

Regeringens proposition

år 1975/76: 49

med förslag till lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror;

beslutad den 9 oktober 1975.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

G. E. STRÄNG

SVEN ASPLING

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. Förslaget innebär att förpackning till tobaksvara skall vara märkt med upplysning om hälsorisker vid tobaksbruk och med uppgift om skadliga ämnen i tobak. Det skall ankomma på regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela de närmare föreskrifter som behövs för tillämpningen av lagstiftningen. I anslutning till den föreslagna lagstiftningens ikraftträdande planeras en upplysningskampanj om tobakens skadeverkningar.

Lagen föreslås efter erforderliga förberedelser träda i kraft den 1 januari 1977.

Förslag till

Lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror

1 § Förpackning till tobaksvara som är avsedd att saluhållas till konsument inom landet skall, i den utsträckning som föreskrives av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, förses med

1. text, som lämnar upplysning om hälsorisker förbundna med bruk av tobak (varningstext),

2. deklaration, som lämnar uppgift om skadliga ämnen som varan innehåller eller ger upphov till (innehållsdeklaration).

Regeringen eller myndighet, som regeringen utser, bestämmer hur varningstexten skall vara avfattad och vilka uppgifter som skall lämnas i innehållsdeklarationen. Därvid får föreskrivas hur texten och deklarationen skall utformas och anbringas på förpackningen.

2 § Tillverkaren har ansvaret för att förpackning till tobaksvara som tillverkas inom landet förses med föreskriven varningstext och innehållsdeklaration. I fråga om annan tobaksvara åvilar ansvaret den som först saluhåller varan inom landet.

3 § Tobaksvara får ej saluhållas till konsument om den saknar föreskriven varningstext och innehållsdeklaration eller om texten eller deklarationen är uppenbart oriktig.

4 § Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utövas av myndighet som regeringen bestämmer.

5 § Den som tillverkar, importerar eller säljer tobaksvara skall efter anfordran lämna tillsynsmyndigheten de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

6 § Tillsynsmyndigheten får meddela föreläggande eller förbud som uppenbart behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

I beslut om föreläggande eller förbud kan tillsynsmyndigheten utsätta vite.

7 § Tillsynsmyndigheten får besluta att tobaksvara som saluhålles eller uppenbart är avsedd att saluhållas i strid med 3 § skall tagas om hand. Samma gäller i fråga om vara som avses med föreläggande eller förbud enligt 6 §, om föreläggandet eller förbudet ej efterkommes.

Det åligger polismyndighet att vid behov lämna handräckning när vara skall tagas om hand enligt första stycket.

Har varan tagits om hand enligt första stycket får varans ägare under tillsynsmyndighetens kontroll förse den med föreskriven varningstext och innehållsdeklaration. Varan skall återlämnas om det göres sannolikt att den ej kommer att saluhållas i strid med bestämmelserna i denna lag. I annat fall får varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

Beslut att taga vara om hand skall lända till efterrättelse utan hinder av att talan föres mot beslutet.

8 § Den som har deltagit i tillsyn enligt denna lag eller på annat sätt har tagit befattning med ärende som avses i lagen får ej obehörigen yppa eller nyttja vad han därvid har erfarit om yrkeshemlighet eller affärsförhållande.

9 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. underlåter att förse förpackning till tobaksvara med föreskriven varningstext eller innehållsdeklaration eller som däri lämnar uppgift som är i väsentligt hänseende oriktig,

2. eljest bryter mot föreskrift som har meddelats med stöd av 1 §,

3. bryter mot 3 §

dömes till böter.

Ansvar enligt denna lag inträder ej om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller omfattas av vitesförbud enligt lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring.

Den som har åsidosatt vitesföreläggande eller vitesförbud dömes ej till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

10 § Tobaksvara som har varit föremål för brott enligt denna lag eller värdet därav får förklaras förverkad, om ej särskilda skäl talar däremot.

11 § Allmänt åtal för brott som avses i 9 § första stycket får väckas endast efter anmälan av tillsynsmyndigheten.

12 § Mot beslut som myndighet med stöd av regeringens bemyndigande meddelat enligt 1 § föres talan hos regeringen genom besvär.

Mot annat beslut som myndighet meddelat enligt denna lag eller enligt föreskrifter som utfärdats med stöd av lagen föres talan hos kammarrätten genom besvär.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1975-10-09

Närvarande: statsrådet Sträng, ordförande, och statsrådet Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Carlsson, Feldt, Sigurdson, Leijon, Hjelm-Wallén

Föredragande: statsrådet Aspling

Proposition med förslag till lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror

1 Inledning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 20 december 1974 tillkallade chefen för handelsdepartementet den 10 januari 1975 lagmannen Carl-Edvard Sturkell som sakkunnig med uppdrag att utreda frågan om lämpliga former för införande av förbud mot tobaksreklam. I utredningsuppdraget ingick också att överväga frågan om skyldighet för tillverkare och importörer att förse förpackningar till tobaksvaror med varningstext. Utredningen, som antog benämningen tobaksreklamutredningen,¹ avlämnade i juni 1975 ett delbetänkande (Ds H 1975:2) Varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av riksåklagaren, hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Stockholm, rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, statens livsmedelsverk, produktkontrollnämnden, kommerskollegium, marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen (NO), konsumentombudsmannen (KO), konsumentverket, statens ungdomsråd, Landstingsförbundet, Kooperativa förbundet (KF), Sveriges Grossistförbund, Sveriges Köpmannaförbund, Svenska läkaresällskapet, Svenska nationalföreningen mot hjärt- och lungsjukdomar, Riksföreningen mot cancer, Riksförbundet mot allergi, Nationalföreningen för upplysning om tobakens skadeverkningar (NTS), Svenska Tobaksbranschföreningen, Tobaks- och servicehandels riksförbund, Svenska Tobaks AB, AB Svenska Pressbyrå och

¹ Experter: avdelningsdirektören Krister Johansson, hovrättsassessorn Sven Norberg, kanslirådet Ingemar Nygren, medicinalrådet Malcolm Tottie, marknadsdirektören Klaus Unger och direktören Erik Warnegård.

Riksförbundet Kiosk & gatukök. Kommerskollegium har bifogat yttranden från Stockholms Handelskammare, Handelskammaren i Göteborg-Väst-svenska Handelskammaren och Skånes Handelskammare. Yttranden har även inkommit från Riksförbundet VISIR och Philip Morris Aktiebolag.

2 Gällande regler om upplysningsplikt genom märkning m. m.

2.1 Regler som berör tobaksvaror

I *livsmedelslagen* (1971:511) definieras begreppet livsmedel som matvara, dryckesvara, njutningsmedel eller annan vara som är avsedd att förtäras av människor med undantag av vara på vilken läkemedelsförordningen (1962:701) äger tillämpning. Det föreskrivs i lagen att färdigförpackat livsmedel som saluhålls skall vara tydligt och otvetydigt märkt med uppgifter som bl. a. rör varans sammansättning, vikt, förvaring och hållbarhet. Ytterligare ställs upp regler som ger rätt för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva märkning med sådana uppgifter i övrigt som är av betydelse för konsumenterna. Ansvaret för att livsmedel blir märkt i föreskriven ordning läggs i livsmedelslagen på förpackaren i fråga om livsmedel som färdigförpackas inom landet och på den som först saluhåller livsmedlet inom landet i fråga om annat livsmedel. Av förarbetena till livsmedelslagen framgår att under begreppet livsmedel faller sådan tobak som är avsedd att förtäras. Hit är för närvarande att hänföra tuggtobak och snus.

Statens livsmedelsverk har den 30 november 1972 med stöd av livsmedelslagen och livsmedelskungörelsen (1971:807) medgett att tuggtobak och snus i färdigförpackning får märkas enbart med uppgifter om varuslag, nettovikten vid förpackningstillfället och tillverkarens namn.

I *lagen* (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor avses med begreppet hälso- och miljöfarlig vara bl. a. ämne som med hänsyn till sina kemiska eller fysikalisk-kemiska egenskaper och hantering kan befaras medföra skada på människor eller i miljön. Lagen föreskriver att den som hanterar eller importerar sådan vara skall vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön. Härvid skall särskilt den som tillverkar eller importerar sådan vara noggrant undersöka varans sammansättning och egenskaper i övrigt från hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Varan skall märkas tydligt med uppgifter av betydelse från sådan synpunkt.

Enligt kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor skall förpackning innehållande sådan vara när den överläts vara tydligt och otvetydigt

märkt på svenska språket med bl. a. varans namn, varningstext med upplysning om de risker som är förbundna med varan samt de anvisningar i övrigt om lämplig hantering av varan som kan behövas till skydd mot skada. Vidare skall lämnas uppgifter om vilket eller vilka ämnen som ger varan dess hälsofarliga egenskaper och de innehållsuppgifter eller mängduppgifter i övrigt som produktkontrollnämnden föreskriver.

I lagen om hälso- och miljöfarliga varor stadgas ytterligare att den inte gäller vara som är att anse som livsmedel enligt livsmedelslagen. Ytterligare tas upp bestämmelser som ger regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer rätt att undanta från lagens tillämpningsområde visst varuslag eller viss hantering eller import. Med stöd härav har i tillämpningskungörelsen föreskrivits att lagen inte äger tillämpning i fråga om tobaksvaror.

2.2 Vissa andra märkningsbestämmelser

Förutom i livsmedelslagen och i lagen om hälso- och miljöfarliga varor finns föreskrifter om märkning i flera specialförfattningar. I läkemedelsförordningen (1962:701) sägs att läkemedel vid utlämnande skall vara fullständigt deklarerat med avseende på sammansättning samt halt av ingående beståndsdelar, om inte socialstyrelsen har medgett annat. Styrelsen har enligt förordningen rätt att meddela föreskrifter bl. a. om märkning. I sådana föreskrifter har styrelsen beträffande s. k. farmaceutiska specialiteter bestämt att de skall vara märkta bl. a. med deklaration, texten "Förvaras oåtkomligt för barn", såvida inte socialstyrelsen har medgett annat, tekniska anvisningar för specialitetens handhavande och bruk samt varningsföreskrifter.

Ytterligare föreskrifter om märkning lämnas bl. a. i förordningen (1961:568) om brandfarliga varor, förordningen (1949:341) om explosiva varor, kungörelsen (1935:138) angående kontroll av viss elektrisk materiel samt förordningen (1939:174) angående tillverkning, införsel och försäljning av gasskyddsmateriel.

2.3 Marknadsföringslagen

I lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring föreskrivs att om näringsidkare vid marknadsföring av vara eller tjänst företar reklamåtgärd eller annan handling, som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare, marknadsdomstolen kan meddela honom förbud att fortsätta därmed eller att företa annan liknande handling. Förbud skall förenas med vite om inte detta av särskilda skäl är obehövligt.

Lagen tar sikte på de metoder en näringsidkare använder vid marknadsföring av en vara. Objektet är således inte varan i sig. Av lagens förarbeten framgår att lagstiftningen inte medger ingripande på den grund att varan kan tyckas skadlig eller olämplig och dess spridning därför borde motverkas.

Lagens konstruktion medger inte att en näringsidkare positivt förpliktas att företa viss marknadsföringsåtgärd, men han kan förbjudas att i fortsättningen vidta viss åtgärd. Villkoras sådant förbud kan det få påtagliga likheter med en positiv förpliktelse, t. ex. ett förbud att fortsätta med viss vilseledande reklam om inte däri lämnas uppgifter som behövs för att neutralisera de vilseledande effekterna. I denna utsträckning ger marknadsföringslagen rättsligt underlag för att föreskriva upplysningsplikt. Med hänsyn till ett avgörande i marknadsdomstolen (marknadsdomstolens beslut 6/1973) torde dock möjlighet saknas att med stöd av marknadsföringslagen generellt kräva varningstext på tobaksförpackningar.

3 Förslag om upplysningsplikt

3.1 Varudeklaration

Betänkandet (SOU 1973:20) Varudeklaration – ett medel i konsumentpolitiken innehåller förslag till lagstiftning som innebär bl. a. möjlighet att föreskriva varudeklarationsplikt för vissa slags varor som villkor för att varan skall få saluhållas till konsumenter. Om tobaksvaror anføres i betänkandet att de hälsorisker som är förenade med tobaksrökning bestämt talar för att dessa varor förses med obligatorisk deklaration i fråga om nikotinhalt, tjärhalt etc.

3.2 Information i reklam och annan marknadsföring

Reklamutredningen föreslog i betänkandet (SOU 1974:23) Reklam V, Information i reklamen en lag om information i reklam och annan marknadsföring genom vilken näringsidkare under vissa förutsättningar kunde föreskrivas skyldighet att lämna information rörande vara eller tjänst som utbjuds till konsument. Som exempel på för konsumenten viktig information nämns upplysning om de hälso- och säkerhetsrisker som kan vara förenade med en produkt.

3.3 Utvidgad generalklausul i marknadsföringslagen

KO har i skrivelse till handelsdepartementet framhållit att marknadsföringslagen i vissa hänseenden är bristfällig och att näringsidkare inte i önskvärd utsträckning kan åläggas positiv upplysningsplikt beträffande av dem marknadsförda varor och tjänster. KO har även i remissyttrande över reklamutredningens förslag till lag om information i reklam och annan marknadsföring som ett alternativ till förslaget förordnat att varudeklarationsutredningens förslag till lag om varudeklaration genomförs och att marknadsföringslagen kompletteras på sådant sätt att marknadsdomstolen ges

möjlighet att föreskriva skyldighet vid vite för näringsidkare att vid marknadsföring av vara eller tjänst till konsument lämna sådan information som är av väsentlig betydelse från konsumentens synpunkt.

4 Norsk lagstiftning om tobaksreklam

I Norge har den 9 mars 1973 utfärdats Lov om restriktive tiltak ved omsetning av tobakksvarer m. v. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1975. Den innehåller bl. a. förbud mot reklam för tobaksvaror samt föreskrifter om varningstext på vissa tobaksförpackningar. Enligt 3 § lagen är det förbjudet att i Norge föra in, sälja eller dela ut cigarrettpaket, "röktobakspaket" och cigarrettpappersförpackningar som inte är märkta med en symbol och en text som pekar på farorna för hälsoskada vid bruk av cigarretter.

Med stöd av lagen har det norska socialdepartementet meddelat närmare föreskrifter om märkning av cigarrettpaket, röktobakspaket och cigarrettpappersförpackningar. Märkningsplikten gäller inte varor som tillverkas för export och inte heller för varor som resande till Norge på laglig väg inför tull- och skattefritt. Märkningspliktiga varor skall vara påförda en symbol som är godkänd av departementet och en text på norska. Textens innehåll och formulering måste alltid vara godkända av Helsedirektoratet. Symbolen och texten skall tryckas direkt på förpackningen eller på en etikett som fästs direkt på förpackningen på sådant sätt att etiketten svårligen kan avlägsnas. Symbolen och texten skall fogas samman på ett lätt iögonfallande sätt och vara lättläslig för köpare eller förbrukare under sedvanliga om-sättnings- eller konsumtionsförhållanden. Symbol och text skall ha samma färg. Denna färg måste stå i klar kontrast till bakgrundsfärgen som skall vara enfärgad. Cigarrettpaket skall märkas på förpackningens framsida, baksida eller på båda sidopanelerna. Föreskriven text och symbol är följande:

Advarsel fra Helsedirektoratet.



Daglig sigarettroyking er helsefarlig. Det kan fore til alvorlige sykdommer, blant annet lungekreft og hjerteinfarkt. Risikoen øker med forbruket og er større når røykingen begynner i ung alder. Slutter man å røyke, vil risikoen for sykdom avta.

Även ogenomskinliga ytteremballage avsedda för upp till 200 cigarretter skall vara märkta med symbolen som då skall ha en höjd av minst 3 centimeter och vara placerad på ett sätt så att den är lätt synlig. Röktobakspaket skall märkas på samma sätt som cigarretter, dock inte under öppningsflik. Cigarrettpappersförpackningar skall märkas på följande sätt:

Adversel fra Helsedirektoratet.



Daglig sigarettroyking er helsefarlig.

I föreskrifterna erinras om att överträdelse av dessa är straffbar på sätt som stadgas i lagen. Vidare får departementet i särskilda fall göra undantag från föreskrifterna. Den som ansöker om dispens beträffande viss förpack-

ning, som det av tekniska skäl är praktiskt ogenomförbart att märka i enlighet med föreskrifterna, kan föreslå annan form av märkning. Departementet bestämmer i sådant fall hur märkningen skall ske.

5 Tobaksreklamutredningens förslag

Utredningen menar att det inte är lämpligt att med stöd av livsmedelslagen och lagen om hälso- och miljöfarliga varor lämna information om tobakens skadeverkningar. Problemen kring tobaksbruket är nämligen av speciell art då det i första hand gäller att varna för användning av tobak. Enligt utredningens mening talar detta för att hälsovarning beträffande tobak bör särbehandlas i förhållande till bl. a. lagförslagen om varudeklaration och information i reklam.

5.1 Begreppen varningstext och innehållsdeklaration

Information om riskerna vid bruk av tobak bör ha till syfte att få den enskilde att inte börja använda tobak respektive att sluta använda tobak. Vidare är det angeläget få den som inte avstår från rökning att gå över till mindre farliga tobaksvaror och mindre farliga rökvanor. Enligt utredningens uppfattning bör informationen avse de hälsorisker tobaksbruket medför däri inbegripet hälsofarliga konsumtionssätt (varningstext) samt tobaksvarans halt av vissa skadliga ämnen (innehållsdeklaration).

5.2 Lagstiftningens uppbyggnad

Enligt nyligen publicerade rön medför rökning av tobak i pipa och av cigarrer (cigarrecigarretter) i stort sett samma risker som cigarettrökning.¹ I forskningen uppmärksammas vidare frågan om samband förekommer mellan bruket av tuggtobak och snus samt muncancer. Enligt utredningens mening bör inga tobaksvaror undantas från en blivande lag. En annan sak är att det inte synes nödvändigt att i dagens läge i full utsträckning använda de möjligheter en sådan lag skulle ge. Det framstår nämligen som mest angeläget att varna för bruket av sådana tobaksvaror som rökes, eftersom ett klart samband visats mellan tobaksrökning och vissa sjukdomar. Utredningen anser därför att varningstext och innehållsdeklaration beträffande tuggtobak och snus f. n. inte bör införas men att lagen i princip bör omfatta även dessa varor.

Utredningen anser det inte lämpligt att i själva lagen fastställa varningstextens lydelse, vilka tobaksvaror som skall ha varningstext och innehålls-

¹ Se The relationship of smoking and some social covariables to mortality and cancer morbidity. Part I. The department of environmental hygiene. The Karolinska Institute of Stockholm 1975.

deklaration och vilka ämnen som skall deklarerats. Utredningen pekar därvid på behovet av att man vid lagens tillämpning smidigt kan anpassa sig till nya vetenskapliga rön. Ändrade konsumtionsvanor kan vidare böra följas av ändrad information. När det gäller varningstexten kan det också vara befogat att variera den för att fänga allmänhetens uppmärksamhet.

Utredningen anser att en blivande lag bör utformas så att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att avgöra i vilka fall varningstext och innehållsdeklaration skall finnas samt att bestämma varningstextens avfattning och föreskriva de uppgifter som skall lämnas i innehållsdeklarationen. I tillämpningsföreskrifter till lagen bör det vara möjligt att ställa upp olika regler för skilda varuslag. Uppstår det sedan behov av att utsträcka föreskrifterna till andra tobaksvaror eller andra ämnen kan detta ske efter beslut av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Utredningen har också lagt fram ett förslag till tillämpningsföreskrift som närmare reglerar vilka varor som skall omfattas av lagstiftningen. Sålunda föreslås att tobaksvara som är avsedd för rökning skall vara märkt med varningstext när den saluhålls till konsument inom landet och att förpackning till cigaretter dessutom skall märkas med innehållsdeklaration som anger innehållet av tjära och nikotin och förekomsten av kolmonoxid i cigarettröken. Utredningen föreslår vidare att socialstyrelsen skall anförtros uppgiften att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen samt med stöd av lagen meddelade föreskrifter.

5.3 Tidpunkt och ansvar för märkning

Märkning av tobaksvaror med varningstext och innehållsdeklaration tar sikte på konsumenterna. Anledning saknas därför att i lagen föreskriva att märkningen skall ha skett tidigare än när tobaksvaran saluhålls till konsumenter. Därigenom blir det möjligt för näringsidkarna att fritt avtala om det led på säljsidan som skall utföra märkningen. Beträffande importerade produkter kan tänkas fall när det är enklast och minst kostsamt att märkningen sker i detaljistledet.

Det bör slås fast i lagen vem som är ansvarig för att märkning har skett senast när tobaksvaran saluhålls till konsumenter. Ansvaret kan läggas på tillverkare, förpackare, distributörer, grossister eller återförsäljare. Vid valet bör skillnad göras mellan importerade och inhemska varor.

Beträffande inhemska varor bör märkningsskyldigheten vila på tillverkaren. När det gäller importerade varor bör det inom landet finnas någon som ansvarar för märkningen. Skyldigheten att märka tobaksvaror kan därför i dessa fall inte läggas på tillverkaren. Inom landet torde importören lättast kunna skaffa sig kännedom om varan. Bl. a. av detta skäl kan det synas lämpligt att ansvaret vilar på denne. Emellertid bör man undvika benäm-

ningen importör, enär begreppet importör är oklart till sin innebörd. I regel betraktar man i tullsammanhang den för vars räkning införsel sker som importör. Om varan enligt leveransklausul avlämnas till köparen först efter förtullningen anses därför införseln ha skett för den utländske säljarens räkning. På grund härav har man i livsmedelslagen lagt märkningsskyldigheten på den som först saluhåller varan inom landet. Motsvarande föreskrift bör enligt tobaksreklamutredningens uppfattning ges när det gäller importerade tobaksvaror.

Märkningsskyldigheten kan fullgöras på ett tidigare stadium än när varan saluhålls till konsumenter. Skulle man därefter i återförsäljarledet avlägsna märkningen kan påföljd givetvis inte drabba den som bär ansvar för att märkning sker. Denne har ju fullgjort sin skyldighet enligt lagen att senast vid viss tidpunkt märka varan och behöver inte bevaka att den förblir märkt.

För att lagens regler effektivt skall kunna upprätthållas måste det därför finnas någon form av ansvar även för den som saluhåller tobaksvaror till allmänheten. Utredningen anser det lämpligt att i lagen föra in ett förbud mot försäljning av omärkta varor.

5.4 Vissa tillbehör till tobaksvaror

Med begreppet tobaksvara avser utredningen sådant njutningsmedel som till någon del innehåller tobak. Med denna utgångspunkt är exempelvis cigarretpapper som säljs för sig inte att anse som tobaksvara. Det kan givetvis diskuteras om inte cigarretpappersförpackningar bör förses med varningstext såsom föreskrivits i Norge. Till skillnad mot i Norge är cigarretrullning emellertid inte särskilt vanlig i Sverige. Därtill kommer att utredningens förslag öppnar möjlighet att med varningstext märka förpackningar till tobak som är avsedd för cigarretrullning. Utredningen anser det bl. a. av dessa skäl onödigt att föreslå märkningsskyldighet beträffande cigarretpappersförpackningar.

5.5 Förpackningsreklam

I den norska lagstiftningen har man uppmärksammat det förhållandet att tobaksindustrin kan tänkas komma att lämna egna hälsouppgifter på förpackningar. I förarbetena till den norska lagen hävdas att modifierande uttalanden på förpackningarna kan göra märkningsplikten illusorisk och att detta i värsta fall kan leda till att märkningen får motsatt effekt till vad som avsetts. Den norska lagen föreskriver därför att den som tillverkar eller säljer tobaksvaror inte får på förpackningarna genom symbol eller text lämna egna uppgifter om de hälsomässiga konsekvenserna av att röka. Enligt uttalanden i förarbetena får man dock ge en tekniskt beskrivande varupplysning på förpackningarna.

För svenskt vidkommande kan behovet vara mindre av en regel som

hindrar tillverkare att lämna hälsouppgifter på tobaksförpackningar, då ett uttalande som av konsumenter kan uppfattas som en försvagning av varningstexten regelmässigt synes vara att bedöma som otillbörlig marknadsföring och på den grunden kan förbjudas med stöd av marknadsföringslagen. Utredningen finner det vara för tidigt att nu ta ställning till en sådan regel och lägger inte fram något förslag i detta avseende.

5.6 Tekniska frågor

Då tobaksförpackningar skall märkas med varningstext och innehållsdeklaration krävs åtskilliga föreskrifter. I dessa föreskrifter kan behöva anges var på förpackningarna märkningen skall anbringas, antalet märkningar per förpackning, märkningens storlek, färg, stilsort, utformning o. d. Man måste ytterligare ta ställning till på vilket skikt av förpackningen märkningen skall finnas och avgöra om texten skall tryckas på förpackningen eller om man kan använda lösa etiketter som klistras fast. Slutligen behöver anges om annat språk än det svenska kan godtas. Enligt utredningens mening bör nu berörda detaljföreskrifter inte tas in i själva lagen utan i stället ha sin naturliga plats i de tillämpningsbestämmelser som utfärdas i anslutning till lagen.

5.7 Sanktioner m. m.

Utredningen föreslår straff som sanktion vid överträdelser av den föreslagna lagstiftningen. Man bör dock också uppmärksamma den möjlighet marknadsföringslagen ger att påverka näringsidkarnas handlande. Denna lag, som har karaktären av marknadsövergripande reglering, blir tillämplig även på det område som avses med en lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. Skulle det bedömas som lämpligt kan man således söka utverka ett förbud vid vite för viss näringsidkare att fortsätta med ett handlingssätt som är otillbörligt genom att det strider mot en lag om varningstext m. m.

Den tillsynsmyndighet som skall övervaka efterlevnaden av lagen om varningstext m. m. bör ha sådan möjlighet att förelägga vite som andra myndigheter tillerkänts i t. ex. livsmedelslagen samt lagen om hälso- och miljöfarliga varor.

5.8 Förhållandet till viss annan lagstiftning

De föreslagna reglerna medför skyldighet för näringsidkare att i reklam på tobaksförpackningar lämna vissa uppgifter. Utredningen har övervägt om sådan skyldighet – såvitt den rör vad som är att anse som tryckt skrift enligt tryckfrihetsförordningen – kan strida mot tryckfrihetsförordningen. Enligt utredningens mening är så inte fallet. De föreslagna reglerna har

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

Det kan ifrågasättas om den nu föreslagna lagen bör föra med sig att tuggtobak och snus undantas från livsmedelslagen. Utredningen anser dock att detta inte är lämpligt, eftersom reglerna i livsmedelslagen tillgodoser väsentligen andra behov än den föreslagna lagen om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror.

5.9 Följder för internationell handel m. m.

Föreskrifter om varningstext och innehållsdeklaration kan medföra kostnadsökning för utländska varor som importeras till Sverige, särskilt när importen har ringa omfattning. Redan märkningsförfarandet kan ställa sig dyrbart. Därtill kommer kostnader för de undersökningar som måste ligga till grund för en innehållsdeklaration. Dessa förhållanden kan föra med sig försämring av utländska tillverkares konkurrenskraft i Sverige. Det är vidare realistiskt att räkna med att vissa sällan förekommande produkter kanske dras bort från den svenska marknaden. I så fall blir konsumenternas möjlighet att välja mellan olika märken inskränkt.

Återverkningar på konkurrens och valfrihet kan emellertid enligt utredningens uppfattning inte få hindra nu avsedda föreskrifter. Dessa syftar till att framtvinga information som är av vikt för den enskildes liv och hälsa. Det förhållandet att vissa näringsidkare kan finna det för dyrbart att lämna föreskriven information kan därför inte tillmätas någon avgörande betydelse. Detsamma gäller den omständigheten att konsumenternas valfrihet beskärs. Givetvis bör dock föreskrifterna göras så konkurrensneutrala som möjligt.

I detta sammanhang uppkommer också frågan om tobaksreklamutredningens förslag är förenligt med våra internationella åtaganden enligt Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) samt enligt avtalen med Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA) och Europeiska gemenskapen (EG). Nu berörda internationella avtal har alla en föreskrift av innebörd att medlemsstat för att skydda bl. a. människors liv och hälsa får vidta åtgärder som innebär avsteg från övriga föreskrifter. Avtalen innehåller vidare regler om att skyddsåtgärder inte får användas som medel för godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan medlemsstaterna eller till en förtäckt begränsning av handeln mellan dessa. Utredningen anser att krav på varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror är att bedöma som en tillåtlig åtgärd enligt nämnda avtal.

6 Remissyttrandena

Utredningens förslag till lagstiftning om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror har i allt väsentligt fått ett positivt mottagande. Det övervägande antalet remissinstanser ansluter sig till vad utredningen har anfört om behovet av upplysning om tobaksbrukets skadeverkningar. Således noterar *socialstyrelsen* med tillfredsställelse det föreliggande lagförslaget och understryker utredningens mening att snabba åtgärder är nödvändiga på detta område. Styrelsen framhåller att tobaken intar en särställning i diskussionen om olika reklamsanerande åtgärder. *Statens livsmedelsverk* ställer sig positivt till en reglering av marknadsföringen i huvudsaklig överensstämmelse med utredningens förslag. Även *marknadsdomstolen*, *NO*, *produktkontrollnämnden*, *Landstingsförbundet*, *Svenska läkaresällskapet*, *NTS*, *Svenska nationalföreningen mot hjärt- och lungsjukdomar*, *Riksföreningen mot cancer*, *Riksförbundet mot allergi*, *Riksförbundet VISIR* m. fl. remissorgan tillstyrker utredningens förslag.

Svenska läkaresällskapet framhåller att det ur folkhälsosynpunkt är synnerligen angeläget att minska tobaksbruket och att lagstiftningen med hänsyn till de starka kommersiella intressena på tobaksområdet måste göras så flexibel som möjligt för att kunna anpassas till nya marknadsförings-situationer.

Statens ungdomsråd tillstyrker utredningens förslag som ett led i ett åtgärdsprogram mot tobakens skadeverkningar.

Några remissinstanser, bl. a. *kammarrätten i Stockholm*, *KO* och *KF* är i och för sig positiva till utredningens förslag men ifrågasätter om inte detta borde samordnas med ställningstagandena till varudeklarationsutredningens (SOU 1973:20) och reklamutredningens (SOU 1974:23) förslag.

Hovrätten för Övre Norrland, *Sveriges Grossistförbund* och *Svenska Tobaksbranschföreningen* ifrågasätter effekten av varningstext på tobaksvaror. Hovrätten anser det sålunda tveksamt om en varningstext skulle kunna bidra till att begränsa bruket av tobak.

Vad beträffar tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen förordar bl. a. *socialstyrelsen*, *NO*, *KO*, *statens livsmedelsverk*, *Svenska läkaresällskapet* och *NTS* att även snus och tuggtobak redan från början bör omfattas av lagens bestämmelser om varningstext. *Socialstyrelsen* anför att även dessa tobaksvaror kan ge höga nikotinhalter i blodet och ofta åstadkomma ett starkt nikotinbehov, vilket hos ungdomar kan ha avgörande betydelse för att etablera rökvanor.

Sveriges Köpmannaförbund och *Svenska Tobaksbranschföreningen* föreslår för sin del att cigarrer/cigariller undantas från märkningssskyldighet bl. a. på grund av varuslagets obetydliga marknadsandel.

Flera remissinstanser har föreslagit att även andra tobaksvaror än cigar-

retter innehållsdeklareras. Således framhåller bl. a. *socialstyrelsen* och *NTS* vikten av att tobak för piprökning och rullning av cigaretter innehållsdeklareras och att man i avvaktan på godtagbara mätmetoder, tills vidare allmänt uttalar sig om förekomsten av skadliga ämnen. Enligt *NTS* mening bör även cigariller och cigarrer innehållsdeklareras.

Som ett alternativ till utredningens förslag om innehållsdeklaration är *Svenska Tobaksbranschföreningen* villig att i sina varje kvartal publicerade rapporter över rökens halt av tjära och nikotin för olika cigarettmärken även ange kolmonoxidvärden när detta kan ske samt annonsera rapporten för att ge bättre spridning av informationen.

Utredningens förslag att det skall ankomma på tillsynsmyndigheten att besluta om varningstextens utformning tillstyrks av flertalet remissinstanser. *Konsumentverket* instämmer i detta sammanhang i utredningens uttalande att varningstexternas innehåll bör varieras för att bättre fånga uppmärksamheten. Där det är lämpligt bör dock enligt verkets mening textens innehåll vara detsamma som i andra länder där sådan text är påbjuden då den därigenom kan få större tyngd.

Sveriges Grossistförbund och *Svenska Tobaksbranschföreningen* anser att det kan innebära ett osäkerhetstillstånd för producenterna och ökade kostnader, särskilt beträffande märken med begränsad omsättning, om varningstexten varieras och tid efter annan ändras.

Vad angår innehållsdeklarationen tillstyrker flertalet remissmyndigheter utredningens förslag att deklarationen tills vidare skall omfatta cigaretter och ange innehållet av tjära och nikotin samt förekomsten av kolmonoxid i cigarettröken. Sålunda framhåller *socialstyrelsen* att styrelsen sedan länge arbetat för att tobaksvaror skall innehållsdeklareras. Enligt styrelsens mening bör kolmonoxidens roll särskilt uppmärksammas. *Konsumentverket* anför att en innehållsdeklaration kräver ett omfattande analysarbete och en kontrollorganisation men anser att en uppgift om tjära och nikotin samt om förekomsten av kolmonoxid i cigarettröken ger en betydelsefull upplysning till konsumenten. Därigenom kan rökare påverkas att välja märken med lägre halter och tillverkarna stimuleras till sådan tillverkning. Liknande synpunkter anför av *Sveriges Grossistförbund*, som påpekar att utredningens förslag är en lämplig metod att åstadkomma en styrning av konsumtionen och därmed på sikt även produktionen av cigaretter mot mindre farliga märken. *Grossistförbundet* och *Svenska Tobaksbranschföreningen* understryker vikten av att klara tillämpningsföreskrifter föreligger i god tid före lagens ikraftträdande.

NTS framhåller att även rökens halt av kolmonoxid måste anges i innehållsdeklarationen och hänvisar till en rapport om mätmetoder, utgiven av den brittiska tobaksindustrins forskningsinstitut, vilken fogats till föreningens yttrande. Vidare framhåller *NTS* vikten av att konsumenterna ges möjligheten att jämföra visst märkes halter av skadliga ämnen med varugruppen i övrigt. *Riksföreningen VISIR* ifrågasätter för sin del om angi-

vandet av en rad mått i olika enheter är en angelägen åtgärd och om det inte kan befaras att information om reducerade halter av någon substans kan motverka rökarens motivation att bryta sin rökvana.

Svenska läkaresällskapet finner det angeläget att överväga om inte innehållsdeklarationen förutom tjära, nikotin och kolmonoxid också skall innehålla vätecyanid och DDT samt att i detta sammanhang också andra sjukdomsframkallande ämnen i tobak som arsenik, bly och akrolein bör deklareras i varningstexten. *Riksföreningen mot cancer* anser att innehållsdeklarationen även bör gälla substanser, som förekommer i sådan koncentration i tobaksrök att de skulle bli föremål för yrkeshygieniska överväganden på en arbetsplats.

Vad beträffar frågan om utredningens förslag står i överensstämmelse med vårt lands internationella åtaganden på det handelspolitiska området anför *kommerskollegium* att det delar utredningens uppfattning att de föreslagna åtgärderna är förenliga med Sveriges åtaganden enligt GATT, EFTA-konventionen och avtalen med EG och understryker nödvändigheten av att föreskrifterna till lagstiftningen görs konkurrensneutrala. Kollegiet framhåller att det ur handelssynpunkt är önskvärt att de länder som har infört arrangemang angående varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror, i möjligaste mån tillämpar likartade regler, inte minst med tanke på ett eventuellt framtida internationellt samarbete. Kollegiet erinrar om kungörelsen (1973:233) om skyldighet för myndighet att underrätta kommerskollegium om vissa föreskrifter m. m. och förutsätter att det får ta del av kommande förslag till tillämpningsföreskrifter, eftersom utformningen av dessa får betydelse för bedömningen om reglerna medför tekniska handelshinder eller ej.

Utredningens förslag att socialstyrelsen skall utses att utöva tillsynen över efterlevnaden av den föreslagna lagstiftningen tillstyrkes eller lämnas utan erinran av praktiskt taget samtliga remissorgan. Bl. a. framhåller *marknadsdomstolen* och *NTS* fördelen av att socialstyrelsen, som är samordnande myndighet för hälsoupplysningen i landet, blir tillsynsmyndighet.

Kooperativa förbundet, som anser att utredningens förslag bör samordnas med det pågående lagstiftningsarbetet om information i reklamen, finner det mindre lämpligt att socialstyrelsen blir den myndighet som skall meddela föreskrifter och utöva tillsyn över lagens efterlevnad, då detta innebär att ytterligare en myndighet kopplas in på området.

Beträffande utredningens förslag till påföljder m. m. om någon bryter mot lagen eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter har delade meningar framförts vid remissbehandlingen. *Marknadsdomstolen* tillstyrker i princip utredningens förslag men anser att straffet för den som uppsåtligen eller av oaksamhet inte lämnar upplysning eller handling som behövs för tillsynen över efterlevnaden av lagen, bör stanna vid böter. Därigenom ernås överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i livsmedelslagen. *Hovrätten för Övre Norrland* finner, med anledning av de möjligheter att meddela

föreläggande eller förbud och att utsätta vite som enligt förslaget ges tillsynsmyndigheten, att annan påföljd än böter inte bör komma i fråga vid överträdelse av lagen eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen. I varje fall bör enligt hovrätten underlåtenhet att lämna begärda upplysningar eller handlingar inte under några förhållanden föranleda annat än bötesstraff. *KO* anser att anledning saknas att till sådan underlåtenhet koppla ett straffrättsligt ansvar. Däremot bör enligt *KO*:s mening möjlighet finnas att i dessa fall utsätta vite. *KO* anser för övrigt att tillsynsmyndighetens möjlighet att meddela vitesföreläggande bör inskränkas till dessa fall. Enligt *rikspolisstyrelsens* uppfattning är ansvarsbestämmelserna överflödiga med hänsyn till den föreslagna tillsynsmyndighetens vidsträckta befogenheter.

Utredningens förslag att straffansvar inte skall inträda om gärningen omfattas av vitesförbud enligt marknadsföringslagen har föranlett *marknadsdomstolen* att understryka att enligt domstolens mening *KO* och tillsynsmyndigheten bör samråda i ärenden som gäller marknadsföring av tobaksvaror där marknadsföringen innefattar brott mot lagen om varningstext och innehållsdeklaration. Det bör sedan ankomma på nämnda myndigheter att träffa överenskommelse om åtgärder skall vidtas enligt marknadsföringslagen eller enligt nu ifrågavarande lag. Även *KO* har förutsatt en nära kontakt med tillsynsmyndigheten i bl. a. sådana ärenden.

Vad angår utredningens förslag att tillsynsmyndigheten skall kunna förordna att dess beslut skall lända till efterrättelse utan hinder av förd talan uttalar *KO* att anledning saknas till en sådan bestämmelse då de motiv som ligger bakom motsvarande bestämmelser i exempelvis livsmedelslagen och lagen om hälso- och miljöfarliga varor inte kan anses föreligga i fråga om det nu aktuella området. Det är här inte fråga om de akuta risker för liv och hälsa, som kan uppkomma vid hantering och försäljning av livsmedel och kemiska produkter, där hårda och snabba ingripanden ofta är nödvändiga.

Vad beträffar utredningens förslag om tillsynsmyndighetens befogenheter anför *kammarrätten i Stockholm* att förslagets bestämmelser i denna del är ytterst knapphändigt motiverade. Kammarrätten anser det särskilt önskvärt att ersättningsreglerna behandlas utförligare i förarbetena till lagen. Kammarrätten tar också upp frågan om tillsynsmyndighetens befogenheter att i vissa fall omhänderta varor.

Kammarrätten erinrar om motsvarande stadgande i livsmedelslagen beträffande bl. a. livsmedel som kan antagas vara otjänligt till människoföda, vilket kompletterats med föreskrift för myndigheten att i första hand låta varans ägare under myndighetens kontroll få möjlighet att göra den försäljningsduglig som livsmedel eller använda den för annat ändamål. Först om ägaren inte tillvaratar sina intressen härvidlag skall den förstöras genom myndighetens försorg. Kammarrätten ifrågasätter, om inte även beträffande tobaksvaror ägarna efter omhändertagandet borde få lagstadgad möjlighet att under kontroll försätta varan i godkänt skick. Även *hovrätten för Övre*

Norrland anför liknande synpunkter på utredningens förslag om förfarandet med omhändertagen vara.

Den av utredningen föreslagna besvärsordningen bör enligt *kammarrättens i Stockholm* mening förtydligas då därav inte klart framgår huruvida beslut om ersättning till myndighet skall överklagas till kammarrätt eller regering. I sak anser kammarrätten att – liksom beträffande andra beslut i särskilt fall av tillsynsmyndighet – även detta bör överklagas till kammarrätt.

Några remissinstanser har anförut synpunkter på utredningens förslag till tidpunkt för lagens ikraftträdande m. m. Sålunda anför *hovrätten för Övre Norrland* att den blivande lagstiftningen inte är av sådan karaktär, att den måste sättas i kraft under löpande kalenderår utan förordar med hänsyn till reda och rättssäkerhet att tidpunkten för ikraftträdandet bestämmes till den 1 januari 1977. Även *Svenska Tobaksbranschföreningen* och *Svenska Tobaks AB* förordar nämnda tidpunkt och åberopar bl. a. tobaksindustrins långa leveranstider och omfattande lagerhållning.

Dessutom pekar *Svenska Tobaks AB* och *AB Svenska Pressbyrån* på de stora kvantiteter av omärkta varor som kommer att finnas hos grossister och detaljister på dagen för lagens ikraftträdande, och de förluster dessa varor kommer att åstadkomma om de ej får försälgas, eftersom möjligheten till restitution av tobaksskatt numera är borttagen. Man föreslår därför att de bestämmelser som gäller detaljistledet skall träda i kraft tre månader senare än lagen i övrigt. Om det då fortfarande finns osålda varor kvar bör dispens för skatterestitution medges. *Sveriges Köpmannaförbund* föredrar för sin del en generell, icke tidsbegränsad dispens för eventuellt inneliggande lager. Om en begränsad övergångstid beslutas bör dock enligt förbundets mening övergångstiden vara minst sex månader.

7 Föredraganden

Frågan om tobakens skadeverkningar har under senare år diskuterats livligt både inom och utom landet. Bl. a. publicerade världshälsovårdsorganisationen (WHO) åren 1970 och 1971 rapporter om de hälsorisker som är förknäade med rökning. Mot denna bakgrund fick socialstyrelsen i mars 1971 regeringens uppdrag att redovisa en allsidig medicinsk undersökning rörande tobakskonsumtionen och med anledning härav vidtagna åtgärder. I uppdraget ingick också att lägga fram förslag till de ytterligare åtgärder inom socialstyrelsens verksamhetsområde som styrelsen fann nödvändiga.

Socialstyrelsen redovisade sitt uppdrag i april 1974, då styrelsen med eget yttrande överlämnade en utredning som hade verkställts av en särskilt tillsatt arbetsgrupp. Förslaget innefattade ett brett upplagt program för att minska tobakskonsumtionen. Bl. a. föreslogs åtgärder mot reklam och annan marknadsföring av tobaksvaror samt en omfattande informationsverksamhet om tobakens skadeverkningar.

Med anledning av motioner i tobaksfrågan vid 1974 års riksdag erinrade socialutskottet (SoU 1974:5) om socialstyrelsens utredning och fann det angeläget att riksdagen utan dröjsmål gavs tillfälle att ta ställning till åtgärder för att få till stånd en minskning av tobakskonsumtionen.

I årets budgetproposition (bil. 7 sid. 92) har särskilt framhållits angelägenheten av att få till stånd ökade informationsinsatser om tobaksbrukets skadeverkningar. Medel beräknades för att ge socialstyrelsen möjlighet att förbereda en informationskampanj. Med utgångspunkt i socialstyrelsens utredning anmäldes vidare att frågan om förbud mot tobaksreklam och frågan om skyldighet för tillverkare och importörer att förse tobaksvaror med varningstext skulle tas upp till skyndsam behandling. Förslag om de närmare formerna för dessa åtgärder skulle utredas av en särskild sakkunnig som jämte experter tillsattes av handelsministern med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 20 december 1974 (tobaksreklamutredningen). Denna utredning har nu lagt fram ett delbetänkande med förslag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror (Ds H 1975:2). Utredningens arbete med att utreda frågan om lämpliga former för införande av förbud mot tobaksreklam fortsätter.

Efter samråd med handelsministern tar jag i det följande upp frågan om ett genomförande av utredningens förslag beträffande varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. Jag kommer vidare att ta upp frågan om en upplysningskampanj om tobaksbrukets skadeverkningar i samband härmed.

Utredningen föreslår en särskild lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. Enligt utredningens förslag bemyndigas regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att förpackning till tobaksvara skall vara märkt med upplysning om hälsorisker förbundna med bruk av tobak och uppgift om vissa skadliga ämnen som varan innehåller eller ger upphov till. Tobaksvara som saknar föreskriven märkning eller som är uppenbart oriktigt märkt skall inte få saluhållas till konsumenter inom landet.

Remissinstanserna har i allt väsentligt ställt sig positiva till utredningens förslag. Det anses angeläget att allmänheten på ett effektivt sätt informeras om risker med tobaksrökning, bl. a. genom varningstext på tobaksförpackningar. Flertalet remissinstanser understryker också att en särskild lagstiftning på detta område är motiverad.

Mot bakgrund av de forskningsresultat som har framkommit under senare år är det enligt min mening angeläget att få till stånd en minskning av tobakskonsumtionen. Detta kräver betydande informationsinsatser. Tobaksreklamutredningens förslag är en viktig del i detta arbete. Dess nu framlagda förslag om varningstext och innehållsdeklaration bör därför genomföras. Jag vill i detta sammanhang erinra om att en expertkommitté inom WHO i en rapport år 1975 om rökningen och dess hälsoeffekter har rekommenderat

bl. a. att cigarrettpaket förses med varningstext och uppgifter om vissa skadliga ämnen samt att information även i övrigt lämnas om tobakens skadeverkningar och fördelarna med att inte röka. Liknande rekommendationer har avgetts av Europarådet och Nordiska rådet.

För att hos allmänheten inskräpa vikten av de hälsoproblem som tobaksbruk kan ge upphov till är det viktigt att utöver en allmän varningstext lämna uppgifter om produktens innehåll av tjära, nikotin och andra farliga ämnen. Jag vill därför särskilt understryka betydelsen av utredningens förslag om innehållsdeklaration på tobaksvaror, som skall ange tobaksrökens innehåll av tjära och nikotin samt förekomsten av kolmonoxid i röken. Ett märkningstvång med uppgifter om olika produkters halt av farliga ämnen kan också medföra en utveckling av mindre farliga tobaksvaror.

I likhet med utredningen anser jag att frågan om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror bör regleras i en särskild lag. Lagen bör innehålla en grundläggande bestämmelse om att förpackning till tobaksvara som säljs till konsumenter inom landet i den utsträckning som särskilt föreskrivs skall vara märkt med varningstext som lämnar upplysning om hälsorisker vid bruk av tobak och innehållsdeklaration som lämnar uppgift om skadliga ämnen som varan innehåller eller ger upphov till. Ansvaret för att förpackning till tobaksvara märks på föreskrivet sätt bör åvila tillverkaren när det gäller vara som tillverkas inom landet och den som först saluhåller varan inom landet i fråga om importerad vara.

Det bör ankomma på regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten att meddela de föreskrifter om märkning av förpackning till tobaksvaror som föreslagits. I samma ordning bör även bestämmas varningstextens avfattning och de uppgifter som skall lämnas i innehållsdeklarationen. Det är därvid angeläget att tillsynsmyndigheten smidigt anpassar denna information till nya vetenskapliga rön, ändrade konsumtionsvanor m. m. När det gäller varningstexten kan det också vara befogat att variera den för att fånga allmänhetens uppmärksamhet. För att tillsynsmyndigheten skall kunna fullgöra sin tillsyn bör tillverkare, importör eller den som säljer tobaksvara vara skyldig att efter anfordran lämna de upplysningar och handlingar som behövs. Den närmare innebörden av den föreslagna lagstiftningen återkommer jag till i specialmotiveringen till lagförslaget.

Den myndighet som har den största samlade erfarenheten av de hälsoproblem som tobaksbruket medför är socialstyrelsen. Enligt min mening är det därför lämpligt att socialstyrelsen blir tillsynsmyndighet i fråga om efterlevnaden av den föreslagna lagstiftningen och jag vill upplysa om att jag avser att senare förslå regeringen att utse socialstyrelsen till tillsynsmyndighet.

Med hänsyn till den tid som behövs för att utarbeta tillämpningsbestämmelser till lagstiftningen och för att bereda tillverkare, grossister och detaljister möjligheter att anpassa varorna till märkningsskyldigheten bör den

nya lagstiftningen träda i kraft den 1 januari 1977.

Den föreslagna lagstiftningen om skyldighet att förse tobaksvaror med varningstext och innehållsdeklaration bör som jag förut har nämnt kombineras med en upplysningskampanj om tobaksbrukets skadeverkningar. För att få till stånd en minskning av tobaksbruket är det viktigt att ungdomar och andra personer som ännu inte röker också nås av en objektiv och slagkraftig information om risker med tobaksrökning.

Jag vill i detta sammanhang nämna att ett samarbete har inletts mellan socialstyrelsens nämnd för hälsoupplysning och skolöverstyrelsen om en intensifierad hälsoundervisning beträffande tobaksfrågan i grundskolan och gymnasieskolan. Förberedelser för en upplysningskampanj om tobaksfrågan i anslutning till den föreslagna lagstiftningens ikraftträdande pågår f. n. i socialstyrelsen. Förslag om medelsanvisning för denna upplysningskampanj kommer att läggas fram i särskild ordning samtidigt med att frågan om en motsvarande upplysningskampanj på alkoholområdet inom kort tas upp till behandling. Möjligheterna att även engagera folkrörelserna i båda dessa upplysningsfrågor kommer därvid att ägnas särskild uppmärksamhet.

8 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom socialdepartementet upprättats förslag till lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. Förslaget har upprättats i samråd med chefen för handelsdepartementet.

9 Specialmotivering till lagförslaget

1 §

I denna paragraf ges en grundläggande regel om att tobaksvara skall märkas med varningstext och innehållsdeklaration. Paragrafen innehåller bemyndigande för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare bestämmelser om märkningsskyldighetens omfattning och innehåll. Någon definition av begreppet tobaksvara har inte ansetts behövlig. I regel får därmed förstås en vara som till någon del innehåller tobak och som är avsedd att brukas som njutningsmedel. Rökpipa eller andra tillbehör är således inte tobaksvara och faller därför utanför lagens tillämpningsområde. Inte heller cigarrettpapper omfattas av lagen. Däremot faller tuggtobak och snus in under lagen. Utredningen har ansett att märkningsskyldighet f. n. inte bör föreskrivas för dessa varugrupper. Jag delar denna uppfattning men vill framhålla att märkningsskyldighet vid lämplig tidpunkt bör genomföras även för tuggtobak och snus.

Märkning skall enligt paragrafen ske på förpackning till tobaksvara. Märkning bör givetvis som regel ske på den förpackning vari varan normalt saluhålls till konsument. Specialfall är t. ex. att en förpackning innehåller ett flertal paket cigaretter. Likaledes förekommer det styckförpackade cigarrer i större förpackning. Tillsynsmyndigheten får i sådana fall avgöra vilken eller vilka av förpackningarna som skall märkas.

Märkningen skall ha skett senast när tobaksvaran saluhålls till konsument. Anknytningen till att varan saluhålls innebär en begränsning av märkningsskyldigheten. Tobaksvaror som importeras direkt av konsumenten eller som tillhandahålls konsument på annat sätt än genom försäljning, t. ex. gratisutdelning, omfattas således inte av lagen. Tillhandahållande på annat sätt än genom försäljning kan emellertid i vissa fall förbjudas med stöd av bestämmelser i lagen om otillbörlig marknadsföring. Endast tobaksvaror som saluhålls till konsumenter inom landet omfattas av märkningsskyldigheten.

Av paragrafens första stycke framgår att förpackning kan förses med dels en allmän varningstext med upplysning om de hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak och dels en deklaration av skadliga ämnen som varan innehåller. Det är inte nödvändigt att tobaksvara förses med båda lagen av märkning. Det får med hänsyn till olika omständigheter – t. ex. varans särskilda beskaffenhet eller förpackningens storlek eller art – avgöras om endast endera eller om båda lagen av märkning skall anbringas.

Av andra stycket framgår att föreskrifter om varningstextens avfattning och vilka uppgifter som skall lämnas i innehållsdeklarationen utfärdas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Jag har i den allmänna motiveringen uttalat att jag anser att socialstyrelsen bör bli tillsynsmyndighet och ges i uppdrag att fullgöra bl. a. de nämnda uppgifterna. Innan varningstext fastställs bör i den omfattning som är nödvändig samråd ske med myndigheter och andra som kan bidra med synpunkter. Som exempel kan nämnas KO, konsumentverket, kommerskollegium, skolöverstyrelsen och företrädare för producenter och för detaljister. Texten bör kunna avfattas på olika sätt beroende på förhållandena, t. ex. vilken vara den är avsedd att anbringas på eller till vilken grupp av konsumenter den riktar sig. Det är viktigt att märkningen anbringas på förpackningen på ett tydligt och iögonfallande sätt. Texten bör vara kort, lättläst och otvetydig. Det bör även kunna föreskrivas att en symbol skall anbringas i anslutning till texten. Texten skall vara avfattad på svenska språket. Den får inte utformas som en allmänt hållen uppmaning att avstå från tobaksbruk. Utredningen framhåller att en sådan utformning skulle kunna komma i strid med tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Jag anser att varningstexten måste ges ett konkret innehåll med upplysningar om vilka risker bruket medför. Det skall således vara fråga om en saklig information som bygger på resultaten av forskningen på området.

Tobaken och tobaksröken innehåller en mängd olika ämnen, varav vissa

är skadliga i större eller mindre omfattning. Forskning om betydelsen från hälsosynpunkt av de olika ämnena pågår. Det är därför inte lämpligt att i lagen föreskriva vilka ämnen som en innehållsdeklaration skall uppta. Det får som jag framhållit i den allmänna motiveringen i stället ankomma på tillsynsmyndigheten att meddela föreskrifter i detta hänseende och att anpassa dessa efter utvecklingen på området. Vid utarbetande av normer för innehållsdeklarationen bör särskilt uppmärksammas konsumenternas behov av jämförande uppgifter, t. ex. upplysning om hur stor halten av visst ämne är för en viss produkt i förhållande till genomsnittet för varugruppen.

Föreskrifter om hur märkningen skall utformas får det likaledes ankomma på tillsynsmyndigheten att utfärda. Av föreskrifterna bör bl. a. framgå storleken av märkningen samt var och på vilket sätt märkningen skall anbringas på förpackningen.

2 §

I denna paragraf föreskrivs vem ansvaret skall åvila för att förpackning till tobaksvara förses med föreskriven varningstext och innehållsdeklaration. Detta ansvar åvilar beträffande tobaksvaror som tillverkas i Sverige tillverkaren och beträffande importerade varor den som först saluhåller varan här.

3 §

Medan 2 § fastslår vem som är ansvarig för att märkning sker, avser 3 § att hindra att återförsäljare saluhåller tobaksvaror som saknar föreskriven text eller deklaration eller har försetts med uppenbart oriktig text eller deklaration.

4 §

Som angetts i den allmänna motiveringen skall regeringen utse den myndighet som skall utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter. Tillsynsmyndigheten bör vid utövande av tillsynen när det finnes lämpligt samråda med myndigheter, företrädare för producenter och detaljister och med andra intressegrupper som kan bidra med synpunkter.

5 §

I enlighet med utredningens förslag ges tillsynsmyndigheten rätt att få tillgång till upplysningar och handlingar som är nödvändiga för tillsynen. Som tidigare har framgått åvilar ansvaret för att varningstext och innehållsdeklaration är korrekta tillverkaren eller – i fråga om importvaror – den

som först saluhåller varan inom landet. Givetvis måste uppgifterna i innehållsdeklarationen bygga på analyser av varans innehåll. Sådana analysresultat kan tillsynsmyndigheten begära att få del av. Kan tillförlitligheten av gjorda analyser ifrågasättas, bör tillsynsmyndigheten begära in kompletterande uppgifter. Tillsynsmyndigheten kan också enligt de föreslagna bestämmelserna i nästa paragraf meddela föreläggande att låta varan genomgå ny analys. Sådant föreläggande kan förenas med vite. Mot bakgrund av vad jag nu anfört har jag inte ansett det påkallat att införa bestämmelser om inspektion och provtagning från tillsynsmyndighetens sida.

6 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om föreläggande och förbud, avser att möjliggöra en effektiv kontroll av att tillverkare och andra fullgör sina skyldigheter enligt lagen och med stöd av den meddelade föreskrifter. Enligt andra stycket bör tillsynsmyndigheten äga rätt att utsätta vite. Storleken av vitet bör bestämmas efter vad som påkallas av ändamålet med föreläggandet och det bör ankomma på allmän domstol att i förekommande fall döma ut vitet. Jag vill i detta sammanhang framhålla att tillsynsmyndigheten i första hand bör försöka att nå rättelse på frivillig väg genom att lämna råd och anvisningar. Som framgår är avsikten att föreläggande och förbud skall användas med försiktighet.

7 §

För att hindra att lagens bestämmelser eller de föreskrifter som meddelas med stöd därav blir verkningslösa krävs rätt för tillsynsmyndigheten att omhänderta tobaksvara som saluhålls eller uppenbart är avsedd att saluhållas i strid med 3 §. Avsikten är således att förhindra att varor som saknar föreskriven text eller deklaration eller åtföljs av felaktiga uppgifter om innehållet kommer ut på marknaden. Med hänsyn till att omhändertagande kan komma att avse egendom till betydande värde bör andra åtgärder som står till buds för att söka nå rättelse i första hand prövas. Har emellertid dessa möjligheter prövats utan framgång eller talar särskilda skäl för ett omedelbart ingripande bör varan omhändertas. Det kan därvid bli nödvändigt för tillsynsmyndigheten att begära handräckning av polismyndighet. En bestämmelse härom finns i andra stycket.

Den omhändertagna varan bör under tillsynsmyndighetens kontroll om möjligt förses med föreskriven text och deklaration. Även utan att så skett bör varan återlämnas om den mot vilken åtgärden riktar sig – i regel ägaren till varan – visar att varan försålts till köpare i utlandet eller på annat sätt gör sannolikt att varan inte kommer att föras ut på marknaden i strid mot gällande bestämmelser. Som en sista utväg bör tillsynsmyndigheten ha rätt

att förstöra varan. Denna möjlighet bör utnyttjas endast om rättelse ej vidtagits trots att skäligt rådrum lämnats.

Har tobaksvara som omhändertages varit föremål för brott kan den förklaras förverkad enligt 11 §.

8 §

I denna paragraf föreskrivs tystnadsplikt i fråga om yrkeshemlighet eller affärsförhållande som någon får kännedom om i samband med handläggning av ärende enligt denna lag. Om straff för brott mot tystnadsplikt finns bestämmelser i brottsbalken 20 kap. 3 §.

9–11 §§

Dessa paragrafer tar upp bestämmelser om ansvar m. m. Även om överträdelse av lagen som utredningen framhåller kan komma att avse egendom till betydande värde delar jag den uppfattning som hovrätten för Övre Norrland har fört fram att endast böter bör komma i fråga. Tillsynsmyndigheten har en vidsträckt möjlighet att meddela föreläggande och förbud och därvid utsätta vite, vilket som regel torde vara tillräckliga åtgärder för att få lagen att efterlevas. Av samma skäl har jag inte ansett det nödvändigt att föreskriva straffpåföljd för underlåtenhet att följa tillsynsmyndighetens anmaning att lämna upplysningar etc. enligt 5 §. Ansvar kan enligt förslaget inträda endast om brottet har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

I första hand riktar sig ansvarsbestämmelserna mot den som tillverkar eller importerar tobaksvaror men även detaljister innefattas i den föreslagna lydelsen. Frågan om åtal skall väckas bör prövas först efter anmälan av tillsynsmyndigheten. Denna har en samlad överblick över lagens tillämpning och har även möjlighet att i första hand välja de övriga åtgärder lagen medger för att nå rättelse i stället för att överlämna ärendet till åtal.

I 9 § andra stycket finns en kollisionsregel. Av den framgår bl. a. att ansvar inte kan följa om gärningen omfattas av vitesförbud enligt lagen om otillbörlig marknadsföring. Som nämnts ankommer det på tillsynsmyndigheten att avgöra om åtal skall väckas eller ej. I likhet med vad utredningen har förutsatt och marknadsdomstolen understryker i sitt yttrande anser jag det lämpligt att tillsynsmyndigheten i ärenden, där marknadsföring av tobaksvaror kan antagas innefatta brott mot såväl marknadsföringslagen som förevarande lag, samråder med KO och därvid träffar överenskommelse om med stöd av vilken lag åtgärder bör tillgripas.

Såväl böter som vite bör inte kunna utgå för samma gärning. För att klargöra detta har en bestämmelse härom tagits in i 9 § tredje stycket.

12 §

I denna paragraf regleras besvärsförfarandet. Enligt första stycket skall talan föras hos regeringen i fråga om beslut som myndighet efter regeringens bemyndigande meddelar med stöd av 1 § i lagen. Här avses sådana allmänna föreskrifter som tillsynsmyndigheten meddelar exempelvis om innehåll och utformning av varningstext och innehållsdeklaration. Mot annat beslut skall enligt andra stycket talan föras hos kammarrätt. Denna besvärsordning används för beslut som meddelats i särskilda fall rörande t. ex. åläggande eller förbud. Besvären skall inges till den kammarrätt inom vars domkrets tillsynsmyndigheten ligger.

Någon bestämmelse om rätt för tillsynsmyndigheten att förordna om omedelbar verkställighet har inte upptagits i det föreliggande lagförslaget annat än i fråga om beslut att omhänderta tobaksvara. De motiv som ligger bakom de längre gående bestämmelserna i exempelvis livsmedelslagen och lagen om hälso- och miljöfarliga varor kan, som KO påpekar, inte anses föreligga här.

Ikraftträdande

Med hänsyn till behovet av förberedelser föreslås den nya lagen, som jag framhållit i den allmänna motiveringen, träda i kraft först den 1 januari 1977. Av samma skäl bör sedan lagen har antagits av riksdagen i god tid utfärdas de föreskrifter som behövs för att precisera åliggandena för tillverkare och andra när märkningsskyldigheten träder i kraft.

Det avses ligga i det bemyndigande som 1 § innehåller att det i samband med ett förordnande enligt lagen får meddelas sådana generella dispenser, som kan finnas påkallade med hänsyn till mängden varor, färdigtryckt förpackningsmaterial m. m. som finns i lager hos tillverkare, importörer och detaljister då förordnandet träder i kraft. Några särskilda övergångsbestämmelser till lagen har därför inte ansetts nödvändiga.

10 Hemställan

Under åberopande av det anförda hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga förslaget till lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror.

11 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll

Förslag till lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror	2
1 Inledning	4
2 Gällande regler om upplysningsplikt genom märkning m. m.	5
2.1 Regler som berör tobaksvaror	5
2.2 Vissa andra märkningsbestämmelser	6
2.3 Marknadsföringslagen	6
3 Förslag om upplysningsplikt	7
3.1 Varudeklaration	7
3.2 Information i reklam och annan marknadsföring	7
3.3 Utvidgad generalklausul i marknadsföringslagen	7
4 Norsk lagstiftning om tobaksreklam	8
5 Tobaksreklamutredningens förslag	9
5.1 Begreppen varningstext och innehållsdeklaration	9
5.2 Lagstiftningens uppbyggnad	9
5.3 Tidpunkt och ansvar för märkning	10
5.4 Vissa tillbehör till tobaksvaror	11
5.5 Förpackningsreklam	11
5.6 Tekniska frågor	12
5.7 Sanktioner m. m.	12
5.8 Förhållandet till viss annan lagstiftning	12
5.9 Följder för internationell handel m. m.	13
6 Remissyttrandena	14
7 Föredraganden	18
8 Upprättat lagförslag	21
9 Specialmotivering till lagförslaget	21
10 Hemställan	26
11 Beslut	27