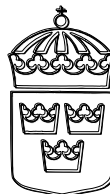


Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Utredningen
om genomförande av EU:s
tobaksprodukt direktiv (S 2014:16)



Dir.
2015:16

Beslut vid regeringssammanträde den 19 februari 2015

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 10 juli 2014 kommittédirektiv om genomförande av EU:s tobaksprodukt direktiv (dir. 2014:108). Utredaren redovisade i ett delbetänkande den 4 februari 2015 resultatet av sina överväganden om nödvändiga anpassningar för genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 september 2015.

I propositionen Mål för folkhälsan (prop. 2002/03:35) antogs fyra delmål för ett minskat tobaksbruk som skulle vara uppnådda till 2014. Trots att tobaksbruket minskar och utvecklingen har gått åt rätt håll har målen inte uppnåtts. Det är därför viktigt att arbetet för ett minskat tobaksbruk fortsätter.

Tobacco Endgame – Rökfritt Sverige 2025 är ett opinionsbildningsprojekt som drivs av ett antal organisationer som arbetar tobaksförebyggande. Syftet är att enas kring ett måldatum då rökningen ska vara starkt reducerad och inte längre utgöra ett dominerande folkhälsoproblem. Regeringen är positiv till detta initiativ. För att nå regeringens mål att minska tobaksbruket och förhindra att minderåriga börjar använda tobak krävs ett brett förebyggande arbete.

Utredaren får därför nu även i uppdrag att lämna förslag på reglering för att begränsa tobaksrökning och rökning av tobaksrelaterade produkter på vissa allmänna platser. Utredaren ska också utreda möjligheten att införa exponeringsförbud för tobaksprodukter och krav på neutrala tobaksförpackningar. Utredaren ska redovisa de förslag till författningsändringar som analyserna ger anledning till.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 mars 2016.

Begränsning av tobaksrökning och rökning av tobaksrelaterade produkter på vissa allmänna platser

Statens folkhälsoinstitut, numera Folkhälsomyndigheten, fick år 2012 i uppdrag att utreda och analysera möjliga framtida rökfria miljöer på allmänna platser där passiv rökning förekommer och i synnerhet där barn vistas. I uppdraget ingick även att lämna förslag på åtgärder för att ytterligare minska den passiva rökningen på dessa platser. Eftersom rökning inomhus redan är reglerat i lag kom uppdraget att fokusera på allmänna platser utomhus. Myndigheten redovisade uppdraget den 15 oktober 2014.

I arbetet med att ta fram förslag på åtgärder för att ytterligare minska den passiva rökningen i miljöer där människor exponeras har myndigheten beaktat fyra kriterier: hur vanlig exponeringen är, om det finns möjlighet att där undvika exponering, om barn vistas på platsen och om allmänheten är positiv till förändringen. Utifrån dessa kriterier anser myndigheten att det finns goda skäl att, som en del i ett samlat tobaksförebyggande arbete, med legala medel införa rökfria allmänna platser utomhus. Det bedöms finnas skäl till det när det gäller entréer till byggnader som allmänheten har tillträde till, platser där allmänheten väntar på kollektivtrafik, uteserveringar samt lekplatser, sportanläggningar och arenor utomhus som allmänheten har tillträde till. Myndighetens bedömning är att de positiva effekterna med stor sannolikhet skulle överväga de negativa.

Rökfria miljöer skyddar icke-rökare från att utsättas för passiv rökning. De rökfria miljöerna stöder samtidigt de som vill

sluta röka, gör att färre cigaretter blir rökta och minskar risken för återfall hos dem som slutat (World Health Organization, 2007).

Utredningen har i dag uppdraget att utreda behovet av att begränsa rökning av tobaksrelaterade produkter, som t.ex. e-cigarettor och örtprodukter för rökning, på de platser där tobaksrökning är förbjudet. Folkhälsomyndighetens förslag att ytterligare begränsa tobaksrökning på vissa allmänna platser gör att det finns anledning att utreda om sådana begränsningar även bör omfatta rökning av tobaksrelaterade produkter.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma behovet av reglering eller andra åtgärder för att begränsa tobaksrökning och rökning av tobaksrelaterade produkter på vissa allmänna platser, t.ex. vid entréer till byggnader som allmänheten har tillträde till, platser där allmänheten väntar på kollektivtrafik, uteserveringar samt lekplatser, sportanläggningar och arenor utomhus som allmänheten har tillträde till och
- lämna de förslag, inklusive författningsförslag, som analysen och bedömningen ger anledning till.

Exponeringsförbud för tobaksprodukter

Exponeringsförbud innebär att tobak måste förvaras utom synhåll för konsumenten, exempelvis i ett stängt skåp under försäljningsdisken.

Studier och erfarenheter från länder som infört exponeringsförbud visar att förbudet både förändrar befolkningens attityder till tobak och minskar konsumtionen och andelen impulsköp. Särskilt påverkas ungdomars attityder, vanor och vilja att experimentera med tobak (Statens folkhälsoinstitut, Kunskapsunderlag för folkhälsopolitisk rapport 2010).

Exponeringsförbud gör människor mer negativt inställda till tobak och minskar den sociala acceptansen, framför allt bland ungdomar. Personer som röker menar i allmänhet att ett förbud mot att exponera tobaksprodukter skulle underlätta för dem att sluta röka. I länder med ett exponeringsförbud har lagen i regel

stöd av befolkningen och den efterlevs i hög grad (Exponering av tobaksprodukter, Statens folkhälsoinstitut, 2012).

Exponeringsförbud för tobaksvaror finns i flera länder, bl.a. Australien, Finland, Irland, Island, Kanada, Norge och Storbritannien.

Åtgärden med exponeringsförbud för tobaksprodukter har stöd i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll.

Exponeringsförbud av tobaksprodukter och krav på neutrala tobaksförpackningar innefattar både grundlagsfrågor och flera varumärkesrättsliga aspekter som måste analyseras. En fråga är hur ett exponeringsförbud av tobaksprodukter förhåller sig till tryckfrihetsförordningen. En tobaksförpackning är en tryckt skrift och omfattas därmed av tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Av 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen följer att det allmänna inte får hindra spridningen av tryckta skrifter när åtgärden har sin grund i skriftens innehåll. Ett exponeringsförbud syftar i och för sig främst till att minska bruket av tobaksvaror. Det innebär dock också en begränsning av möjligheterna till spridning av den tryckta förpackningen. Exponeringsförbudet måste därför analyseras i förhållande till grundlagarna.

En annan fråga i det här sammanhanget är hur ett exponeringsförbud för tobaksprodukter förhåller sig till reglerna i 3 kap. 2 § varumärkeslagen (2010:1877) om underlåten användning av varumärken. Det innebär att den som innehar ett registrerat varumärke ska göra verkligt bruk av märket för att undgå risken att registreringen hävs (jfr prop. 2001/02:64 och 2004/05:118). Analysen ska också omfatta förhållandet till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/95/EG av den 22 oktober 2008 om tillnärmningen av medlemsstaternas varumärkeslagar och rådets förordning (EG) nr 207/2009 av den 26 februari 2009 om gemenskapsvarumärken. Av förordningen följer bl.a. att gemenskapsvarumärken ska ha en enhetlig karaktär och att deras användning inte får förbjudas om det inte gäller för hela gemenskapen (artikel 1.2).

Varumärkesrättigheter utgör immateriell egendom som bl.a. omfattas av skydd enligt artikel 17.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna

(Europakonventionen), tilläggsprotokoll 1. En analys av frågan måste därför omfatta hur neutrala paket och exponeringsförbud förhåller sig till egendomsskyddet.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om det finns skäl att införa exponeringsförbud för tobaksprodukter i Sverige,
- särskilt analysera och bedöma hur ett exponeringsförbud för tobaksprodukter förhåller sig till grundlagarna, varumärkesrätten och egendomsskyddet och
- lämna de författningsförslag som analysen och bedömningen ger anledning till.

För närvarande pågår slutförhandlingar om en reformering av varumärkesrätten inom EU. Förhandlingarna bedöms inte innebära några ändringar i dessa avseenden men resultatet av förhandlingarna måste dock följas.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar. Om utredningen bedömer att det finns skäl att införa ett exponeringsförbud för tobaksprodukter men samtidigt gör bedömningen att ett sådant förslag kommer i konflikt med grundlag, ska detta anmälas till regeringen.

Neutrala tobaksförpackningar

Neutrala tobaksförpackningar innebär dekorfria paket som alla har samma neutrala färg, oavsett märke, och där varumärket skrivs med ett neutralt typsnitt.

Studier visar att detta kan bidra till att göra produkten mindre attraktiv och tobaksbruket mindre socialt accepterat, framför allt hos unga personer, samt att det kan underlätta för dem som vill sluta röka. (Statens folkhälsoinstitut, Kunskapsunderlag för folkhälsopolitisk rapport 2010)

År 2012 beslutade Australien som första land i världen att införa neutrala tobaksförpackningar. Australiens högsta domstol har prövat frågan och inte funnit något som hindrar att Australien inför neutrala tobaksförpackningar. De rättsliga processerna kring frågan om neutrala tobaksförpackningar är dock inte avslutade. Frågan om Australiens åtgärd att införa neutrala tobaksförpackningar är förenlig med befintliga

handelsavtal och immaterialrättslig reglering prövas för närvarande i Världshandelsorganisationen (WTO) och ett utslag förväntas våren 2016.

Inom EU har Irland och Storbritannien anmält lagförslag om införande av neutrala tobaksförpackningar. Ett antal andra länder har aviserat intresse av att följa Australiens, Irlands och Storbritanniens exempel i denna fråga.

Åtgärden med krav på neutrala tobaksförpackningar har stöd i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll.

Av det reviderade tobaksproduktsdirektivet (2014/40/EU) framgår att direktivet inte ska påverka medlemsstaternas rätt att behålla eller införa ytterligare krav, tillämpliga på alla produkter som släpps ut på marknaden, när det gäller standardiseringen av förpackningen av tobaksvaror om detta är motiverat av folkhälsoskäl, med beaktande av den höga skyddsnivå för folkhälsan som uppnås genom direktivet. Sådana åtgärder ska vara proportionella och får inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller medföra en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna (artikel 24.2). Av direktivets ingress framgår också att sådana bestämmelser måste vara förenliga med EUF-fördraget och skyldigheterna inom WTO.

I anslutning till rådets antagande av det reviderade tobaksproduktdirektivet framförde Sverige att redan den i direktivet aktuella omfattningen av hälsovarningarna kunde strida mot svenska grundlagar och att det var osäkert om och hur Sverige kunde genomföra direktivet i fråga om hälsovarningarnas storlek. Detta hänför sig till att hälsovarningarna begränsar näringsidkarens möjlighet att förse förpackningarna med egen text (prop. 2001/02:162 s. 54). En neutral förpackning begränsar denna möjlighet ytterligare. Utredaren ska mot denna bakgrund analysera kravet på neutrala förpackningar i förhållande till grundlagarna.

Frågan om krav på neutrala förpackningar innehåller likartade frågeställningar i förhållande till varumärkesrätten som ett exponeringsförbud för tobaksprodukter. Utredaren ska därför analysera hur krav på neutrala förpackningar förhåller sig till varumärkesrätten – i Sverige, inom EU och enligt internationella åtaganden. Liksom för exponeringsförbud för tobaks-

produkter måste frågan om krav på neutrala tobaksförpackningar även analyseras i förhållande till egendomsskyddet.

Frågan om neutrala tobaksförpackningar är fortfarande föremål för internationell rättslig prövning inom WTO. Under åberopande av det nyligen reviderade tobaksproduktdirektivet (2014/40/EU) har flera medlemsstater inom EU aviserat att gå vidare med att införa neutrala tobaksförpackningar utan att avvakta utgången av den pågående rättsliga prövningen i WTO.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om det finns skäl att införa krav på neutrala tobaksförpackningar i Sverige,
- särskilt analysera och bedöma hur ett krav på neutrala tobaksförpackningar för tobaksprodukter förhåller sig till grundlagarna, varumärkesrätten och egendomsskyddet,
- analysera hur krav på neutrala tobaksförpackningar förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden, särskilt avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (Trips-avtalet) och WTO:s avtal om Technical Barriers to Trade (TBT) och
- lämna de författningsförslag som analysen och bedömningen ger anledning till.

Utredaren ska i sin analys ta hänsyn till pågående rättsprocess inom WTO liksom processen inom EU som rör Storbritanniens och Irlands anmälningar om lagförslag för att införa neutrala tobaksförpackningar. I det sammanhanget ska utredaren också ta del av synpunkter som andra EU-länder lämnat på Storbritanniens och Irlands lagstiftning. Utredaren ska följa förhandlingarna om en reformering av varumärkesrätten inom EU.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar. Om utredningen bedömer att det finns skäl att införa neutrala tobaksförpackningar men samtidigt gör bedömningen att ett sådant förslag kommer i konflikt med grundlag, ska detta anmälas till regeringen.

Uppdragets genomförande och redovisning

Det som sägs om konsekvensbeskrivning, samråd och arbetsformer i ursprungsdirektiven gäller också i dessa tilläggsdirektiv.

Utredaren ska vid framtagandet av förslag se till att dessa är förenliga med allmänna EU-rättsliga principer och att förslagen är proportionerliga och motiverade i förhållande till folkhälsa. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 mars 2016.

(Socialdepartementet)