kap. 12 § tredje stycket RF följer dock att begränsningen bl.a. aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den.

Motionärerna motsätter sig den ändring i TF som regeringen nu föreslår. Regeringen har inte kunnat förebringa så starka motiv att en ändring av grundlagen kan anses vara motiverad. Lagrådet anför att den i 14 a § första

stycket föreslagna ändringen i tobakslagen om förbud mot indirekt tobaksreklam endast får genomföras under förutsättning att den är förenlig med de förutsättningar för begränsningar av tryck- och yttrandefriheten som anges i 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen (RF). Enligt Lagrådet framstår det mot denna bakgrund som en brist att frågan om förslagets förenlighet med RF:s bestämmelser om yttrandefrihet inte berörts i lagrådsremissen. Motionärerna delar Lagrådets invändning i denna del.

Vidare menar Lagrådet att det kan ifrågasättas om det som regeringen i övrigt anfört gör förslagen förenliga med den särskilda restriktivitet som lagstiftaren enligt 2 kap. 12 § RF har att iaktta när det gäller bedömningen av ändamålsenligheten av föreslagna inskränkningar av yttrandefriheten. Motionärerna delar Lagrådets kritik mot förslaget även i detta avseende. Det är anmärkningsvärt att regeringen utan hållbar grund motiverar en inskränkning i en grundlagsstadgad fri- och rättighet med att indirekt tobaksreklam skulle kunna vara en orsak bland flera som bidrar till tobakskonsumtion. Detta är inte en inskränkingsgrund som är godtagbar enligt bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ RF.

Ett nytt EG-direktiv om tobaksreklam är under utarbetning. Direktivet skall ta sikte på en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror. I utkastet till direktiv behandlas inte sådana frågor som indirekt tobaksreklam, övervakning av tobaksbolagens utgifter för reklam eller försäljningsautomater. Dessa frågor kommer att behandlas i ett förslag till en rådsrekommendation grundad på artiklarna 152 och 153 i Romfördraget. Kommissionen håller för närvarande på att utarbeta rekommendationen. Med beaktande av detta vore det lämpligt om regeringen avvaktade med lagstiftning tills det nya EG-direktivet om tobaksreklam m.m. eventuellt är antaget.

Utskottets ställningstagande

Enligt regeringen förutsätter införandet av en lagstiftning om inskränkningar i rätten att i kommersiella annonser i tryck använda ett för tobaksvaror registrerat eller inarbetat varukännetecken vid marknadsföring också av andra varor än tobaksvaror eller av tjänster, att det i TF ges uttryckligt stöd för en sådan lagstiftning. Enligt regeringen är en grundlagsändring i yttrandefrihetsgrundlagen inte nödvändig för införandet av den föreslagna ändringen i tobakslagen.

Ett förbud mot indirekt tobaksreklam är enligt regeringen förenligt med bestämmelserna om skyddet för yttrandefriheten samt bestämmelserna om egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen. Lagstiftningen är, enligt regeringen, också förenlig med varumärkesrätten och med bestämmelserna i EG-fördraget om fri rörlighet för varor och tjänster.

Utskottet delar regeringens bedömning och tillstyrker att regeringens förslag till 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen antas som vilande. Utskottet avstyrker därför motion K42 yrkande 1.

Överväganden avseende vissa andra reklamformer

Utskottets förslag i korthet

Utskottet delar regeringens bedömning att Konsumentverket bör få i uppdrag att tillsammans med Statens folkhälsoinstitut bl.a. lämna förslag till ytterligare begränsningar av reklam för tobaksvaror vid säljställen. Utskottet avstyrker motion 2001/02:So615 yrkande 3.

*Propositionen**Produktplacering m.m.*

Enligt regeringen bör det inte införas någon lagstiftning med restriktioner för produktplacering och förfaranden som innebär att tobaksnamn omnämns i tidningsartiklar.

Produktplacering innebär att t.ex. cigaretter efter överenskommelse används som rekvisita i filmer eller televisionsprogram. En form av marknadsföring som ligger nära produktplacering är när namnet på en tobaksvara omnämns i tidningsartiklar. Dessa former av marknadsföring förekommer för närvarande inte i Sverige i någon större omfattning när det gäller tobaksvaror. När det gäller produktplaceringen är det för det första fråga om marknadsföring i filmer och i TV-program som omfattas av upphovsrättsliga regler. En lagstiftning med förbud eller andra begränsningar när det gäller möjligheten att visa t.ex. rökande personer i filmer skulle, oavsett om det gäller utländska eller svenska filmproduktioner, komma i konflikt med grundläggande regler på det upphovsrättsliga området. För det andra skulle en reglering av marknadsföring genom produktplacering medföra avsevärda tillämpningsproblem. För det tredje kan det sättas i fråga om det är möjligt att inom ramen för grundlagsskyddet ingripa mot en så pass svårdefinierad och opreciserad företeelse som nu är i fråga.

Inte heller i fråga om förfaranden som innebär att namn på tobaksvaror omnämns i tidningsartiklar föreslås någon lagstiftning. Förbud eller begränsningar för sådana förfaranden skulle medföra svåra tillämpningsproblem av samma slag som redovisats ovan beträffande förbud mot produktplacering. Gränsen mellan det tryckfrihetsrättsligt skyddade innehållet i redaktionell text och texten i övrigt skulle vara svår att dra. Ett förbud mot omnämnandet i redaktionell text av namnet på en tobaksvara skulle dessutom innebära ett omfattande ingrepp i tryckfriheten.

Skyltreklam på säljställen m.m.

Konsumentverket bör, enligt regeringen, få i uppdrag att tillsammans med Statens folkhälsoinstitut lämna förslag till ytterligare begränsningar av reklam för tobaksvaror vid säljställen för sådana varor och överväga vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att begränsa tobaksbolags marknadsföring genom

s.k. tobaksfester. I samband härmed bör även övervägas vilka åtgärder som kan behöva vidtas i lagstiftningen ur ett folkhälsoperspektiv.

I Tobaks- och alkoholreklamutredningens betänkande (SOU 1976:63), som föregick tobaksreklamlagen, framhölls det att en reglering av tobaksreklamen borde utgå från två principer. Den ena principen är att de grupper av befolkningen som använder tobak i ändamålsenliga former måste få tillgång till relevant produktinformation. Den andra principen är att man av näringsidkarna bör kräva stark begränsning och återhållsamhet såväl när det gäller reklamens spridningsvägar m.m. som när det gäller andra marknadsföringsmetoder.

Att de som använder tobak måste få tillgång till relevant produktinformation är en princip som bör beaktas så länge handeln med tobaksvaror i princip är fri. Det kan i linje härmed göras gällande att det också – i vart fall i den utsträckning som nuvarande lagstiftning medger – bör få förekomma skyltar med tobaksreklam samt även annan sådan reklam utanför och på säljställen; reklam på säljställen, som redan enligt nuvarande lagstiftning är föremål för vissa begränsningar, är i princip den enda kvarvarande, tillåtna reklamformen för tobaksvaror. Mot ytterligare restriktioner för denna reklam kan dessutom åberopas att det vore inkonsekvent att förbjuda all reklam, inklusive den som förekommer på säljställen, så länge handeln med den produkt som reklamen avser i princip är helt fri.

Häremot kan emellertid invändas följande. Sedan lång tid har det varit ett mål för statsmakterna att minska tobakskonsumtionen hos befolkningen. Att helt förbjuda handeln med tobaksvaror förefaller i sammanhanget emellertid knappast vara ett alternativ i egentlig mening. Det kan däremot vara ett alternativ, bland flera, att begränsa möjligheterna till marknadsföring som innebär att försäljningen av tobaksvaror främjas. Sådana begränsningar kan på sikt ha en dämpande effekt på tobakskonsumtionen. Det kan därför finnas anledning att överväga lagstiftningsåtgärder som innebär ytterligare restriktioner i fråga om möjligheterna att marknadsföra tobaksvaror också på säljställen, inklusive på serveringsställen, som säljer tobaksvaror.

Det kan vidare invändas att det på säljställen för tobaksvaror normalt tillhandahålls också andra varor än tobaksvaror och att dessa säljställen därför besöks även av andra kunder än sådana som avser att köpa tobaksvaror. Tobaksreklamen på säljställen kommer således att nå också andra konsumenter än tobakskonsumenter. Vad som har sagts nu talar också för att det finns anledning att överväga ytterligare begränsningar i möjligheten att marknadsföra tobaksvaror på säljställen.

Det kan slutligen tilläggas att en lagstiftning med ytterligare restriktioner i möjligheten att marknadsföra tobaksvaror på säljställen inte med nödvändighet måste innebära ett totalt förbud mot sådan reklam. Ytterligare begränsningar i detta hänseende skulle kunna utformas på sådant sätt att rökarens krav på relevant produktinformation inte eftersätts.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det finns skäl som talar för att begränsa tobaksreklamen också på säljställen ytterligare men att man vid

utformningen av sådana begränsningar bör ta hänsyn dels till att det bör vara möjligt att lämna relevant produktinformation om tobaksvaror, dels till att begränsningarna måste harmonisera med övriga restriktioner på området.

Under de senaste åren har tobaksbolag genomfört s.k. tobaksfester i syfte att lansera nya cigarettmärken. Konsumentverket har utfärdat föreläggande enligt vilket ett tobaksbolag förbjöds att sända ut inbjudningskort försedda med logotyper för cigarettmärken. Konsumentverket har även väckt talan hos Marknadsdomstolen och yrkat förbud för samma tobaksbolag att marknadsföra tobaksvaror i samband med s.k. tobaksfester.

Motionen

I motion 2001/02:So615 av andre vice talman Eva Zetterberg m.fl. (v, kd, c, fp, mp) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en översyn och förbud mot den indirekta reklamen för tobaksprodukter (yrkande 3). Tobakspreventivt arbete hjälper men det är fler insatser som behövs för att ungdomar inte skall börja röka. Dagens tobakslag har inte den verkan som den borde. All tobaksreklam måste, enligt motionärerna, förbjudas helt, även den indirekta. Tobaksbolagen har i dag hittat kryphål som de utnyttjar till fullo. Reklam förekommer fortfarande i form av skyltar utanför godisbutiker, produktplacering, kläder och fester som arrangeras av tobaksbolag, för att nämna några exempel. Kryphålen måste täppas till för att lagen skall ha någon verkan. Frågan om reklamförbud mot tobak har inte behandlats av Folkhälsokommittén vilket hade varit naturligt. Motionärerna anser att riksdagen som sin mening bör ge regeringen till känna att en översyn behöver göras av tobaksreklamen. Målet skall vara att få ett förbud även för indirekt reklam för tobaksprodukter.

Utskottets ställningstagande

Enligt regeringen bör Konsumentverket få i uppdrag att tillsammans med Statens folkhälsoinstitut lämna förslag till ytterligare begränsningar av reklam för tobaksvaror vid säljställen för sådana varor och överväga vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att begränsa tobaksbolags marknadsföring genom s.k. tobaksfester. I samband härmed bör, enligt regeringen, även övervägas vilka åtgärder som kan behöva vidtas i lagstiftningen ur ett folkhälsoperspektiv. Utskottet delar regeringens bedömning. Härmed och med hänsyn till utskottets tidigare ställningstaganden i detta betänkande anser utskottet att motion 2001/02:So615 yrkande 3 får anses tillgodosett, varför motionen avstyrks.

Lagförslagen i övrigt

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till 1 och 15 §§ tobakslagen (1993:581) och 22 § marknadsföringslagen (1995:450) men föreslår att behandlingen av dessa förslag skjuts upp till 2002/03 års riksmöte.

Propositionen

Regeringen föreslår också ändringar i 1 och 15 §§ tobakslagen (1993:581) och i 22 § marknadsföringslagen (1995:450). Även dessa ändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

Utskottets ställningstagande

Utskottet tillstyrker de föreslagna ändringarna. Den föreslagna ändringen i tryckfrihetsförordningen skall enligt regeringen träda i kraft den 1 januari 2003. Även ändringarna i tobakslagen och marknadsföringslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2003. Utskottet föreslår därför att riksdagen skjuter upp behandlingen av regeringens förslag till 1 och 15 §§ tobakslagen och 22 § marknadsföringslagen till 2002/03 års riksmöte.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Ändring i tryckfrihetsförordningen (punkt 3)

av Per Unckel (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m) och Margareta Nachmansson (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:K42 yrkande 1.

Ställningstagande

Regeringen medger att sambandet mellan indirekt tobaksreklam och tobakskonsumtion inte kan provas på någon vetenskaplig grund i den meningen att det skulle gå att slå fast just den indirekta reklamens påverkan för individens val att börja konsumera eller att fortsätta konsumera tobak. I sitt yttrande anför Lagrådet att man noterat att regeringen har formulerat sig mycket försiktigt när det gäller sambandet mellan indirekt tobaksreklam och tobakskonsumtion. Lagrådet menar att det faktum att olika organ har utgått från att ett sådant samband finns inte är tillräckligt för att en begränsning skall kunna anses nödvändig till skydd för liv och hälsa. Ett nytt EG-direktiv om tobaksreklam är under utarbetande. Direktivet skall ta sikte på en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror. Med beaktande av detta anser vi att det vore lämpligt om regeringen avvaktade med lagstiftning tills det nya EG-direktivet om tobaksreklam m.m. eventuellt är antaget.

Regeringen har tidigare föreslagit ett förbud mot indirekt tobaksreklam, då med stöd av ett sedermera ogiltigt EG-direktiv och utan att medge att det krävdes ändring i grundlagen. Nu lägger regeringen fram ett likartat förslag, men utan att grunda det på ett EG-direktiv. Den här gången har man också ansett att förslaget förutsätter en ändring i TF. Tryck- och yttrandefriheten är i princip absolut och får endast inskränkas om det finns ett uttryckligt stadgande härom i grundlagen. I TF och YGL anges av vilka skäl avsteg från denna princip kan medges i vanlig lag. Restriktivitet måste gälla för att inte urholka huvudprincipen med nya undantag. Enligt 2 kap. 13 § första stycket andra meningen regeringsformen (RF) får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas genom lag. Av 2 kap. 12 § tredje stycket RF följer dock att

begränsningen bl.a. aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den.

Vi motsätter oss den ändring i TF som regeringen nu föreslår. Regeringen har inte kunnat förebringa så starka motiv att en ändring av grundlagen kan anses vara motiverad. Lagrådet anför att den i 14 a § första stycket föreslagna ändringen i tobakslagen om förbud mot indirekt tobaksreklam endast får genomföras under förutsättning att den är förenlig med de förutsättningar för begränsningar av tryck- och yttrandefriheten som anges i 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen (RF). Enligt Lagrådet framstår det mot denna bakgrund som en brist att frågan om förslaget förenlighet med RF:s bestämmelser om yttrandefrihet inte berörts i lagrådsremissen. Vi delar Lagrådets invändning.

Vidare menar Lagrådet att det kan ifrågasättas om det som regeringen i övrigt anført gör förslagen förenliga med den särskilda restriktivitet som lagstiftaren enligt 2 kap. 12 § RF har att iaktta när det gäller bedömningen av ändamålsenligheten av föreslagna inskränkningar av yttrandefriheten. Vi delar Lagrådets kritik mot förslaget även i detta avseende. Det är anmärkningsvärt att regeringen utan hållbar grund motiverar en inskränkning i en grundlagsstadgad fri- och rättighet med att indirekt tobaksreklam skulle kunna vara en orsak bland flera som bidrar till tobakskonsumtion. Detta är inte en inskränkingsgrund som är godtagbar enligt bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ RF. För fullständighetens skull vill vi påpeka att förslaget också kan ifrågasättas från varumärkesrättslig utgångspunkt.

Vi föreslår därför att riksdagen avslår regeringens förslag till ändring i 1 kap. 9 § TF. Därmed tillstyrker vi motion K42 (yrkande 1).

Särskilt yttrande

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttrande. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Uppdrag till Konsumentverket och Statens folkhälsoinstitut (punkt 4)

av Per Lager (mp) och Helena Bargholtz (fp).

Vi anser att de lagförändringar som genomförs genom detta ärende är bra. Viss reklam kommer emellertid fortfarande att vara tillåten, t.ex. reklam vid säljställen och produktplacering. Målet bör vara att all direkt och indirekt reklam för tobaksvaror bör förbjudas.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

I proposition 2001/02:64 föreslås att riksdagen antar regeringens förslag till

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

Följdmotioner

2001/02:K38 av Anders Sjölund och Tomas Högström (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen avslår regeringens förslag rörande indirekt tobaksreklam.

2001/02:K41 av Anna Kinberg (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. (i denna del) Riksdagen avslår proposition 2001/02:64.

2001/02:K42 av Per Unckel m.fl. (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen avslår regeringens förslag om ändring i 1 kap. 9 § TF enligt med vad som anförs i motionen.
2. Riksdagen avslår regeringens förslag till 14 a § i tobakslagen i enlighet med vad som anförs i motionen.

Motioner från allmänna motionstiden

2001/02:So422 av Annelie Enochson och Fanny Rizell (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ett lagförslag om förbud mot kvarvarande tobaksreklam.

2001/02:So615 av andre vice talman Eva Zetterberg m.fl. (v, kd, fp, mp, c) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en översyn och förbud mot den indirekta reklamen för tobaksprodukter.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

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

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