TOBAKSLAG

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1990:29

Betänkande av tobaksutredningen

TOBAKSLAG

SOU 1990:29

Betänkande av tobaksutredningen

RefKB
OC

Statens offentliga utredningar
1990:29
Socialdepartementet

Tobakslag

Betänkande av tobaksutredningen
Stockholm 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00}
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast beställare inom regeringskansliet)

GRAPHIC SYSTEMS
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10545-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för socialdepartementet

Genom beslut den 11 maj 1988 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för socialdepartementet, statsrådet Gertrud Sigurdsen, att tillsätta en utredning om åtgärder för minskat tobaksbruk. Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 30 juni 1988 justitierådet Staffan Magnusson till särskild utredare.

Utredningen antog namnet tobaksutredningen.

Som sakkunniga förordnades samma dag överläkaren Ricardo Edström, arbetarskyddsstyrelsen, avdelningsdirektörerna Margaretha Haglund, socialstyrelsen, Bo Hesselgren, konsumentverket och Vega Otterland, skolöverstyrelsen, samt departementssekreterarna Carin Lyckéus, socialdepartementet, och Hélène Tegnér, finansdepartementet. Hélène Tegnér lämnade sitt uppdrag den 31 januari 1989. Under tiden den 1 februari – 31 juli 1989 var hovrättsassessorn Olle Sahlin, civildepartementet, sakkunnig i utredningen.

Till sekreterare i utredningen förordnades den 1 september 1988 byrådirektören Paul Nordgren.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande Tobakslag. Betänkandet innehåller ett förslag till tobakslag med bestämmelser om rökfria miljöer, förbud mot tobaksreklam, minimiålder vid köp av tobaksvaror m.m. Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande av Margaretha Haglund, sakkunnig.

Utredningen har härmed fullgjort sitt uppdrag.

Stockholm i mars 1990

Staffan Magnusson

Ricardo Edström

Margaretha Haglund

Bo Hesselgren

Carin Lyckéus

Vega Otterland

/Paul Nordgren

Innehåll

Sammanfattning 9

Summary 15

Författningsförslag 19

I. Bakgrund

1 Utredningens direktiv och arbete 25
1.1 Direktiv 25
1.2 Utredningens arbete 26

2 Tobaksbruket i ett folkhälsoperspektiv 29
2.1 Tobaksvanornas utveckling 29
2.2 Tobaksbrukets skadeverkningar 34
2.2.1 Allmänt 34
2.2.2 Hjärt-kärlsjukdom 36
2.2.3 Cancer 37
2.2.4 Kronisk obstruktiv lungsjukdom 39
2.2.5 Andra sjukdomar 39
2.2.6 Övrigt 41
2.2.7 Några särskilda frågor 41
2.3 Beteendevetenskapliga aspekter 43
2.4 Arbetet för minskat tobaksbruk i hälsopolitiskt perspektiv 44
2.5 Tidigare åtgärder i Sverige 46
2.6 Arbetet mot tobaken i förhållande till åtgärder mot andra hälsorisker 47
2.7 Åtgärder i vissa andra länder 50
2.7.1 Norge 51
2.7.2 Finland 51
2.7.3 Island 52
2.7.4 Danmark 52
2.7.5 Storbritannien 52
2.7.6 Irland 53
2.7.7 Belgien 53
2.7.8 USA 53
2.7.9 Kanada 54

3 Rökfria miljöer 55
3.1 Passiv rökning från medicinsk synpunkt 55
3.2 Passiv rökning från social synpunkt 57

3.3 Hittillsvarande åtgärder i Sverige 57
3.3.1 Åtgärder fr.o.m. 1970-talet 57
3.3.2 Allmänna råd om begränsning av tobaksrökning 58
3.3.3 Krav på förstärkta åtgärder 60
3.4 Åtgärder i andra länder 60
3.4.1 Norge 61
3.4.2 Finland 61
3.4.3 Island 61
3.4.4 Andra länder i Europa 62
3.4.5 Kanada 63
3.4.6 USA 63
3.4.7 Avslutande kommentar 64

4 Reklamen för tobak 65
4.1 Allmänt 65
4.2 Tobaksreklamens form och funktion 65
4.3 Reklamens effekter 68
4.3.1 En omdebatterad fråga 68
4.3.2 Rön från empiriska studier 69
4.4 Regler för tobaksreklam i Sverige 71
4.5 Reklamregler i vissa andra länder 72
4.5.1 Restriktiv hållning i många länder 72
4.5.2 Norge 73
4.5.3 Finland 73
4.5.4 Island 73
4.5.5 Danmark 73
4.5.6 Belgien 74
4.5.7 Frankrike 74
4.5.8 Storbritannien 74
4.5.9 Irland 74
4.5.10 Italien 75
4.5.11 Kanada 75
4.5.12 USA 75

5 Produktion av tobaksvaror och handel med tobak 77
5.1 Allmänt 77
5.2 Tobaksproduktion och tobakshandel i Sverige före 1960 77
5.3 Tobaksproduktion och tobakshandel i Sverige efter 1960 78
5.4 Förhållanden i vissa andra länder 81

6 Tobakspris och tobaksskatt 83
6.1 Prisutvecklingen efter 1970 83
6.2 Gällande tobaksskatt 84
6.3 Några internationella jämförelser 86
6.4 Prisets betydelse för konsumtionen 87

7 Information och opinionsbildning 89
7.1 Informationsarbetet fram t.o.m. 1960-talet 89
7.2 Information och opinionsbildning under 1970-talet 90

7.3 Tobaksinformationen i dag 91
7.3.1 Arbetet inom skolan 91
7.3.2 Insatser inom hälso- och sjukvården 92
7.3.3 Aktuella insatser i övrigt 94

II. Överväganden och förslag

8 Inledande synpunkter 95

9 Rökfria miljöer 99
9.1 Bakgrund 99
9.2 Sammanfattande synpunkter och förslag 101
9.3 Närmare om lagreglernas utformning 102
9.4 Beskaffenheten av rökutrymmen 108
9.5 Sanktioner 109

10 Tobaksreklam 111
10.1 Bakgrund 111
10.2 Reklamens inverkan på tobakskonsumtionen 113
10.3 Förhållandet till bestämmelserna om alkoholreklam 114
10.4 Reklamens inverkan på valet av märke 115
10.5 Reklam som medel för information m.m. 117
10.6 Förhållandet till EG 118
10.7 Sammanfattande synpunkter och förslag 119
10.8 Förtäckt tobaksreklam m.m. 120
10.9 Tillsyn, påföljd m.m 124

11 Handeln med tobak 125
11.1 Inledning 125
11.2 Förbud mot försäljning till minderåriga 126
11.3 Förbud mot automatförsäljning m.m. 128
11.4 Regler för förpackningsstorlek m.m. 129
11.5 Varningstexter 130
11.6 Frågan om tobaksmonopol 131

12 Produktkontroll 133
12.1 Inledning 133
12.2 Sammanfattande synpunkter och förslag 135

13 Prisfrågor 139
13.1 Bakgrund 139
13.2 Sammanfattande synpunkter och förslag 140
13.3 Närmare om tobaksskattens utformning 141
13.4 Vissa särskilda frågor 142

14 Information 145
14.1 Inledning 145
14.2 Fortsatt informationsverksamhet 146
14.3 Informationens innehåll 146
14.4 En klarare prioritering 147
14.5 Förstärkta centrala insatser 148

14.6 Information i massmedier 149
14.7 Behov av förstärkta resurser 150

15 Tillsyn och sanktioner 153
15.1 Central tillsyn 153
15.2 Lokal tillsyn 154
15.3 Sanktioner 155

16 Kostnader 157

17 Ikraftträdande 159

Specialmotivering 161

Särskilt yttrande 179

Sammanfattning

En särskild tobakslag

Sverige var ett av de första länderna i världen där det vidtogs statligt finansierade informationsåtgärder för att åstadkomma ett minskat tobaksbruk. Sverige ligger fortfarande väl framme när det gäller informationsinsatser. I fråga om andra samhällsåtgärder har emellertid andra västländer i dag kommit mycket längre.

De ökade kunskaperna om tobakens skadeverkningar har förändrat synen på användningen av tobak. Det står numera klart att tobaksbruket utgör ett allvarligt hot mot folkhälsan och att det inte kan betraktas som en alldaglig konsumtionsvana eller en privatsak.

Tobaksutredningen anser att det nu är hög tid att vidta ytterligare åtgärder för att minska bruket av tobak. Samhällets ansvar kan inte begränsas till individinriktade insatser i form av information, rökavvänjningshjälp etc. Även olika slags restriktioner är nödvändiga, samtidigt som informationen måste intensifieras.

Utredningen föreslår att de regler som behövs så långt möjligt skall samlas i en *särskild tobakslag*. Bestämmelserna om beskattning av tobaksvaror är emellertid av så speciell natur att de liksom hittills bör finnas i en fristående lag.

Regler för rökfria miljöer

Lagregler om rökfria miljöer har redan genomförts i många länder, bl.a. Finland, Island och Norge. I Sverige har arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen gett ut allmänna råd om begränsning av rökning i gemensamhetslokaler. Efter hand har också allt fler typer av lokaler gjorts rökfria.

Avsaknaden av lagregler har emellertid medfört att utvecklingen mot rökfria miljöer har blivit ojämn. Fortfarande är läget otillfredsställande på många arbetsplatser, liksom inom exempelvis hotell- och restaurangbranschen.

Forskningsresultat tyder på att passiv rökning medför risk för olika hälsoskador, framför allt lungcancer. Klart är också att en stor mängd icke-rökare känner obehag när de utsätts för andras tobaksrökning. Enligt utredningens mening borde det vara en självklar princip att den som inte vill vistas i en rökig miljö skall slippa att göra det.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det införs lagregler om rökfria miljöer. Reglerna innebär bl.a. följande:

Rökning får inte äga rum i skollokaler och andra lokaler som är avsedda

för barn och ungdomar och inte heller i lokaler för hälso- och sjukvård eller i lokaler där en offentlig tillställning eller allmän sammankomst anordnas. Särskilda rökutrymmen får dock avsättas för patienter inom hälso- och sjukvård och för personalen på skolor och sjukvårdsinrättningar. Rökutrymmen får också inrättas i anslutning till lokaler för offentliga tillställningar och allmänna sammankomster, t.ex. i teaterfoajéer.

I hotell och liknande inrättningar skall minst hälften av de rum som upplåts vara rökfria. Restauranger och andra serveringsställen med mer än femtio sittplatser skall ha en eller flera rökfria avdelningar som omfattar minst hälften av sittplatserna.

När det gäller allmänna färdmedel och väntsalar m.m. samt lokaler hos myndigheter och andra inrättningar dit allmänheten har tillträde får rökning ske endast i särskilda rökutrymmen.

På arbetsplatser får rökning inte ske i lokaler och andra utrymmen där två eller flera arbetstagare brukar vistas. Rökning får emellertid äga rum dels i särskilda rökutrymmen, dels i enskilda arbetsrum, under förutsättning att ventilationen där är sådan att rök inte sprids till rökfria lokaler.

Om det finns synnerliga skäl, får det göras undantag i det enskilda fallet från reglerna om rökfria miljöer.

Den som äger eller disponerar över en lokal som omfattas av de aktuella bestämmelserna svarar för att bestämmelserna efterlevs. Den enskilde rökaren drabbas däremot inte av någon påföljd.

Förbud mot tobaksreklam

Åtskilliga länder har genomfört mer eller mindre långtgående inskränkningar i möjligheterna att använda tobaksreklam. På flera håll, bl.a. i Finland, Island och Norge, har ett totalförbud införts.

I Sverige finns sedan 1978 en lag om marknadsföring av tobaksvaror, där det bl.a. föreskrivs att måttfullhet skall iakttas vid sådan marknadsföring. Det förekommer emellertid alltjämt en omfattande reklam för tobaksvaror, framför allt annonsering.

De mera djupgående undersökningar som har gjorts tyder på att ett förbud mot tobaksreklam har en hämmande inverkan på konsumtionsutvecklingen. Bl.a. undgår man den effekt som reklamen har på ungdomar.

Svenska Tobaks AB har uttryckt farhågor för att ett reklamförbud skulle göra att bolaget tappar marknadsandelar i förhållande till de utländska tillverkarna. Utredningen har emellertid funnit att dessa farhågor är ogrundade. Även andra invändningar som man från branschens sida har riktat mot tanken på ett reklamförbud saknar enligt utredningens mening bärkraft.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att ett förbud mot tobaksreklam med all säkerhet får gynnsamma effekter från folkhälsosynpunkt och att de argument som har förts fram mot ett sådant förbud inte har särskild tyngd. Utredningen föreslår därför att ett reklamförbud genomförs.

Förbudet skall enligt förslaget omfatta både reklam och annan försäljningsfrämjande verksamhet som avser tobaksvaror och som riktar sig till konsumenter. Under förbudet faller annonsering och vidare utomhusreklam, film-,

radio- och TV-reklam, reklam på säljställen o.d. Förbudet omfattar också exponering av tobaksvaror i samband med mässor och utställningar, utdelande av tobaksprodukter som varuprov samt sponsring.

Utanför det förordade förbudet faller den passiva saluhållningen av tobaksvaror och åtgärder som är direkt förknippade med sådan saluhållning. Exempelvis bör det i butiker och på andra säljställen kunna ges saklig information om varusortiment, priser o.d.

Utredningen föreslår vidare att reklam och annan försäljningsfrämjande verksamhet som avser annat än tobaksvaror inte skall få utformas så att den är påtagligt ägnad att främja avsättningen av tobaksvaror. Härigenom förbjuds en del former av s.k. förtäckt tobaksreklam eller smygreklam, bl.a. vissa fall då namnet på en tobaksprodukt används som beteckning på en vara eller tjänst utanför tobaksområdet.

Förbudet mot öppen och förtäckt tobaksreklam föreslås bli sammankopplat med marknadsföringslagen. Tillsynen kommer därmed att åvila konsumentverket. Konsumentombudsmannen och i sista hand marknadsdomstolen kan vid vite förbjuda marknadsföringsåtgärder som strider mot reklamförbudet.

Handeln med tobak

Internationellt sett är det mycket vanligt med förbud mot försäljning av tobak till minderåriga. Åldersgränsen har i allmänhet satts vid antingen 18 eller 16 år.

Enligt utredningens mening kan en åldersgräns medföra vissa praktiska problem. Fördelarna är dock klart övervägande. Viktigast är att man försvårar för de ungdomar som befinner sig i en särskilt känslig ålder att komma åt tobaksvaror. Utredningen förslår därför att en åldersgräns införs. Åldersgränsen föreslås bli 18 år.

En underårig som köper tobaksvaror i strid med åldersgränsen skall inte kunna drabbas av någon påföljd. Däremot skall säljare som bryter mot regeln kunna dömas till böter. Det skall dock inte dömas till ansvar, om brottet är ringa.

Som en komplettering av förbudet mot försäljning till underåriga föreslår utredningen att all försäljning av tobak i automater eller genom självbetjäning skall förbjudas.

Regeringen föreslås få bemyndigande att meddela föreskrifter om förpackningsstorlekar för tobaksvaror. Avsikten är att regeringen i första hand skall förbjuda försäljning av cigaretter styckevis.

Utredningen föreslår vidare att tillfälliga prisnedsättningar och mängdrabatter inte skall få förekomma vid försäljning av tobaksvaror.

De nuvarande lagreglerna om varningstexter på tobaksförpackningar föreslås bli överförda till den nya tobakslagen med i stort sett oförändrat innehåll. Liksom hittills skall det ankomma på socialstyrelsen att bestämma hur varningstexterna skall vara avfattade.

Produktkontroll

Utredningen föreslår att tillverkare och importörer av tobaksvaror skall, i den omfattning som socialstyrelsen bestämmer, utreda de kemiska och toxikologiska egenskaperna hos tobaksvaror som tillverkas i eller införs till Sverige och redovisa resultatet till socialstyrelsen.

Liksom i dag skall socialstyrelsen kunna bestämma att uppgifter om en tobaksvaras innehåll skall deklareras på förpackningen.

Efter förebild av vad som gäller i vissa andra länder föreslår utredningen att regeringen skall kunna meddela föreskrifter om gränsvärden för skadliga ämnen eller beståndsdelar som en tobaksvara innehåller eller ger upphov till. Avsikten är att det i första hand skall meddelas en föreskrift om högsta tillåtna tjärhalt i cigarettrök. Här bör till en början fastställas en gräns på 15 mg per cigarett, motsvarande vad som gäller i Finland.

Regeringen föreslås också kunna förbjuda att sådana tobaksvaror som inte tidigare har marknadsförts i Sverige tillverkas här eller införs hit.

Prisfrågor

Utredningen konstaterar att priset på tobaksvaror har en väsentlig betydelse för konsumtionsutvecklingen. Ett högt tobakspris minskar tobakskonsumtionen framför allt bland ungdomar och i inkomstsvaga grupper i allmänhet.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att tobaksskatten höjs. Ett mål bör vara att man söker få en överensstämmelse med de priser som gäller i Norge. Det innebär att det i ett inledningsskede bör vidtas skattehöjningar som beträffande cigaretter medför prisökningar om ca 30 procent. I fortsättningen bör man se till att tobakspriserna åtminstone följer den allmänna prisutvecklingen.

För att motverka det ökande snusandet bland ungdomar är det viktigt att skatten på snus och andra rökfria tobaksprodukter ökar.

Utredningen tar i betänkandet också upp frågan om att utesluta tobak ur konsumentprisindex men avstår från att lägga fram något förslag i den delen. Även den tullfria införseln berörs.

Förstärkta informationsinsatser

Utredningen föreslår att informationen beträffande tobaksbruket förstärks. Bl.a. bör den hälsopolitiska prioriteringen markeras genom att särskilda mål på tobaksområdet officiellt fastställs.

Liksom hittills bör socialstyrelsen och skolöverstyrelsen ha ett huvudansvar för informationen på tobaksområdet. Utredningen pekar också på den viktiga roll som radio och TV spelar när det gäller att sprida information om tobakens hälsorisker.

De resurser som hittills har satsats på arbetet mot tobaksbruket är enligt utredningens uppfattning klart otillräckliga. En kraftig ökning måste snarast

komma till stånd. Redan inom ett par år bör anslagna medel ha åtminstone fördubblats. Utrymme för en sådan ökning av resurserna skapas genom de föreslagna höjningarna av tobaksskatten.

Tillsyn m.m.

Utredningen föreslår att arbetarskyddsstyrelsen skall bli central tillsynsmyndighet när det gäller frågan om rökfria miljöer på arbetsplatser, att konsumentverket får hand om den centrala tillsynen på reklamområdet och att socialstyrelsen blir central tillsynsmyndighet i övrigt. Yrkesinspektionen och miljö- och hälsoskyddsnämnderna föreslås få hand om den lokala tillsynen när det gäller bestämmelserna om rökfria miljöer, medan socialnämnderna föreslås bli lokal tillsynsmyndighet beträffande bestämmelserna om handel med tobaksvaror.

Enligt utredningens mening är det angeläget att den nya tobakslagen träder i kraft så snart som möjligt. Före ikraftträdandet behövs det emellertid en viss information om lagens innehåll. Vidare kan en del lokalansvariga behöva ha viss tid på sig för att förbättra ventilationsförhållanden m.m.

Summary

In 1988, the Swedish Minister of Health and Social Affairs appointed a Committee for Tobacco Control. The Committee was given the task of investigating how Swedish tobacco control policy could be strengthened. In particular, the Committee was directed to elaborate detailed proposals concerning rules for the protection of non-smokers (smoke-free public places and workplaces) and for a strengthening of the restrictions (possibly a total ban) on tobacco advertising and promotion. The Committeee was, however, also free to present other proposals in order to control the use of tobacco.

This report contains the Committee's proposals for a "Tobakslag" ("Tobacco Act").

A Comprehensive Tobacco Act

The Committee proposes that a special, comprehensive Tobacco Act be adopted. The rules of the existing legislation concerning, for example, health warnings on tobacco packages, are to be transferred into the new Act. The new Tobacco Act shall, however, also contain several new regulations.

Smoke-free public places

The first part of the draft Act contains rules on smoke-free public places. All indoor public places (including public transport) and workplaces shall, in principle, be made smoke-free. Separate smoking rooms or areas may be designated under certain circumstances. In workplaces, for example, smoking is only to be permitted in special smoking rooms and private offices if the ventilation is sufficiently efficient to prevent smoke from spreading into smoke-free rooms. Smoking shall not be allowed in schools or health care facilities, but separate smoking rooms may be designated for staff and patients. Restaurants with more than 50 places must have no-smoking sections comprising at least half of the places. In hotels and similar premises, half the number of rooms are to be smoke-free.

Ban on tobacco advertising and promotion

The second part of the proposed Act stipulates a total ban on all forms of tobacco advertising and promotion aimed at consumers. Tobacco products can be shown inside shops and other points of sale, as long as this is done

with special moderation. Factual information on prices, tar levels etc. may also be available to consumers in the shops. Tobacco products, brand names or trade-marks cannot be displayed in shop-windows or outside points of sale. All forms of advertisements in all media, posters or other outdoor advertising, direct advertising, etc. are to be totally prohibited, together with other forms of advertising and promotion, such as free samples, sponsorship, etc.

Advertising or promotion for non-tobacco products must not depict identifiable tobacco products or otherwise be designed in a way as to perceivably promote the sale of tobacco products. The purpose of this rule is to ban most forms of hidden or indirect tobacco advertising.

Restrictions on sales

The third part of the draft Act places certain restrictions on the sale of tobacco. Tobacco products must not be sold to persons under 18 years of age or in vending machines. The Government can also impose other restrictions on the sale of tobacco, for example prohibit the sale of cigarettes on an item basis. Temporary price reductions and quantity discounts shall be prohibited.

Health warnings etc.

The already existing rules concerning health warnings and declaration of contents are to be transferred into new Act. A few minor changes have been made in order to permit a future introduction of the EEC standard for health warnings.

Product safety

The Government should have the right to demand that producers investigate and report toxic compounds (e.g. tar, nicotine), additives etc. in tobacco products. The government can prevent new tobacco products (e.g. tobacco chewing gum) from being introduced into Sweden. The Government can also ban the sale of tobacco products which do not conform with certain standards, for example cigarettes which deliver more than a certain amount of tar. Initially, cigarettes with more than 15 milligrams of tar per cigarette should be banned. Products which are prohibited in Sweden for such reasons cannot be manufactured within the country, even for export.

Price Policy

Tobacco taxation is to be used as a means for reducing consumption. Therefore, taxes on tobacco products are to increase markedly. The aim is to increase Swedish cigarette prices to about the same levels as in Norway, where cigarettes are much more expensive than in Sweden. (In Sweden a pack of 20 cigarettes costs about SEK 17.80 – 20.50 [US $ 2.80 – 3.25].

Prices in Norway are about 35 percent higher.) The tax on smokeless tobaccos is also to be increased substantially.

Information and Education

In Sweden, governmentally funded information and education activities on tobacco and health commenced in 1964. Health education on tobacco is mandatory in all schools. The county councils are responsible for public health education within their regions. Governmental authorities, such as the National Board of Health and Welfare, and non-governmental organizations, such as the Swedish Cancer Society, also carry out information activities on tobacco and health.

The Committee considers, however, that this work is insufficiently funded. Government grants must increase markedly and must at least double within the next few years.

The new Tobacco Act should enter into force as soon as possible. There must, however, be a certain transitional period to allow for information about the new Act, etc.

Författningsförslag

Förslag till tobakslag

Rökfria miljöer

1 § Rökning får inte äga rum i lokaler som är avsedda för
1. barnomsorg, skolverksamhet eller annan verksamhet för barn och ungdom, eller
2. hälso- och sjukvård eller tandvård.

Rökning får inte heller äga rum på skolgårdar eller på platser utomhus som är avsedda för barnomsorg.

Särskilda rökrum får avsättas för patienter och motsvarande inom hälso- och sjukvård eller tandvård.

2 § Rökning får inte äga rum i lokaler där en offentlig tillställning som avses i 9 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) eller en allmän sammankomst som avses i 1 § lagen (1956:618) om allmänna sammankomster anordnas. Detsamma gäller lokaler som de som deltar i tillställningen eller sammankomsten behöver passera eller besöka.

Rökning får dock ske i anslutande rum eller utrymmen som särskilt har avsatts för detta.

3 § I hotell och andra inrättningar där tillfällig bostad yrkesmässigt upplåts skall minst hälften av de rum som upplåts vara rökfria.

Restauranger och andra serveringsställen med mer än femtio sittplatser skall ha en eller flera rökfria avdelningar som sammanlagt omfattar minst hälften av sittplatserna.

4 § Rökning får inte äga rum
1. på allmänna färdmedel eller i lokaler som står till förfogande för resande med allmänna färdmedel, eller
2. i andra lokaler dit allmänheten har tillträde och som inte omfattas av 1–3 §§.

Rökning får dock ske i enstaka rum eller utrymmen som särskilt har avsatts för detta.

5 § Lokaler och andra utrymmen som huvudsakligen används för verksamhet som omfattas av arbetsmiljölagen (1977:1160) skall vara rökfria, om två eller flera arbetstagare brukar vistas där. Rökning får dock ske i enstaka rum eller

utrymmen som särskilt har avsatts för detta. Rökning får därutöver ske i rum som används av endast en person, om ventilationen där är sådan att rök inte sprids till rökfria lokaler.

6 § Bestämmelserna om rökfria miljöer gäller inte i fråga om bostäder och andra lokaler för boende som inte är tillfälligt.

7 § Om det med hänsyn till lokalens beskaffenhet och användningssätt samt omständigheterna i övrigt finns synnerliga skäl, får avvikelse ske från 1–5 §§.

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om beskaffenheten av rökrum och andra utrymmen där rökning får äga rum.

9 § Den som äger eller disponerar över en lokal eller ett annat utrymme som omfattas av bestämmelserna om rökfria miljöer svarar för att bestämmelserna och föreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelserna iakttas.

Om någon trots tillsägelse röker i ett rökfritt utrymme dit allmänheten har tillträde, får han eller hon avvisas. Den som har att verkställa avvisningen får påkalla hjälp av polis.

Reklam

10 § Reklam och annan försäljningsfrämjande verksamhet som avser tobaksvaror och som riktar sig till konsumenter är förbjuden.

Första stycket gäller inte reklam som enbart består i text eller dekor på tobaksförpackning eller exponering av förpackning på säljställe, under förutsättning att reklamen är utformad på ett måttfullt sätt.

11 § Reklam och annan försäljningsfrämjande verksamhet som avser annat än tobaksvaror får inte utformas så att den är påtagligt ägnad att främja avsättningen av tobaksvaror.

12 § En handling som strider mot 10 eller 11 § skall vid tillämpning av marknadsföringslagen (1975:1418) anses vara otillbörlig mot konsumenter.

Handel

13 § Tobaksvaror får inte säljas till den som är under arton år.

14 § Tobaksvaror får inte säljas i automat eller genom andra former av självbetjäning.

15 § Regeringen får föreskriva att tobaksvaror får säljas endast i förpackningar som innehåller en viss mängd av varan.

Regeringen får vidare föreskriva att förpackningar med tobaksvaror skall vara försedda med skattemärke.

16 § Vid detaljhandel med tobaksvaror får tillfälliga prisnedsättningar och mängdrabatter inte förekomma.

Varningstexter m.m.

17 § Förpackningar till tobaksvaror som är avsedda att saluhållas till konsumenter inom landet skall i den utsträckning som socialstyrelsen bestämmer förses med texter som lämnar upplysning om hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak (varningstexter).

Socialstyrelsen bestämmer hur varningstexterna skall vara avfattade och hur de skall utformas och anbringas på förpackningen.

18 § Socialstyrelsen får föreskriva att förpackningar till tobaksvaror som är avsedda att saluhållas till konsumenter inom landet skall förses med deklaration som lämnar uppgift om skadliga ämnen eller beståndsdelar som tobaksvaran innehåller eller ger upphov till (innehållsdeklaration).

Socialstyrelsen bestämmer hur deklarationer skall vara avfattade och hur de skall utformas och anbringas på förpackningen.

19 § Tillverkare och importörer har ansvaret för att förpackningar till tobaksvaror förses med föreskrivna varningstexter och innehållsdeklarationer.

20 § En tobaksvara får inte saluhållas till konsumenter, om den saknar föreskriven varningstext eller innehållsdeklaration eller om texten eller deklarationen är oriktig.

Produktkontroll

21 § Det åligger tillverkare och importörer av tobaksvaror att, i den utsträckning som socialstyrelsen föreskriver, genom egna undersökningar eller på annat sätt utreda de kemiska och toxikologiska egenskaperna hos tobaksvaror som tillverkas i eller införs till Sverige. I den utsträckning som socialstyrelsen föreskriver skall tillverkare och importörer till styrelsen redovisa undersökningsresultat och andra uppgifter som kan behövas för att bedöma varornas hälsorisker.

22 § Regeringen får, om särskilda hälsoskäl föreligger, meddela förbud mot att vissa slag av tobaksvaror tillverkas i eller införs till Sverige.

23 § Regeringen får föreskriva gränsvärden för skadliga ämnen eller beståndsdelar som en tobaksvara innehåller eller ger upphov till. En vara som inte uppfyller föreskrifterna får inte tillverkas i eller införas till Sverige.

Tillsyn

24 § Den centrala tillsynen över att denna lag efterlevs utövas av
arbetarskyddsstyrelsen när det gäller 5 §,
konsumentverket när det gäller 10–12 §§,
socialstyrelsen när det gäller lagen i övrigt.
Den lokala tillsynen utövas av
miljö- och hälsoskyddsnämnden när det gäller 1–4 §§,
yrkesinspektionen när det gäller 5 §,
socialnämnden när det gäller 13–16 §§.

25 § En tillsynsmyndighet får meddela föreläggande eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

I beslut om föreläggande eller förbud kan tillsynsmyndigheten sätta ut vite.

I fråga om tillsyn beträffande 10–12 §§ gäller bestämmelserna i marknadsföringslagen (1975:1418).

26 § En tillsynsmyndighet får besluta att en tobaksvara som saluhålls eller uppenbart är avsedd att saluhållas i strid mot 15, 17, 18 eller 22 § skall tas om hand. Det åligger polismyndigheten att vid behov lämna handräckning när en vara skall omhändertas.

Har en vara tagits om hand, får ägaren under tillsynsmyndighetens kontroll vidta rättelser som behövs för att den skall få saluhållas. Varan får återlämnas, om det görs sannolikt att den inte kommer att saluhållas i strid mot lagen. I annat fall får varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

27 § En tillsynsmyndighet har rätt att på anfordran få upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för tillsynen enligt denna lag.

28 § För fullgörande av sina åligganden enligt denna lag har en tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av lagen och får där göra undersökningar och ta prover. För uttaget prov betalas inte ersättning.

Polismyndigheter skall lämna det biträde som behövs för tillsynen.

Om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov föreskriver regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

29 § Den som har deltagit i tillsyn enligt denna lag eller på annat sätt har tagit befattning med ett ärende som avses i lagen får inte obehörigen yppa

eller nyttja vad han därvid har erfarit om yrkeshemlighet eller affärsförhållande.

Straff m.m.

30 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 13, 14, 16 eller 20 § eller mot föreskrift som har meddelats med stöd av 15, 22 eller 23 § döms till böter.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Till ansvar döms inte heller, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

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

31 § En tobaksvara som har varit föremål för brott mot 20 § eller värdet därav får förklaras förverkad, om inte särskilda skäl talar mot det.

32 § Allmänt åtal för brott som avses i 30 § får väckas endast efter anmälan av en tillsynsmyndighet.

Överklagande

33 § Miljö- och hälsoskyddsnämndens samt socialnämndens beslut enligt denna lag överklagas till länsstyrelsen. Yrkesinspektionens beslut överklagas till arbetarskyddsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut enligt denna lag överklagas till kammarrätten. Arbetarskyddsstyrelsens beslut får inte överklagas.

Socialstyrelsens beslut enligt denna lag överklagas till regeringen.

Denna lag träder i kraft den , då lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror samt lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror upphör att gälla.

Beslut om varningstext eller innehållsdeklaration som gäller vid ikraftträdandet av den nya lagen skall fortsätta att gälla till dess annat har föreskrivits med stöd av lagen.

I. BAKGRUND

1 Utredningens direktiv och arbete

1.1 Direktiv

Genom beslut den 11 maj 1988 bemyndigade regeringen statsrådet Sigurdsen att tillsätta en utredning om åtgärder för minskat tobaksbruk. I direktiven för utredningen (dir. 1988:23) anfördes att konsumtionen av tobaksvaror fortfarande är oroande hög ur hälsosynpunkt. Tobaksrökningen medför hälsorisker också för personer i rökarens omgivning. Ytterligare insatser från samhällets sida var därför nödvändiga, sades det i direktiven. Det konstaterades att många länder, inte minst grannländer i Norden, hade genomfört mer omfattande restriktioner än Sverige i syfte att nedbringa tobakskonsumtionen.

Utredningens uppgifter presenterades i direktiven på följande sätt.

"För många människor framstår det som motsägelsefullt att samhället försöker motverka bruket av tobak samtidigt som marknadsföring av tobaksvaror tillåts. Det kan ifrågasättas om det går att få till stånd en allmän uppslutning kring strävandena att minska bruket av tobaksvaror så länge det är tillåtet med reklam för sådana varor. Riksdagen har också föreslagit att regeringen skall tillkalla en utredning i syfte att få till stånd ett förbud mot annonsering av tobaksvaror.

Utredaren bör överväga om förbud mot reklam för tobaksvaror bör införas samt lägga det förslag till lagstiftning som prövningen föranleder. Utredaren bör även beakta en ökad användning av s.k. smygreklam, som ett reklamförbud skulle kunna medföra, t.ex. reklamtryck på kläder och sådan reklam för andra produkter än tobak, som genom sin utformning även fungerar som tobaksreklam. Utredaren bör därvid överväga behovet av och möjligheterna till ingripande mot sådan reklam. Vidare bör utredaren beakta den ökade marknadsföringen via satellit- och kabel-TV som kan bli följden av ett reklamförbud, liksom vilka möjligheter som finns att ingripa mot sådan reklam. En analys bör också göras av de konsekvenser som ett förbud mot tobaksreklam kan medföra för konkurrensen mellan olika tobaksföretag.

Utredaren bör också överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att tillförsäkra allmänheten tillgång till rökfria miljöer i lokaler för gemensamt bruk och på allmänna kommunikationsmedel. Rökfritt bör där vara det normala och tillåtelse att röka ses som ett undantag. Utgångspunkten bör vara att ingen skall behöva utsättas för tobaksrök mot sin egen vilja. Utredaren bör ange vilken typ av lokaler m.m. som bör omfattas av sådana bestämmelser. De åtgärder som föreslås bör i rimlig utsträckning ta hänsyn till rökarnas önskemål om att få utrymmen där rökning kan tillåtas, om detta kan ske samtidigt som möjligheten att välja en rökfri miljö bibehålls. De regler som skall gälla för kommunikationsmedel bör utformas bl.a. med hänsyn till den tidrymd som de resande förväntas vistas där. Utredaren bör också överväga om

överträdelser mot föreslagna regler skall kunna straffbeläggas och i så fall vilken typ av påföljd eller tvångsmedel som bör kunna tillämpas.

Priset har självfallet stor betydelse för efterfrågan på en vara. I Sverige har cigaretter relativt sett blivit billigare under den senaste 20-årsperioden. Under 1970-talet höjdes inte priset i samma takt som konsumentprisindex, varigenom den relativa prisnivån sjönk. Under 1980-talet har tobakspriserna hittills utvecklats ungefär parallellt med konsumentprisindex. Ett genomförande av den i kompletteringspropositionen våren 1988 föreslagna höjningen av tobaksskatten kommer dock sannolikt att innebära att tobakspriserna i år ökar mera än konsumentprisindex. Priset har betydelse för alla konsumenter men kan vara av särskilt stor betydelse för ungdomar som ännu inte har egna inkomster. Utredaren bör utreda prisinstrumentets betydelse för tobakskonsumtionen och möjligheterna att begränsa denna med hjälp av skattens storlek.

Utredaren bör vidare överväga vilka ytterligare insatser som krävs för att nedbringa tobakskonsumtionen. Förutom åtgärder för att påverka befolkningens rökvanor bör uppmärksamhet ägnas åt åtgärder för att påverka den stigande användningen av snus främst bland ungdomar."

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har till en början sammanställt uppgifter om tobaksbrukets omfattning och skadeverkningar. Uppgifterna har till stora delar hämtats ur internationella publikationer, t.ex. rapporter från Surgeon General i USA och skrifter från Världshälsoorganisationens, WHO:s, Europaregion. Särskilt har rapporter om hälsorisker förknippade med passiv rökning studerats. Uppgifter om rökvaneutvecklingen i Sverige, cigarettprisernas utveckling m.m. har erhållits från Statistiska Centralbyrån.

Utredningen har vidare samlat information om effekterna av tobaksreklam. Härvid har Svenska Tobaksbranschföreningen och Svenska Tobaks AB bidragit med faktauppgifter och synpunkter. Ett omfattande material har överlämnats från Tobaksbranschföreningens Granskningsnämnd.

Utredningen har ägnat stor uppmärksamhet åt åtgärder som vidtagits eller planeras mot tobaksbruket i andra länder, i synnerhet i de nordiska grannländerna och inom EG. Företrädare för utredningen deltog i First European Conference on Tobacco Policy – Tobacco or Health: The Way Ahead, som arrangerades av WHO, EG-kommissionen och Spaniens hälso- och konsumentministerium i Madrid den 7–11 november 1988. Utredningen har under sitt arbete företagit studieresor till Danmark, Finland och Norge samt till Belgien (innefattande EG-sekretariatet i Bryssel), Irland, Kanada och USA. Utredningens sekreterare deltog i Internationella cancerunionens konferens Tobacco Priorities and Strategies i Haag den 1–3 november 1989. Ytterligare uppgifter om utländska förhållanden har inhämtats genom kontakter med de svenska ambassaderna och hälsomyndigheter i flera länder. En rad rapporter och andra dokument, bl.a. presentationer av EG:s anti-cancerprogram och WHO:s aktionsplan Smoke-Free Europe, har överlämnats till utredningen.

Utredningen har vid flera tillfällen sammanträffat med företrädare för tobaksbranschen i Sverige, varvid även externa experter har deltagit. Bl.a. besökte utredningen den 20 februari 1989 Tobaksbolagets cigarettfabrik i Malmö. Härvid medverkade också företrädare för de fackliga organisationerna inom bolaget. Utredningen har vidare haft diskussioner med företrädare för arbetsmarknadsorganisationerna inom hotell- och restaurangbranschen.

Sveriges Hotell- och Restaurangförbund har för utredningens räkning genomfört en enkät bland medlemmar i Stockholmsområdet angående förekomsten av och uppfattningen om rökfria restauranger.

Företrädare för utredningen deltog den 24–25 januari 1989 i konferensen Rökfritt Landsting som anordnades i Sollefteå av Västernorrlands läns landsting. De organisationer som huvudsakligen arbetar med tobaksfrågor, nämligen ungdomsorganisationen En Rökfri Generation, NTS (Nationalföreningen för upplysning om tobakens skadeverkningar) och Riksförbundet VISIR (Vi som inte röker) samt föreningen Smokepeace, har vid en sammankomst med utredningen lämnat information och synpunkter. Härvid överlämnade En Rökfri Generation 43 690 namnunderskrifter som insamlats bland ungdomar till stöd för krav på förbud mot all öppen och dold tobaksreklam.

I samband med att utredningen utformat sina förslag har samråd skett med företrädare för arbetsmarknadens parter. Utredningen har vidare under arbetets gång haft kontakter med Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet samt med företrädare för bl.a. allergiutredningen och experter inom Folkhälsogruppen under regeringens hälso- och sjukvårdsberedning.

Vid en sammankomst med riksdagens socialutskott den 21 februari 1990 har utredningen lämnat information om sitt arbete och fått del av synpunkter från företrädare för utskottet.

2 Tobaksbruket i ett folkhälsoperspektiv

2.1 Tobaksvanornas utveckling

Bruket av tobak kom till vårt land för flera hundra år sedan. Åtminstone sedan 1600-talet har tobak använts i form av snus eller för rökning (främst pip- och cigarrökning). Cigarettrökningen kom till Sverige senare än till många andra länder. Först efter andra världskriget blev cigarettrökningen den vanligaste formen av tobaksbruk i vårt land.

Kunskapen om tobaksbrukets hälsoskador är av ännu senare datum. Även om den allra första iakttagelsen av ett samband mellan rökning och cancer rapporterades i Storbritannien redan på 1700-talet, så var det först på 1950-talet som detta började uppmärksammas i större omfattning inom den medicinska forskningen. I början av 1960-talet publicerades i Storbritannien och USA de första större, sammanfattande rapporterna om rökningens skadeverkningar. Den amerikanske hälsovårdsdirektören, Surgeon General, har därefter så gott som varje år låtit publicera omfattande rapporter om tobakens skadeverkningar i serien The Health Consequences of Smoking.

Tobaksbrukets utveckling och den ökande kunskapen om dess skadeverkningar har beskrivits ingående av tidigare utredningar, i första hand av socialstyrelsens tobaksutredning i rapporten Tobaksrökning från 1973 och av 1977 års parlamentariska tobakskommitté i betänkandet (SOU 1981:18) Minskat tobaksbruk. Kunskapsöversikter beträffande tobakens skadeeffekter har publicerats t.ex. inom ramen för utredningen Hälso- och sjukvård inför 90-talet, HS-90 (Hälsorisker – en kunskapssammanställning, SOU 1981:1). Skadeverkningar av tobak behandlas vidare i cancerkommitténs slutbetänkande Cancer–orsaker–förebyggande m.m. (SOU 1984:67) och i socialstyrelsens folkhälsorapport 1987 (Socialstyrelsen redovisar 1987:15). En redogörelse för tobaksvanornas utveckling efter andra världskriget har publicerats av socialstyrelsen 1986 i en rapport, Tobaksvanor i Sverige (Socialstyrelsen redovisar 1986:9).

Mot denna bakgrund finner utredningen det tillräckligt att presentera en översiktlig redogörelse för tobaksvanornas utveckling och tobakens hälsoeffekter. En mer detaljerad beskrivning ges endast för nya rön och data från de allra senaste åren. Framställningen bygger i huvudsak på de ovan angivna källorna. När det gäller aktuella forskningsrön har material hämtats från vetenskapliga artiklar i bl.a. Läkartidningen (Svärdsudd, Rökning och kardiovaskulär sjukdom – epidemiologi och mekanismer. Läkartidningen 1987; 84:3590-93. Larsson, Tobak och cancer – sambanden övertygande. Läkartid-

ningen 1988; 85:2858–63). Även internationella källor har använts, exempelvis de senaste årens rapporter från USA:s Surgeon General om rökningens följder för hälsan. Även när det gäller passiv rökning har material hämtats från vetenskapliga artiklar (t.ex. Fielding & Phenow, Health Effects of Involuntary Smoking, New England Journal of Medicine 1988; 319:1452–1460). Aktuella data om rökvanor har främst hämtats från SCB:s undersökningar om svenska folkets levnadsförhållanden samt från CAN:s undersökningar om skolungdomars alkohol-, narkotika- och tobaksvanor.

Rökningen bland svenska män har ökat under 1900-talet. I mitten av 1960-talet var ungefär hälften av männen dagligrökare. Utvecklingen bröts emellertid omkring år 1969–70 och rökningen har senare minskat. Under de två senaste decennierna har bruket av snus ökat, efter att tidigare ha uppvisat en nästan oavbruten nedgång sedan 1920-talet. Ökningen har främst ägt rum bland pojkar och yngre män. År 1988 var ca 28 procent av de vuxna männen (16 år och äldre) dagligrökare. Härtill kom omkring tio procent som rökte tillfälligt. Ungefär 17 procent av männen snusade dagligen.

Rökningen bland kvinnor ökade främst under 1950- och 1960-talen. Under 1970-talet bröts den uppåtgående trenden och sedan slutet av 1970-talet minskar rökningen nu även bland kvinnor. Bruket av snus har inte blivit vanligt bland kvinnor. Under 1988 var det ca 26 procent av kvinnorna (16 år och äldre) som var dagligrökare. Knappt tio procent rökte tillfälligt.

Tabell 1. Andel dagligrökare i vuxenbefolkningen (16–84 år) år 1980–88 (SCB)

	1980	-81	-82	-83	-84	-85	-86	-87	-88
Män	36,3	34,0	33,8	31,8	33,2	29,9	28,8	29,3	27,7
Kvinnor	28,7	27,0	27,7	26,4	28,0	27,3	26,5	26,1	26,2
Totalt	32,5	30,4	30,7	29,1	30,6	28,6	27,6	27,7	27,0

Försäljningen av cigaretter har under senare år företett en svag minskning. Försäljningen av andra tobaksvaror för rökning minskar betydligt kraftigare, medan försäljningen av s.k. rökfri tobak, främst snus, ökar (dock ej 1988).

Tabell 2. Försäljning av tobaksvaror i Sverige 1983–1988 (Svenska Tobaks AB)

År	Cigaretter		Cigarrer/ cigariller		Röktobak	Alla rökverk	
	Milj st	Ton	Milj st	Ton	Ton	Ton	Per capita* (kg)
1983	11 560	7 990	125	200	1 510	9 700	1,43
1984	11 502	7 890	119	192	1 747	9 829	1,44
1985	11 152	7 563	111	175	1 680	9 418	1,38
1986	11 211	7 420	108	169	1 586	9 175	1,34
1987	11 106	7 294	102	156	1 481	8 931	1,30
1988	11 197	7 141	94	143	1 419	8 703	1,26

* Medelfolkmängd, 15 år <

År	Snus (Ton)	Portionstobak (Ton)
1983	4 029	24
1984	4 332	22
1985	4 560	20
1986	4 673	19
1987	4 695	18
1988	4 594	16

Att rökningen minskar visar sig bl.a. i att en allt större del av de uppväxande generationerna förblir rökfria och att den genomsnittliga åldern för tobaksdebut förskjutits uppåt. År 1971 var det 41 procent av pojkarna och 47 procent av flickorna i grundskolans årskurs 9 (dvs. 16-åringar) som uppgav sig vara rökare. Motsvarande siffror för år 1982 var 25 resp. 35 procent. Även om undersökningsmetodiken sedan förändrats något så att strikt jämförbarhet inte kunnat bibehållas, torde rökningen därefter ha minskat ytterligare. Under de senaste åren har det dock publicerats studier som tyder på att rökningen bland tonåringar åter ökar. År 1988 var det 17 procent av pojkarna och 24 procent av flickorna i grundskolans årskurs 9 som uppgav sig vara rökare. Uppgifter från motsvarande undersökning år 1989 visar att andelen rökare i årskurs 9 ökat till 23 procent bland pojkar och 30 procent bland flickor. Även om förändringarna inte mer än nätt och jämt ligger utanför den statistiska felmarginalen är dessa uppgifter alarmerande. Långt ifrån alla dessa ungdomar var dock dagligrökare. År 1989 var andelen snusare 17 procent bland pojkarna och 3 procent bland flickorna i grundskolans årskurs 9.

Rök- och snusvanorna skiljer sig kraftigt åt mellan olika grupper. För männen gäller att rökningen är mest utbredd bland medelålders och äldre, medan yngre åldersgrupper röker i betydligt mindre utsträckning. Bland kvinnor är rökningen förhållandevis sällsynt bland de allra äldsta och mest utbredd i åldrarna 25–44 år, medan åldersgrupperna 16–24 år resp. 45–64 år uppvisar något lägre siffror. Bland de yngre grupperna är rökningen mer vanlig bland kvinnor än bland män. Snusningen är numera mest utbredd bland yngre män, vilket står i skarp kontrast till situationen för några

decennier sedan då snusandet nästan uteslutande förekom bland de äldsta männen. Snusning förekommer nästan inte alls bland kvinnor.

Generellt sett har det tidigare varit så att rökningen ökat med urbaniseringsgraden, dvs. att storstadsbor varit rökare i större utsträckning och också haft högre dagskonsumtion än de som bott i mindre städer eller på landsbygden. Dessa skillnader består, även om en utjämning har skett under de senaste årtiondena.

Rökningen var tidigare också mer utbredd bland samhällets "högre" socio-ekonomiska grupper, dvs. bland personer med lång utbildning och hög inkomst. I synnerhet gällde detta kvinnor, där rökningen först vann insteg bland socialt och ekonomiskt självständiga grupper. I detta avseende har situationen förändrats drastiskt på senare år. Bland män gäller att rökningen minskat främst i grupper med lång utbildning och hög inkomst. Det är med andra ord män i gynnade grupper som främst tagit intryck av kunskaperna om tobakens skadeverkningar och avstått från att börja eller slutat röka. Rökningen är mest utbredd bland grupper med kort utbildning och låg inkomst. En liknande utveckling har iakttagits bland kvinnor. Likaså finner man i dag en motsvarande bild bland ungdomar. Flera studier tyder på att rökningen är betydligt vanligare bland elever på de korta, yrkesinriktade gymnasielinjerna än på de längre, mer teoretiska linjerna.

Diagram 1. Andel dagligrökare bland män i olika åldersgrupper 1980–1988 (SCB)

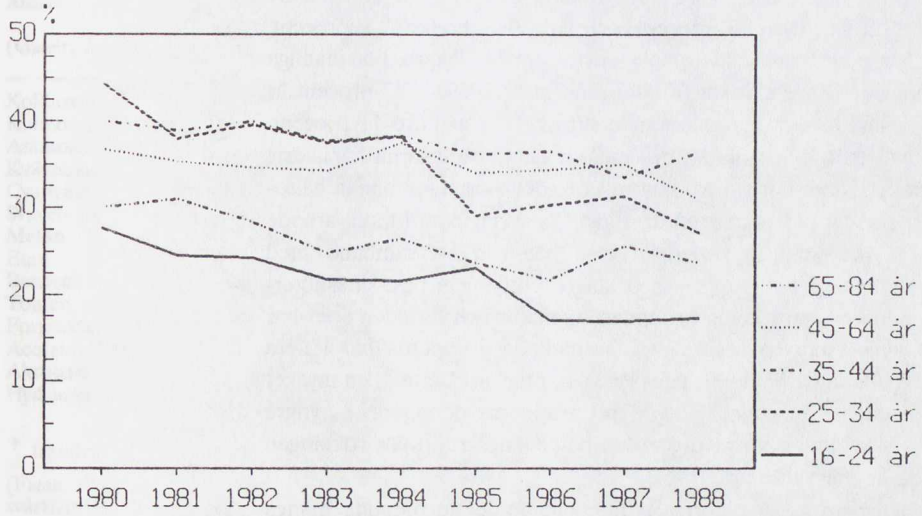
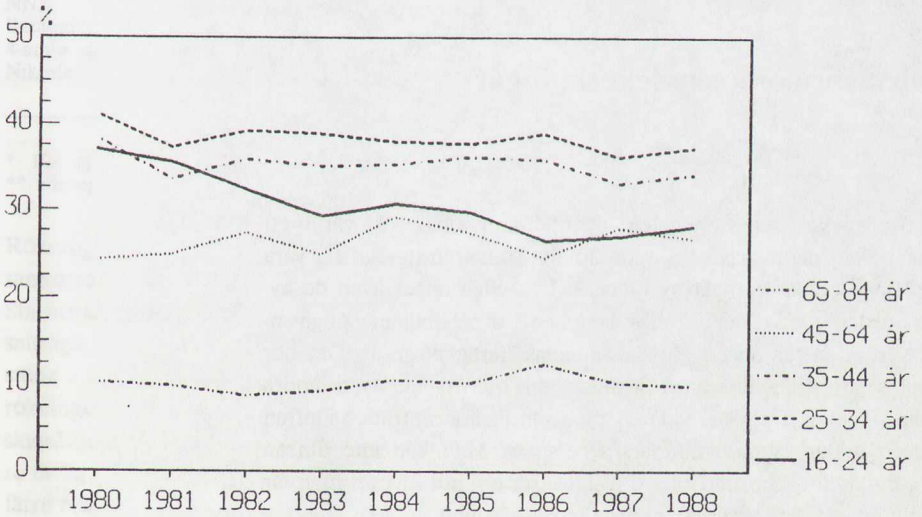


Diagram 2. Andel dagligrökare bland kvinnor i olika åldersgrupper 1980–1988 (SCB)



En tydlig illustration av utvecklingen kan man hämta från de undersökningar om rökvanor bland svenska läkare som regelbundet utförts sedan 1969. År 1969 var 46 procent av alla läkare dagligrökare, år 1972 var andelen 37 procent, år 1982 var den 20 procent och år 1988 endast 15 procent. Minskningen har skett bland både manliga och kvinnliga läkare. För manliga läkare har andelen rökare minskat från 48 procent år 1969 till 17 procent år 1988. För kvinnliga läkare är motsvarande siffror 35 respektive 11 procent. Den helt övervägande delen (ca 80 procent) av de yngre läkarna har aldrig varit dagligrökare. Detta står i skarp kontrast till rökvanorna hos annan hälso- och sjukvårdspersonal där rökningen är minst lika vanlig som i motsvarande åldersgrupper i befolkningen i övrigt. Även här kan ett samband med utbildningen skönjas så att grupper med längre utbildning, t.ex. sjuksköterskor, röker i mindre utsträckning än undersköterskor och biträden som har kortare utbildning. Andelen rökare i de sistnämnda grupperna har i flera regionala undersökningar befunnits ligga kring 40 procent. Detta är en mycket hög siffra som endast delvis förklaras av att grupperna domineras av yngre och medelålders kvinnor som ju utgör den befolkningsgrupp där rökningen för närvarande är mest utbredd.

Även om rökningen alltså i stort sett minskar, är det fortfarande många som röker i vissa grupper. Det gäller t.ex. vissa invandrargrupper (främst män) samt grupper med kort utbildning och låg inkomst, dvs. grupper som även i andra avseenden kan betraktas som hälsopolitiska riskgrupper. Den nuvarande rökvaneutvecklingen orsakar och förstärker den rådande ojämlikheten i hälsa. Hälsoeffekterna av dagens tobaksvanor kommer att ge utslag även in i nästa århundrade.

2.2 Tobaksbrukets skadeverkningar

2.2.1 Allmänt

Mer än 4 000 olika kemiska ämnen har identifierats i tobaksrök, varav ett 40-tal är cancerframkallande. Några av de ämnen som främst visat sig vara farliga från hälsosynpunkt framgår av tabell 3. I tabellen anges även de hygieniska gränsvärden som gäller för dessa ämnen i arbetsmiljöer. Angivandet av dessa värden syftar till att antyda ämnenas "farlighetsgrad". Det bör dock observeras att gränsvärdena fastställs med hänsyn till även andra faktorer än skadligheten. De gäller vidare genomsnittlig koncentration i luften på arbetsplatsen under ett åtta-timmars arbetspass. Man kan inte utifrån dessa siffror göra jämförelser med eller dra slutsatser om hur mycket man får i sig av dessa ämnen vid vare sig aktiv eller passiv rökning.

Tabell 3. Halter av några skadliga ämnen i cigarettrök

Ämne (Gaser, ångor)	Halt i röken (miljondelar)	Inverkan på kroppen	Hygieniskt gränsvärde (miljondelar)
Koldioxid	85 000-145 000	Kvävande vid hög halt	5 000
Kolmonoxid	15 000-55 000	Mycket giftig, kvävande	35
Ammoniak	80-500	Irriterande	25
Kväveoxid	10-1 600	Irriterande, hostretande	25
Cyanväte	25-900	Mycket giftig, kvävande	5+
Svavelväte	ca 150	Mycket giftig, kvävande	10
Metan	700-3 500	Ingen inverkan vid måttliga halter	-
Etan	200-1 200	Ingen inverkan vid måttliga halter	-
Bensen	12-80	Cancerframkallande	5
Toluen	13-130	Narkosverkan	50
Formaldehyd	20-100	Irriterande, allergiframkallande	0,5
Acetaldehyd	140-2 100	Irriterande	25
Akrolein	25-150	Mycket irriterande	0,1
Hydrazin	ca 60	Allergi- och cancerframkallande	0,1
+ takvärde, mg/m^3			
(Fasta eller svårflyktiga ämnen)	Halt i mg/m^3		
Benspyren	0,025-0,125	Cancerframkallande	0,005
Dibensantracen	ca 0,10	Cancerframkallande	-
Dimetylnitrosamin	0,003-0,5	Cancerframkallande	-*
N'nitrosonornikotin	0,3-9	Cancerframkallande	-
NNK	0,3-1	nitrosaminer	-
Betanaftylamin	0,003-0,005	Cancerframkallande	-**
4-aminodifenyl	0,002-0,006	Cancerframkallande	-**
Nikotin	250-6 000	Beroendeframkallande	-

* Får ej hanteras inom arbetslivet utan tillstånd från yrkesinspektionen
** Får ej hanteras inom arbetslivet

Rökningen har i stora epidemiologiska studier från många länder visats ha ett samband med den totala dödligheten, alla dödsorsaker sammantagna. Statistiskt kan man uttrycka detta som att rökningen förkortar den genomsnittliga livslängden med fem till tio år. Den relativa betydelsen av rökning är störst i åldrarna under 60 år. I flera stora undersökningar har man visat att rökningen som generell riskfaktor minskar i betydelse när man passerat pensionsåldern. Detta innebär dock inte att rökningen som sådan skulle bli mindre farlig efter någon viss ålder, utan minskningen avspeglar snarare att det är färre rökare som överlever till hög ålder och att de kanske också drar ner sin konsumtion jämfört med när de var yngre.

Ett närmare studium av rökningens inverkan klargör att den ökar riskerna för en rad olika sjukdomar och skador. Den kvantitativt viktigaste översjukligheten och överdödligheten hänför sig till sjukdomar i hjärtats kranskärl, följt av lungcancer och kronisk obstruktiv lungsjukdom (kronisk bronkit och lungemfysem).En svensk prospektiv studie, där man följde 25 000 svenska män mellan åren 1963–79 och kartlade såväl rökvanor som dödsorsaker, har

visat en klar samvariation mellan rökvanorna och risken att dö av cancer i lungorna och cancer i en rad andra organ samt av bronkit och emfysem, ischemisk hjärtsjukdom, aorta-aneurysm och magsår. Detta stämmer väl med iakttagelserna i en mängd utländska studier.

2.2.2 Hjärt-kärlsjukdom

Hjärt-kärlsjukdomar är den dominerande enskilda anledningen till långvarig sjukdom och också den vanligaste dödsorsaken hos vuxna. Det finns många olika typer av sjukdomar i hjärta och blodkärl, men de som i dag har helt dominerande betydelse för dödlighet och behov av sjukvård är sjukdom i hjärtats kranskärl (ischemisk hjärtsjukdom) och slaganfall (sjukdom i hjärnans blodkärl). Båda dessa sjukdomsgrupper har med åderförkalkning att göra. Det råder betydande enighet om att en grupp riskfaktorer är av stor betydelse för uppkomsten av kranskärlssjukdom, nämligen kost-blodfetter, rökning, högt blodtryck samt psyko-sociala förhållanden.

Manliga rökare löper 2–3 gånger så stor risk som manliga icke-rökare att insjukna i hjärtinfarkt. Motsvarande riskstegring bland kvinnliga rökare är 1,5–3 gånger.

Kärlkramp i benen (claudicatio intermittens) är en annan sjukdom som orsakas av åderförkalkning, där en av de viktigaste bakomliggande faktorerna är rökning. Sjukdomen yttrar sig som smärtor i benen vid ansträngningar på grund av kärlförträngningarna. Man har i en studie t.ex. kunnat visa att inga patienter med kärlförträngning behövde opereras för sin förträngning under en femårsperiod om de slutade röka. Enbart rökstoppet medförde en sådan förbättring att operation blev överflödig. Av dem som fortsatte att röka blev elva procent tvungna att genomgå amputation av benet.

Rökningens roll för insjuknandet i kranskärlssjukdom och kärlkramp i benen är i dag allmänt accepterad. Rökningens betydelse för insjuknande i slaganfall är mer omdiskuterad. Det finns dock flera epidemiologiska studier som visar att rökare, både bland män och bland kvinnor, löper ökad risk för slaganfall jämfört med icke-rökare.

Den eller de mekanismer varigenom rökningen utövar sin effekt på hjärt-kärlsystemet är ännu inte helt klarlagda. Såväl nikotinet som kolmonoxiden i röken anses dock spela in.

Ända sedan sambandet mellan rökning och hjärt-kärlsjukdomar upptäcktes, har det hävdats att en tänkbar förklaring till sambandet skulle kunna vara någon bakomliggande faktor, t.ex. personlighet eller arvsanlag, som skulle kunna leda dels till att man blir rökare, dels till att man lättare insjuknar i t.ex. hjärtinfarkt. Denna fråga har på senare år belysts i rapporter från de svenska och finska tvillingregistren. Man har där funnit att rökande tvillingar i tvillingparen hade högre insjuknande och dödlighet i såväl hjärtinfarkt som lungcancer än de icke-rökande tvillingarna i paren. Det gällde både för tvåäggstvillingar och för enäggstvillingar som ju har identiska arvsanlag. Detta innebär att rökningen har en sjukdomsframkallande effekt i sig, vid sidan av den eventuella effekten av arv eller personlighet.

Det finns ett tydligt dos-responsförhållande mellan rökvana och insjuknande.

De som röker mest löper högst risk, och ju mindre man röker desto lägre blir risken.

2.2.3 Cancer

Cancer är ett samlingsbegrepp för flera sjukdomar, som har vissa gemensamma drag. Det är stora skillnader mellan olika cancerformer vad gäller naturligt förlopp, behandling och förebyggande åtgärder. Antalet fall av cancersjukdom i Sverige har totalt sett ökat under de senaste decennierna. Detta är dels en effekt av att befolkningen åldras (ca 65 procent av all cancer drabbar personer som är 65 år eller äldre), dels en verklig ökning. Cancerkommittén anförde i sitt betänkande SOU 1984:67 att olika miljöfaktorer bidrar till uppkomsten i 80 procent eller mer av alla cancerfall. *Vilka* dessa faktorer är, är dock endast delvis känt.

Den bäst kartlagda och väldokumenterade orsaken till cancer är tobaksrökning. Den förorsakar enligt cancerkommitténs beräkningar ca 15 procent av *all* cancer och uppemot 80 procent av all *lungcancer* i vårt land. Andra miljöfaktorer av betydelse är kostvanor, kemiska och fysikaliska faktorer i vissa arbetsmiljöer, joniserande strålning (t.ex. från radon), alkoholvanor m.m. För en av de cancerformer som för närvarande ökar kraftigast, malignt melanom, är ultraviolett strålning (ökat solbadande) sannolikt huvudorsaken.

Mycket talar för att lungcancer var en ovanlig sjukdom fram till och med de första decennierna på 1900-talet. Statistik från USA och England visar på en låg dödlighet i lungcancer på 1920- och 1930-talen, varefter den började öka snabbt bland män och från 1960-talet även bland kvinnor. Då cancern uppstår bortåt 30 år eller mer efter rökdebuten, stämmer denna utveckling med den kraftiga ökning av cigarettkonsumtionen som bland män inleddes i början av detta århundrade och några decennier senare bland kvinnor. I de nordiska länderna finner man en likartad utveckling. En stark ökning av cigarettkonsumtionen från 1920-talet och framåt, mest markant efter andra världskriget, avspeglar sig här i en stark ökning av lungcancer under 1950-, 1960- och 1970-talen. Under perioden 1960–1980 fördubblades förekomsten av lungcancer i Sverige hos både män och kvinnor. Sedan slutet av 1970-talet har ökningen i dödlighet i lungcancer för män visat en vikande trend, medan den fortsatt att öka bland kvinnor. För närvarande ökar förekomsten av lungcancer med ca två procent per år bland män och med ca fyra procent per år bland kvinnor. Även skillnader i förekomsten av lungcancer mellan t.ex. storstadsområden och landsbygd tycks till stor del kunna förklaras av skillnader i rökvanor.

Det råder alltså ingen tvekan om att tobaksrökning är den dominerande orsaken till lungcancer och till den stora ökning av denna cancerform som observerats i många länder under de senaste decennierna. Sammanfattningsvis kan man säga att, i så gott som alla undersökningar, cigarettrökande män har mellan 4 och 15 gånger och cigarettrökande kvinnor mellan 2 och 7 gånger större risk än icke-rökare att få lungcancer, oavsett konsumtionsintensitet. Det finns ett uttalat dos-responssamband och risken tycks grovt sett vara proportionell till dosen. Om man tar hänsyn till dosens storlek, tycks ingen

väsentlig skillnad föreligga mellan män och kvinnor. Ju tidigare i livet man börjar röka, desto större är lungcancerrisken.

Vilket ämne i röken som utgör den främsta orsaken till lungcancerns uppkomst är inte klart. Tobaksröken innehåller ett stort antal ämnen som visats kunna starta en cancerutveckling (initiatorer) och ämnen som påskyndar en redan inledd cancerutveckling (promotorer). Bland de viktigaste cancerframkallande ämnena i röken finns aromatiska kolväten, nitrosaminer, radioaktiva ämnen (t.ex. polonium-^{210}) m.fl. Röken ger dessutom en fysikalisk skada på slemhinnorna i luftvägarna, vilken i sig kan fungera som promotor. Svenska studier har visat att skillnaderna mellan effekterna av olika typer av rökverk tycks vara marginella. Om man slutar röka, minskar den relativa risken för lungcancer successivt.

Även när man studerar grupper som extra mycket utsatts för andra cancerframkallande ämnen än tobak, t.ex. asbest, visar det sig att den andel av lungcancern som kan förklaras av rökning är minst lika stor som den andel som förklaras av asbesten. Här finns också komplicerade samverkanseffekter. Rökningens respektive asbestens risker inte bara adderas utan snarare multipliceras med varandra.

Även tobaksrök i miljön, dvs. passiv rökning, har av cancerkommittén bedömts vara förknippad med en risk för lungcancer hos icke-rökare.

Det starkaste sambandet med rökning, t.o.m. starkare än för lungcancer, uppvisar *cancer i struphuvudet*. Denna cancerform, som är tio gånger vanligare hos män än hos kvinnor, är ytterst sällsynt hos icke-rökare. I några stora studier har den relativa risken för rökare varit ca tio gånger högre för både män och kvinnor, och i ett par av studierna kunde man inte ens beräkna någon relativ risk, eftersom samtliga patienter med cancer i struphuvudet var rökare. Efter rökstopp avtar den relativa risken på ungefär samma sätt som för lungcancer.

Även för cancer i *läpp, munhåla, svalg och matstrupe* finns starka belägg för ett samband med rökning. I vissa studier finner man här (utom för läppcancer) en samverkan med alkoholkonsumtion, i synnerhet för cancer i matstrupen.

Cancer i *bukspottkörteln* har i ett flertal studier visats ha samband med rökning (och alkoholkonsumtion). Många studier visar också ett samband mellan rökning och cancer i *urinblåsan*, där cancerframkallande ämnen som utsöndras via urinvägarna torde ha väsentlig betydelse.

Under senare år har man också påvisat ett samband mellan rökning och cancer i *livmoderhalsen*. Vidare har man i flera studier funnit ett samband mellan rökning och cancer i *njurarna*. En svensk studie har antytt ett samband mellan rökning under graviditet och ökad risk för cancer hos barnet under barnaåren, främst ökad risk för en speciell form av barnleukemi. Resultaten måste dock ännu anses osäkra.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att övertygande samband kunnat visas mellan tobaksrökning och cancer i lunga, struphuvud och läpp, och att rökning (eventuellt tillsammans med alkoholkonsumtion) ökar risken för cancer i munhåla, svalg, matstrupe, bukspottkörtel och urinblåsa. Starka indicier föreligger för ett samband med njurcancer och livmoderhalscancer.

2.2.4 Kronisk obstruktiv lungsjukdom

Man vet sedan länge att rökningen har samband med vissa andra sjukdomar i andningsvägarna (utöver cancer). Rökare drabbas t.ex. mer av akuta luftvägsinfektioner än icke-rökare.

Hos det stora flertalet rökare uppkommer stegvis sjukliga förändringar i andningsvägarna. Rökare över 35-årsåldern har ofta s.k. *kronisk bronkit*, som beror på att den normala renhållningsfunktionen i luftvägarna skadats. Den viktigaste orsaken till kronisk bronkit är rökning, men även andra luftföroreningar har betydelse. Man har t.ex. funnit att kronisk bronkit är vanligare i städer än på landsbygd, vilket inte helt kan förklaras av skillnader i rökvanor mellan stadsbor och landsbygdsbor.

Även andra sjukliga förändringar i luftrör och lungor har ett samband med rökning. Lindrigt *lungemfysem* är en inte ovanlig åldersförändring som består i skador i lungblåsorna. Emfysem har i det stora flertalet fall samband med rökning. Stora undersökningar har visat ökad dödlighet i emfysem i relation till ökande dagskonsumtion av cigaretter. Emfysemet kan ofta uppstå som en följd av den kroniska bronkiten.

2.2.5 Andra sjukdomar

Det finns ett samband mellan rökning och magkatarr/*magsår*. Här finns även ett samband med alkohol. Flera stora tvärsnittsundersökningar visar att det är dubbelt så vanligt att rökare har magsår jämfört med icke-rökare. Det är också visat att magsår läks bättre om patienten slutar röka. Risken för återfall efter behandling är likaså större om patienten inte slutar röka.

En rad undersökningar visar att gravida kvinnors rökning påverkar *graviditeten* och fostret. Risken för missfall är större för kvinnor som röker och riskerna ökar ju mer man röker. Rökande kvinnor föder barn som genomsnittligt väger 200 g mindre än barn till rökfria mammor. Andelen mycket små barn (≤ 2 500 g) är dubbelt så stor bland rökande mammor som bland icke-rökande. Flera studier tyder på att rökarnas barn släpar efter i tillväxt ända fram till 11-årsåldern. De tycks också komma efter i intellektuell utveckling enligt olika slags test. Barnets tillväxthämning undviks, om mamman slutar röka tidigt under graviditeten.

Barn till rökande mödrar löper också större risk att dö i nära anslutning till förlossningen. Det gäller såväl sen fosterdöd som dödsfall till följd av bristningar i moderkakan, blödningar och andra komplikationer i samband med förlossningen. Även något senare är dödsrisken större för barn med rökande föräldrar, framför allt i plötslig, oväntad spädbarnsdöd.

Rökningen har en negativ inverkan på *fertiliteten*. Kvinnor som röker löper högre risk att bli infertila och kräver längre tid för att bli gravida än icke-rökande kvinnor. Flera studier visar också att klimakteriet hos rökande kvinnor inträffar genomsnittligt två–tre år tidigare än hos rökfria kvinnor.

Det finns ett samband mellan rökning och *ryggbesvär* så till vida att rökningen försämrar blodcirkulationen och därmed syre- och näringstillförseln till framför allt mellankotskivorna (diskarna) i ryggraden. Det finns också en rad

undersökningar, även svenska, som visar att rökning leder till *urkalkning av skelettet*. Riskerna är särskilt påtagliga för kvinnor efter klimakteriet. Rökningen blir härmed en riskfaktor för frakturer, t.ex. lårbenshalsbrott hos äldre. I en studie av kvinnor mellan 50 och 74 år som vårdats för höft- eller underarmsfraktur fann man att speciellt bland magra kvinnor ökade risken för fraktur i hög grad på grund av rökning: risken var tre gånger större för kvinnor som rökte.

Nikotinets effekter på perifer cirkulation tros också ligga bakom de samband med rökning som konstaterats i fråga om vissa andra sjukdomar och skador. Rökning (och snusning) har visats öka risken att drabbas av cirkulationsbesvär i armar och händer (*"vita fingrar"*) bland arbetare som hanterar vibrerande verktyg, t.ex. skogs- och byggnadsarbetare. Den ökade risken för *tandlossning* hos rökare (och snusare) skulle delvis kunna bero på försämrad cirkulation i tandköttet. Rökning har visats påskynda hudens åldrande, varvid effekterna på cirkulationen kan vara en förklaring.

Rökningen har också ett samband med *allergier* och annan överkänslighet. Det finns rön som tyder på att rökare har lättare att utveckla allergi mot t.ex. ämnen i arbetsmiljön än icke-rökare. Framför allt är det dock den passiva rökningens roll som uppmärksammats. Barn som utsätts för tobaksrök under uppväxten blir sannolikt lättare allergiska. Tobaksrök i miljön är också ofta en utlösande faktor för överkänslighetsreaktioner.

Enstaka studier har påvisat ett samband mellan rökning och en speciell hudsjukdom, pustulosis palmoplantaris. Sjukdomen är relativt ovanlig men kronisk, och den drabbar oftast kvinnor. Den yttrar sig som blåsor eller utslag i handflator och på fotsulor.

Passiv rökning har på senare år, som delvis framgått ovan, visats inte bara orsaka akuta obehag och besvär utan också innebära direkta hälsorisker. Personer som vistas längre tider i rökiga miljöer har samma koncentrationer av kolmonoxid och nikotin i blodet som om de själva rökt någon eller några enstaka cigaretter. Barns luftvägar är speciellt känsliga. Flera undersökningar visar att barn till rökande föräldrar oftare har luftrörskatarr, lunginflammation, förkylning, öroninflammation och astmatiska besvär än barn till rökfria föräldrar. De hamnar också på sjukhus i högre utsträckning på grund av luftvägsbesvär och de har högre dödlighet än barn till icke-rökare.

Även vuxna irriteras av passiv rökning. Luftrörsfunktionen skadas och en viss ökad risk för lungcancer har kunnat påvisas. Under de senaste åren har ett par fall av lungcancer hos icke-rökare i Sverige av domstol förklarats vara arbetsskada på grund av passiv rökning på arbetsplatsen.

Flera studier visar också att personer med kranskärlssjukdom – liksom personer med allergi eller annan överkänslighet – försämras av att utsättas för passiv rökning.

En närmare redogörelse för den passiva rökningens risker och problemen med rökning i gemensamhetslokaler ges nedan i kapitel 3, Rökfria miljöer.

2.2.6 Övrigt

Det diskuteras ofta om tobaksbruket är en vana eller en form av drogberoende. Nyare forskningsrön har här bidragit till väsentligt ökade kunskaper om tobaksbrukets natur och nikotinets farmakologiska effekter. År 1988 publicerade Surgeon General i USA en rapport med titeln Nikotinberoende (Nicotine Addiction) där det hävdas att rökning och andra former av tobaksbruk ger ett mycket starkt beroende. Nikotin är enligt rapporten en av de mest beroendeframkallande droger som finns och beroendet kan utvecklas mycket snabbt. En inbiten rökare blir beroende av att ha en viss nikotinnivå i kroppen. Om nikotinnivån sjunker uppstår abstinensbesvär som varierar i styrka allt efter individens grad av nikotinberoende.

Det beroende som tobak ger upphov till är enligt den amerikanska rapporten av samma slag som beroendet av t.ex. kokain eller heroin. Utmärkande för detta slags beroende är bl.a. att drogen används tvångsmässigt. Man fortsätter att använda den trots en önskan att sluta eller upprepade försök att sluta. Andra kännetecken är att drogen har effekter på det centrala nervsystemet som innebär förändringar av sinnesstämningen. Drogen ger vidare "belöningseffekter". Rökare upplever att nikotinet dämpar stress, ångest och aggressivitet. De som har lågt blodtryck kan också uppleva att de mår bättre av att röka, eftersom nikotinet tillfälligt höjer blodtrycket. Den nikotinberoende rökaren kan även känna rökningen som en förstärkning av angenäma situationer.

Tobak påverkar ämnesomsättning och aptit. Rökare väger genomsnittligt något mindre än icke-rökare och många som slutar röka går upp i vikt (även om den bestående viktökningen på sikt mestadels är liten). Vidare säger rökare ofta att cigaretterna hjälper dem att tänka och att utföra vissa uppgifter bättre. Nikotintillförseln är viktig för dem eftersom de annars lätt kommer i obalans på grund av abstinensbesvär.

Den amerikanska rapporten behandlar i första hand nikotinberoende till följd av cigarettrökning. Alla slag av tobaksprodukter innehåller emellertid nikotin. Svenska undersökningar visar att man ofta får i sig mer nikotin av att snusa än av att röka. Erfarenheter från svenska rökavvänjningskliniker tyder på att många upplever det som långt svårare att sluta med snus än att sluta röka.

2.2.7 Några särskilda frågor

Tobakens skadeverkningar har upptäckts på allvar först under 1900-talet, sedan bruket av fabrikstillverkade cigaretter blivit allmänt. Tobaksforskningen domineras helt av forskning kring cigaretter. Man kan då fråga sig hur skadliga andra tobaksvaror är.

Många var länge av uppfattningen att *pip- och cigarrökning* innebar lägre risker än cigarettrökning. Detta baserades främst på forskningsrön från Storbritannien och USA. Efter hand tycks det dock stå klart att dessa forskningsresultat kan förklaras av särdrag i rökvanorna i de nämnda länderna. Bl.a. tycks äldre generationers pip- och cigarrökare där inte dra

djupa bloss i samma utsträckning som andra rökare. Nyare forskningsrön från Sverige och vissa andra länder ger vid handen att pip- och cigarrökare i stort löper samma och lika stora hälsorisker som cigarettrökare.

En annan fråga som diskuterats gäller huruvida införandet av *filtercigaretter* och *s.k. tjär- och nikotinsvaga* cigaretter har inneburit några fördelar från hälsosynpunkt. Denna problematik har bl.a. belysts i rapporten Den föränderliga cigaretten (The Changing Cigarette) från Surgeon General i USA år 1981. Sammanfattningsvis konstateras att den produktutveckling som ägt rum under de senaste decennierna inte har medfört några påvisbara framsteg av betydelse. En övergång till "svaga" cigaretter kan minska risken något för lung- och svalgcancer, förutsatt att övergången inte medför kompensatoriska förändringar av rökvanorna såsom ökad konsumtion, fler eller djupare bloss etc. Denna riskminskning är inte tillnärmelsevis av samma storleksordning som minskningen av cigaretternas genomsnittliga tjärhalt. Även om riskerna för dessa slags cancer är något lägre för den som röker "svaga" cigaretter än för den som röker "vanliga" cigaretter, är risken fortfarande mycket stor jämfört med att inte röka. Hälsovinsten i detta avseende är således mycket liten. Det finns inget som styrker att de "svaga" cigaretterna skulle vara mindre skadliga vad gäller hjärt-kärlsjukdom, kronisk obstruktiv lungsjukdom, andra cancerformer än de ovan nämnda, skaderisker i samband med graviditet och småbarnshälsa, passiv rökning etc.

För att ge de "svaga" cigaretterna sådana egenskaper i fråga om smak m.m. att de godtas av rökarna, har en del fabrikanter ökat användningen av olika slags tillsatser. Detta har väckt farhågor om att dessa nya cigarettyper kan vara förknippade med ökade eller annorlunda sjukdomsrisker.

Snus och andra s.k. rökfria tobaksprodukter har först under de allra senaste åren tilldragit sig den internationella forskningens intresse. Bruket av snus har länge varit en typiskt svensk företeelse, men sedan nu bruket av rökfri tobak börjat öka även i USA och andra västländer har också dessa varors hälsorisker uppmärksammats.

Framställningen begränsas här till att gälla snus av den typ som är vanlig i Sverige. Det svenska snuset skiljer sig i väsentliga avseenden från rökfri tobak i andra länder. Även det svenska snuset innehåller dock en rad ämnen som är cancerframkallande eller skadliga på annat sätt. Främst gäller det s.k. nitrosaminer.

Enligt cancerkommitténs bedömning är bruket av snus (och tuggtobak) förenat med viss ökad risk för cancer, främst i munhålan. Svenska epidemiologiska studier tyder på att fem–sex fall av cancer i munhålan varje år beror på snusningen.

Snusning ökar – liksom rökning – risken för tandlossning och andra skador i munhålan.

Det finns för närvarande förhållandevis litet kunskap om snusets effekter på hjärt-kärlsystemet vid långtidsbruk. I en aktuell svensk studie bland byggnadsarbetare har man funnit att snusare vad avser subjektiva symtom från bl.a. cirkulationsorganen var väsentligt mindre belastade än cigarettrökarna men genomgående mådde sämre än de som inte alls använde tobak. Det framkom också att snusare i lika hög grad som cigarettrökare blev förtidspensionerade på grund av hjärt-kärlsjukdom – en överrisk på ca 50 procent i

jämförelse med dem som aldrig rökt eller snusat. Det mest iögonenfallande fyndet var att snusarna i högre grad än såväl rökare som rökfria hade förhöjt blodtryck. Sammanfattningsvis tyder denna studie på att snusets skadeverkningar inte är begränsade till munhålan utan även synes gälla hjärt-kärlsystemet.

Som påpekats tidigare har snusning även visats öka risken att drabbas av cirkulationsbesvär i armar och händer (*"vita fingrar"*) bland arbetare som hanterar vibrerande verktyg.

Snusning medför samma eller större nikotinintag jämfört med rökning. Det som ovan sagts om nikotinets risker, t.ex. beträffande beroende, gäller således även vid användning av snus.

2.3 Beteendevetenskapliga aspekter

Beteendevetenskaplig forskning har sökt klarlägga orsakerna till att människor röker. Man har då konstaterat att rökvanans utveckling sker i flera olika faser och att en mängd olika faktorer har betydelse för denna.

Det första stadiet kan betecknas som experimentrökning och inträffar vanligen i 10–13-årsåldern. De första rökförsöken sker oftast tillsammans med en kamrat eller i en grupp där det också kan ingå äldre barn. De viktigaste drivkrafterna är nyfikenhet och sökande efter spänning, tillsammans med sociala faktorer som att demonstrera gruppsammanhållning. Experimentrökning är mycket vanlig. Den kan ses som ett inslag i ett beteendemönster som ofta förekommer under förpuberteten och som kännetecknas av att man prövar på vuxnas vanor, utforskar var gränserna för "vuxenbeteendet" går och är benägen att pröva riskfyllda beteenden. Det tycks vara ett vanligt inslag i den sociala utvecklingen att man smygröker någon gång i denna ålder. Det är dock långt ifrån alla smygrökare som blir vanerökare.

Nästa fas kan betecknas som "befästandet" av tobaksvanan. Denna fas kan följa direkt på experimentfasen, men den kan också komma långt senare. Även om "risktagarbeteendet" fortsätter att vara vanligt under hela tonårstiden, så tar det sig senare andra uttryck än rökning. Befästandet av tobaksvanan är i allmänhet en betydligt mindre dramatisk, alldaglig och gradvis fortlöpande process. Något egentligt avgörande beslut kan sällan urskiljas. Man röker då och då, när man blir bjuden, på fester o.d., utan att egentligen reflektera över det. Så småningom börjar man själv skaffa tobaksvaror, kanske för att bjuda tillbaka, och till slut har man oavsiktligt och nästan omedvetet etablerat ett dagligt bruk. I denna fas är psykologiskt betingade faktorer som nyfikenhet eller trots oftast av mindre betydelse. De sociala faktorerna dominerar.

Bland omständigheter som främjar uppkomsten av tobaksbruk finns t.ex. att föräldrar och syskon röker, att kamrater röker, att tobaksvaror är lätt tillgängliga, att omgivningens inställning är tillåtande så att rökningen kan ske obehindrat och repression eller avrådanden uteblir m.m. Det allmänna samhällsklimatet kring rökningen, synen på rökningen som en okontroversiell och alldaglig företeelse, olika förebilders inställning, massmedias skildring av rökning och rökare etc. har likaså betydelse. Så småningom lär man sig att

med tobaksbrukets hjälp möta vissa situationer eller sinnesstämningar och tillfredsställa olika behov. Bruket ger då en del omedelbara belöningseffekter som t.ex. en upplevelse av gruppgemenskap, tillfällen till paus och avkoppling och en metod att koncentrera sig eller att hantera känslor.

Härigenom kommer man så in i nästa fas, vidmakthållandet av tobaksvanan. Här blir de sociala faktorerna så småningom mindre dominerande och i stället kommer psykologiska och farmakologiska faktorer i förgrunden. Man röker inte bara för att uppnå positiva effekter utan lika mycket för att undvika de negativa effekter som infinner sig om man avstår från rökning. Rökningen kan också utvecklas till att likna en betingad reflex, så att man vanemässigt tänder en cigarett i vissa situationer, t.ex. när telefonen ringer, när man dricker kaffe eller när någon annan röker i ens närhet.

Som närmare framgått i avsnitt 2.2.6 anses det numera klart att cigaretter och andra tobaksvaror är beroendeframkallande och att nikotinet är den beroendeskapande substansen i tobaken. Nikotinet är psykoaktivt, dvs. det påverkar en persons stämningsläge, och ett avbrytande av tillförseln ger abstinenssymtom.

Allt fler tobaksanvändare avbryter numera bruket av tobak. Även här handlar det om ett skeende i flera faser. Det uppstår först en insikt om att tobaksbruket är ett allvarligt problem som gäller en själv, följt av en ökande förvissning om att det vore bäst att sluta med tobaksbruket och att detta också är möjligt. Utvecklingen fortsätter med en önskan och till slut ett direkt beslut om att upphöra med användningen av tobak.

Information kan ha stor betydelse för de inledande faserna i denna utveckling. Ett reellt försök att sluta utlöses mestadels av någon konkret händelse, t.ex. en tillsägelse från läkare, eller i samband med graviditet och föräldraskap. Ibland handlar det om rena tillfälligheter som att någon i familjen eller vänkretsen slutar, en informationskampanj mot tobak, prishöjning eller liknande. Ofta gör man flera försök med varierande beslutsamhet och långvarighet, innan man till sist lyckas. Risken för återfall minskar successivt efter rökstoppet och blir till sist mycket liten.

Olika sociala faktorer är således avgörande för att man etablerar ett tobaksbruk. Sådana faktorer har också stor betydelse när man avbryter tobaksbruket, särskilt i fråga om möjligheterna att undgå återfall. Åtgärder för minskat tobaksbruk måste följaktligen till stor del ta sikte på att påverka de sociala faktorerna.

Det kan nämnas att socialstyrelsen år 1985 efter uppdrag från regeringen presenterade en plan för beteendevetenskaplig tobaksforskning. Man underströk särskilt behovet av åtgärdsinriktad forskning i syfte att förbättra metoderna att påverka tobaksbruket.

2.4 Arbetet för minskat tobaksbruk i hälsopolitiskt perspektiv

Sverige är ett av de länder som anslutit sig till Världshälsoorganisationens (WHO:s) målsättning om Hälsa för alla år 2000 (HFA–2000). År 1984 antog

medlemsländerna i WHO:s Europaregion 38 mål för HFA–2000. Målen skall vara bestämmande för nationella hälsopolitiska strategier. Tvärs igenom måldokumentet löper några huvudteman:

- jämlikhet i hälsa och levnadsvillkor
- hälsobefrämjande och förebyggande arbete
- aktivt engagemang hos medborgarna
- tvärsektoriellt samarbete
- hälso- och sjukvård med inriktning mot primärvård, och
- internationellt samarbete.

Vissa mål går ut på att uppnå förändrade levnadsvanor. Här anges dels vilka åtgärder som erfordras från samhällets sida genom lagstiftning, utbildning m.m., dels vad individen själv kan och bör göra. Enligt ett av målen (nr 13) skall år 1990 alla medlemsländer se till att lagstiftningen, den administrativa förvaltningen och samhällsekonomin inom olika samhällssektorer ger ett brett stöd och resurser för att främja en sund livsstil. I ett annat mål (nr 16) omnämns direkt behovet av minskat tobaksbruk, och det föreslås att varje medlemsland skall sätta upp klara etappmål, t.ex. att 80 procent av befolkningen inte röker och den nationella tobakskonsumtionen minskas med 50 procent till år 1995.

Sverige har också ställt sig bakom WHO:s Europaregions beslut att under de närmaste åren genomföra en samordnad insats mot tobaken. Aktionsplanen för den samordnade insatsen har sex mål, varav det första gäller att utarbeta och förverkliga allsidiga, mångsektoriella strategier mot tobak inom medlemsstaterna. Konkreta delmål har uppställts gällande t.ex. gemensamma informationskampanjer, gemensamt system för märkning av tobaksförpackningar, rökfri miljö i europeisk flygtrafik m.m. Särskild uppmärksamhet ägnas åt hälso- och sjukvårdens roll i tobaksarbetet samt frågor om reklamförbud, prispolitik och andra samhällsåtgärder.

Den europeiska aktionsplanen har många beröringspunkter med det åtgärdsprogram mot cancer som utarbetats inom EG. Även detta program lägger stor vikt vid åtgärder för minskat tobaksbruk, främst samhällsåtgärder som enhetliga varningstexter, enhetlig tobaksbeskattning i konsumtionsdämpande syfte m.m.

De hälsopolitiska principerna i de internationella handlingsprogrammen överensstämmer väl med den svenska nationella hälsopolitik som utformats och antagits genom riksdagens godkännande av regeringens proposition om utvecklingslinjer för hälso- och sjukvården m.m. (prop. 1984/85:181). Här framhålls behovet av en samlad folkhälsopolitik för att forma ett samhälle där riskerna för ohälsa, utslagning och isolering aktivt bekämpas. Denna samlade hälsopolitik, som berör även andra samhällsområden än hälso- och sjukvården, skall inriktas på att skapa goda livsvillkor för befolkningen och därigenom förebygga ohälsa. I en offensiv hälsopolitik skall hälso- och sjukvårdens insatser för att förebygga ohälsa ses i ett perspektiv som omfattar såväl hälsorisker i det omgivande samhället som de risker som är relaterade till den enskilde individens livsstil.

2.5 Tidigare åtgärder i Sverige

År 1964 ställdes statliga medel till dåvarande medicinalstyrelsens förfogande för upplysning om tobakens skadeverkningar. Av dessa medel anslogs nära hälften till den redan existerande organisationen Riksförbundet mot tobaken, som vid denna tid ombildades till Nationalföreningen mot tobak (NMT). Sedan dess har regelmässigt anslag ställts till förfogande för tobaksupplysning. Dessa har i huvudsak disponerats av socialstyrelsen och NMT, som sedan år 1967 bär namnet Nationalföreningen för upplysning om tobakens skadeverkningar, NTS.

Under de följande åren framställdes krav på mer omfattande åtgärder mot rökningen. Bl.a. väcktes frågan om förbud mot tobaksreklam i Nordiska rådet. I Sverige framförde socialstyrelsen och skolöverstyrelsen gemensamt kritik mot tobaksreklamen, vilket ledde till att tobaksbranschen skärpte sina etiska regler för tobaksreklamens utformning.

År 1971 fick socialstyrelsen i uppdrag att dels redovisa en allsidig medicinsk undersökning rörande tobakskonsumtionen och åtgärder som vidtagits i anledning härav, dels framlägga förslag till ytterligare åtgärder. Mot denna bakgrund tillsattes en särskild utredningsgrupp, tobaksutredningen, vars rapport Tobaksrökning publicerades år 1973 och efter ett internt remissförfarande överlämnades till regeringen år 1974.

Även om det inte lades fast något helhetsprogram på basis av tobaksutredningens förslag, kom viktiga delar av de åtgärder utredningen förordat ändå att förverkligas. Bl.a. tillsattes år 1974 en särskild utredning som konkretiserade förslagen om varningstexter på tobaksvaror och förbud mot tobaksreklam. Fr.o.m. budgetåret 1976/77 ökades anslagen till tobaksupplysning. En rad frivilliga åtgärder kom också till stånd. År 1974 bildades Riksförbundet VISIR (Vi som inte röker), som sedan bedrivit en betydande verksamhet, inte minst lokalt, när det gällt att t.ex. skapa rökfria miljöer. År 1975 skärptes reglerna för tobaksreklam ytterligare till följd av en överenskommelse mellan tobaksbranschen och konsumentombudsmannen.

År 1977 infördes genom en särskild lag obligatoriska varningstexter och innehållsdeklarationer på tobaksförpackningar. Effekterna av denna lagstiftning har varit föremål för en särskild analys som tyder på att varningstexterna bidragit till minskad rökning.

Den 1 juli 1979 trädde lagar om marknadsföringen av tobak och alkohol i kraft. Lagen om marknadsföring av tobaksvaror stadgar att särskild måttfullhet skall iakttas vid sådan marknadsföring. Vissa former av marknadsföring är totalförbjudna, medan detaljerade restriktioner gäller för andra former, t.ex. annonsering. En närmare redogörelse för tobaksreklamens utveckling ges nedan i kapitel 4, Reklamen för tobak.

År 1977 tillsatte regeringen en parlamentarisk tobakskommitté. Dess uppdrag var att utarbeta ett program för arbetet med att nedbringa tobakskonsumtionen och motverka dess skadeverkningar. Kommittén avlämnade år 1978 ett delbetänkande, Rökfria miljöer (Ds S 1978:7), med förslag till åtgärder för att begränsa rökningen i offentliga lokaler. Kommittén avgav år 1981 sitt slutbetänkande, Minskat tobaksbruk (SOU 1981:18), där

man presenterade en rad förslag till ökad information, nya lagar m.m.

Som ett konkret resultat av kommitténs förslag gav regeringen år 1982 i uppdrag åt arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen att i samråd utarbeta rekommendationer om begränsning av tobaksrökningen i lokaler av gemensamhetskaraktär. Samtidigt uppdrogs åt socialstyrelsen att i anslutning därtill genomföra viss information samt att bevaka att tobaksfrågan fördes in i utbildningen av all hälso- och sjukvårdspersonal. Med anledning av uppdraget utgav arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen gemensamt år 1983 allmänna råd om begränsning av rökningen i gemensamhetslokaler. Råden syftar till att ingen mot sin vilja skall utsättas för obehag eller hälsorisk på grund av tobaksrök i lokaler där man har rätt eller skyldighet att vistas. Rökarens önskan att röka skall vika för andras önskemål om rökfri miljö.

Ytterligare krav på åtgärder framfördes under de följande åren bl.a. inom utredningen om hälso- och sjukvården inför 1990-talet. Den statliga cancerkommittén framlade år 1984 sitt slutbetänkande (SOU 1984:67) där man starkt betonade behovet av krafttag mot tobaken och bl.a. föreslog förstärkt produktkontroll och förstärkt information. Socialstyrelsen överlämnade år 1984, efter samråd med företrädare för ett antal berörda myndigheter och organisationer, en skrivelse till regeringen med begäran om förstärkta tobakspolitiska åtgärder, bl.a. förbud mot tobaksannonsering och införande av en särskild hälsovårdsavgift på tobaksförpackningar.

Mot denna bakgrund kom en rad ytterligare insatser till stånd. Efter överläggningar mellan konsumentverket och tobaksbranschen utfärdades år 1986 skärpta regler för tobaksreklam, som trädde i kraft 1987. Socialstyrelsen erhöll ökade resurser för tobaksupplysning. Regeringen uppdrog också åt socialstyrelsen att genomföra en intensifierad upplysning om tobakens skadeverkningar i syfte att motverka rökdebut bland barn och ungdom. Denna verksamhet, som inleddes under budgetåret 1986/87, pågick under tre år och finansierades med ett årligt anslag om 2 milj. kr. ur Allmänna arvsfonden.

2.6 Arbetet mot tobaken i förhållande till åtgärder mot andra hälsorisker

Det finns i detta sammanhang anledning att något beröra lagstiftning som vidtagits mot andra hälso- eller miljöfarliga varor än tobak.

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 äger tillämpning". Livsmedel som saluhålls får inte ha sådan sammansättning eller beskaffenhet i övrigt att det kan antas vara skadligt att förtära, smittförande eller eljest otjänligt till människoföda. Endast tillsatser som godkänts för ändamålet får användas, om inte regeringen eller livsmedelsverket föreskriver annat. Färdigförpackade livsmedel skall uppfylla bestämda krav på märkning. Livsmedel som inte uppfyller dessa kvalitets- och märkningskrav får inte saluhållas. Regeringen eller livsmedelsverket kan förbjuda eller föreskriva villkor för hantering eller införsel till riket av visst livsmedel, om det är påkallat från

hälsosynpunkt. Detsamma gäller livsmedel som innehåller främmande ämnen eller där ett sådant ämne överstiger viss halt.

Om dessa bestämmelser skulle tillämpas på tobak, skulle regeringen kunna förbjuda import och saluhållning av tobak, alternativt utfärda regler om högsta tillåtna halter av olika ämnen i tobak (t.ex. kadmium eller rester av bekämpningsmedel) som villkor för försäljning etc. Detta skulle innebära en avsevärt strängare reglering än den som i dag utövas genom lagarna om märkning av tobaksvaror och om restriktioner för tobaksreklamen.

Livsmedelslagen tillämpas dock definitionsmässigt inte på tobaksvaror som är avsedda att rökas, eftersom rökning inte är att anse som förtäring i lagens mening. Däremot är lagen i princip tillämplig på snus och tuggtobak. Hittills har livsmedelsverket dock inte ingripit med förbud eller villkor mot dessa varor, trots att exempelvis snus innehåller långt högre halter av vissa cancerframkallande ämnen (främst vissa nitrosaminer) än vad som normalt skulle godtas för livsmedel. Det har sannolikt bedömts som orimligt att totalförbjuda snus och tuggtobak enligt livsmedelslagen, när de ännu skadligare rökverken fortfarande får säljas fritt. Livsmedelsverket har dock nyligen i en skrivelse till socialstyrelsen krävt en tydligare cancervarning på förpackningar med snus och tuggtobak.

Läkemedelsförordningen (1962:701) ger likaså möjligheter till kraftfulla ingripanden beträffande tillverkning, import, parti- och detaljhandel etc. Förordningen är inte tillämplig på tobaksvaror, eftersom dessa inte är att anse som läkemedel. Från förordningen undantas vissa s.k. naturmedel som "enligt betryggande erfarenhet vid normalt bruk ej medför hälsorisker" och "i vilket den verksamma beståndsdelen är en växt- eller djurdel". Försäljningen av sådana naturmedel regleras i särskild lagstiftning. Inte heller denna lagstiftning är tillämplig på tobaksvaror.

Narkotikastrafflagen (1968:64) tillämpas på "läkemedel eller hälsofarliga varor med starkt vanebildande egenskaper" (8 §). Tobak eller nikotin nämns dock inte i förordningen (1985:244) om vilka substanser som skall anses som narkotika.

Det finns i sammanhanget också anledning att nämna den tidigare gällande *lagen* (1973:329) *om hälso- och miljöfarliga varor*. Där definierades begreppet hälso- och miljöfarlig vara som bl.a. ämne eller beredning som med hänsyn till sina kemiska eller fysikalisk-kemiska egenskaper och hantering kunde befaras medföra skador på människor eller i miljön. Enligt lagen kunde regeringen, om det var av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, förbjuda hantering eller import av hälso- och miljöfarlig vara av visst slag. Alternativt kunde särskilda villkor och försiktighetsmått föreskrivas. Lagen innehöll bl.a. en regel om plikt att tydligt märka varan med uppgifter av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Enligt sin ordalydelse kunde denna lag ha omfattat alla tobaksvaror som inte faller under livsmedelslagen. I kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor, som bl.a. innehöll regler beträffande "gifter och vådliga ämnen", föreskrevs dock uttryckligen (49 §) att lagen inte skulle tillämpas på tobaksvaror.

Lagen om hälso- och miljöfarliga varor upphävdes år 1986, då den ersattes med *lagen* (1985:426) *om kemiska produkter*. Denna lag gäller hantering och import av kemiska produkter. Syftet är att förebygga skador på människors

hälsa eller i miljön. Om det är påkallat från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen föreskriva att bestämmelserna även skall tillämpas på varor som innehåller eller har behandlats med kemiska produkter. Regeringen kan likaså bestämma att lagen skall tillämpas på t.ex. varor som annars faller under livsmedelslagstiftningen. Lagen innehåller en rad bestämmelser om skyldigheter (bl.a. märkning) för den som tillverkar eller importerar kemiska produkter. Om det är av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller kemikalieinspektionen förbjuda hantering eller import. Även andra typer av regler eller restriktioner kan utfärdas.

Även för denna lag gäller att den enligt sin ordalydelse skulle kunna tillämpas på tobaksvaror. I förordningen (1985:835) om kemiska produkter anges dock uttryckligen (3 §) att lagen inte är tillämplig på tobaksvaror.

När tobaksrök sprids i luften på arbetsplatser uppstår frågan om *arbetsmiljölagen* (1977:1160) är tillämplig även på denna form av luftförorening i arbetsmiljön. Lagen stadgar bl.a. att arbete skall anordnas så att det kan utföras i en sund och säker miljö. Luft-, ljud- och ljusförhållanden och övriga arbetshygieniska förhållanden skall vara tillfredsställande. Ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall får användas endast under förhållanden som ger betryggande säkerhet. Arbetsmiljölagen är en ramlag som fylls ut med föreskrifter och allmänna råd från arbetarskyddsstyrelsen.

Frågan om hur s.k. passiv rökning skulle bedömas i detta sammanhang diskuterades i samband med lagens införande. I propositionen med lagförslaget (prop. 1976/77:149) framhöll det dåvarande statsrådet att frågan om rökning i gemensamma lokaler "i största möjliga utsträckning bör avgöras av de berörda grupperna av arbetstagare". Senare har dock inställningen till passiv rökning skärpts. Ansvariga statsråd och myndigheter har slagit fast att tobaksrökning i gemensamma arbetslokaler är en arbetsmiljöfråga ("Begränsning av tobaksrökning", arbetarskyddsstyrelsens författningssamling, AFS 1983:10).

Vid tillämpningen av arbetsmiljölagen gäller bl.a. principen att hälsorisker inte skall vara föremål för förhandlingar. Om det visar sig att ett visst ämne medför stora onödiga risker för arbetstagarna så utfärdar arbetarskyddsstyrelsen förbud mot eller villkor för användningen av ämnet. I särskilda föreskrifter finns förteckning över t.ex. cancerframkallande ämnen, varav vissa är totalförbjudna i arbetslivet. Flera sådana totalförbjudna ämnen förekommer i tobaksrök, och en strikt tolkning av arbetsmiljölagen skulle följaktligen leda till ett icke förhandlingsbart förbud mot rökning i arbetsmiljö. I praktiken sker dock inte någon sådan tillämpning. Reglerna för rökning i arbetsmiljö har, som framgått ovan, i dag karaktären av allmänna råd.

Produktsäkerhetslagen (1988:1604) trädde i kraft den 1 juli 1989. Lagen syftar till att motverka att varor och tjänster orsakar skada på person eller egendom. Framför allt avses sådana varor eller tjänster som är förenade med risker vilka antingen framstår som onödiga med hänsyn till möjliga skyddsåtgärder eller som är svåra att förutse för brukarna. En näringsidkare kan åläggas att lämna säkerhetsinformation, förbjudas att tillhandahålla varor och tjänster (säljförbud), åläggas att lämna varningsinformation och åläggas att återkalla varor och tjänster (återkallelse). Lagen tillämpas i fråga om varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet och som konsumenter i

inte obetydlig omfattning utnyttjar eller kan komma att utnyttja för enskilt bruk.

Lagens ordalydelse skulle vid en strikt tolkning omfatta även tobaksvaror. Av förarbetena till lagen (prop. 1988/89:23) framgår dock att ingripanden mot generellt skadliga varor, såsom sprit och tobak, inte kan komma i fråga, om det inte gäller produkter som i fråga om skadefrekvens och skadetyp avviker från det gängse mönstret. Med andra ord kan lagen användas i fråga om tobaksvaror endast om de är avsevärt mycket mer skadliga eller skadliga på ett annat sätt än vad konsumenter normalt har anledning att förvänta sig.

I ett senare betänkande (SOU 1988:56) från produktåterkallelsekommittén diskuterades problemen med export till u-länderna av farliga bekämpningsmedel och andra farliga produkter som kan skada människor till liv och hälsa. Kommittén ansåg att Sverige med hänsyn till den internationella solidariteten bör föregå med gott exempel när det gäller att reglera de problem som sådan export kan föra med sig. Kommittén föreslog därför ändringar i lagen om kemiska produkter och i läkemedelsförordningen så att regeringen skulle få möjlighet att förbjuda export av verkligt farliga kemikalier och läkemedel. Tobaksbolagets export av svensktillverkade tobaksprodukter behandlades inte i betänkandet.

Det kan slutligen noteras att alkoholen har omgärdats med långtgående restriktioner bl.a. genom *lagarna* (1977:292, 1977:293) *om tillverkning* respektive *handel med drycker*. För de flesta alkoholdrycker gäller att staten har monopol på såväl tillverkning och import som parti- och detaljhandel. Syftet är att så långt möjligt eliminera det privata vinstintresset, och för detaljhandeln med dryckerna gäller att denna skall skötas på sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras. Reklam är för de flesta alkoholdrycker förbjuden. Försäljning av sprit, vin och starköl får inte ske till personer under 20 års ålder, vilket innebär en åldersgräns som är högre än myndighetsåldern. Även utskänkningen på restauranger o.d. omgärdas av detaljerade regler. Åldersgränsen är här lägre, 18 år, men det har nyligen framförts förslag, bl.a. från socialstyrelsen, om att höja gränsen. Även öl klass II är underkastat en inte obetydlig reglering. Reklamen är starkt begränsad och försäljning får inte ske till personer under 18 års ålder.

2.7 Åtgärder i vissa andra länder

WHO har i många år ägnat uppmärksamhet åt arbetet med att minska rökningen. I december 1974 sammankallades en särskild expertkommitté, vars rapport "Smoking and its Effects on Health" (WHO, Genève 1975) antogs vid WHO:s generalförsamling i maj 1976. WHO ställde sig då också bakom expertkommitténs rekommendationer, där regeringar och hälsovårdsmyndigheter uppmanades att vidta en rad åtgärder för att minska rökningen. Även vid generalförsamlingens möten under de allra senaste åren har man antagit resolutioner om åtgärder mot tobak och givit konkreta rekommendationer till insatser. WHO:s Europaregion har inlett en femårig samlad insats i Europa, bl.a. i form av en europeisk informationskampanj mot tobak. En rad länder i olika världsdelar, främst i-länder, har också förverkligat flera av

de rekommenderade åtgärderna.

Inget land har dock ännu genomfört hela det nätverk av åtgärder som rekommenderats. Vissa länder har en välutvecklad och allsidig lagstiftning om tobak, medan åtgärderna vad gäller information, rökavvänjningshjälp m.m. är föga omfattande. Andra länder, däribland Sverige, har kommit längre i fråga om information och rökavvänjningsverksamhet men har en i förhållande till rekommendationerna ofullständig och fragmentarisk lagstiftning.

2.7.1 Norge

År 1973 antogs i Norge en särskild tobakslag som trädde i kraft år 1975. Lagen innehåller bl.a. ett mycket långtgående, närmast totalt, förbud mot tobaksreklam, bestämmelser om varningstext på tobaksförpackningar samt förbud mot försäljning eller överlåtelse av tobaksvaror till personer under 16 år.

Några år före tobakslagens införande inrättades Statens Tobakkskaderåd, som bl.a. svarar för en omfattande information med produktion av broschyrer, affischer etc. Rådet har också utfört enkätundersökningar för att kartlägga rökvanor och attityder till rökning bland befolkningen.

År 1988 kompletterades tobakslagen med bestämmelser om rökfria offentliga miljöer. Här stadgas att lokaler och transportmedel dit allmänheten har tillträde samt samlingslokaler och arbetslokaler där två eller flera personer är samlade i princip skall vara rökfria. Särskilda regler gäller dock för restauranger, hotell och liknande. De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 1988 och har ännu inte utvärderats.

År 1989 utfärdades en förordning om förbud mot andra, nya tobaks- och nikotinhaltiga produkter än de som i dag finns på den norska marknaden.

2.7.2 Finland

År 1977 trädde en särskild tobakslag i kraft i Finland. Den överensstämmer i vissa delar med den norska lagen, t.ex. beträffande märkning av tobaksförpackningar och förbud mot försäljning till personer under 16 år. I fråga om tobaksreklam går man också på den norska linjen: totalt förbud mot tobaksreklam, så långt det är praktiskt möjligt att genomföra. Därutöver finns vissa bestämmelser om produktkontroll i form av högsta tillåtna värden för vissa beståndsdelar i cigarettrök. De gränser som gäller för närvarande är högst 15 mg tjära, 12 mg kolmonoxid och 1,2 mg nikotin per cigarett. Cigaretter som överskrider dessa gränser får inte säljas i Finland.

Den finska lagen innehåller också bestämmelser om att vissa lokaler (daghem, skolor, officiella myndigheters lokaler m.fl.) skall vara rökfria. Lagen ålägger vidare bl.a. medicinalstyrelsen och kommunernas hälsovårdsnämnder att bedriva upplysning om tobakens skadeverkningar. Det stadgas att en halv procent av tobaksskatten skall användas för upplysning och forskning om rökning och hälsa.

2.7.3 Island

År 1985 trädde en särskild tobakslag i kraft i Island. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om varningstexter på tobaksförpackningar, förbud mot försäljning till personer under 16 år samt förbud mot försäljning i automater eller i skolor och andra inrättningar för barn och ungdom. Varje form av reklam för tobak och rökutensilier har förbjudits, och sådana varor får heller inte exponeras i reklam eller information för andra varor eller tjänster. Tobaksrökning får inte äga rum i lokaler som är öppna för allmänheten, ungdomslokaler, hälsoinrättningar m.m. Undantag görs för restauranger som dock alltid måste ha ett antal rökfria bord.

Lagen stadgar också att ett belopp motsvarande två promille av tobakens försäljningsvärde årligen skall anslås till arbete mot tobak. En särskild myndighet, "Reykingavarnanefnd", har inrättats och svarar för detta arbete.

2.7.4 Danmark

I Danmark inrättades år 1987 ett statligt tobaksskaderåd som skall ansvara för arbetet med att begränsa tobakskonsumtionen. De flesta åtgärderna har genomförts på frivillig väg, bl.a. i form av ett avtal mellan tobaksbranschen och staten om vissa reklamrestriktioner, varningstext på cigarettpaket samt en sänkning av tjärinnehållet i cigaretterna.

Till följd av Danmarks medlemskap i EG kommer en rad EG-regler om bl.a. reklambegränsningar, varningstexter och högsta tillåtna tjärinnehåll i cigarettrök att behöva tillämpas.

2.7.5 Storbritannien

Storbritannien var ett av de länder som först inledde en omfattande information om tobakens skadeverkningar. Central instans för detta arbete är numera Health Education Authority, men en rad frivilliga organisationer, bl.a. Royal College of Physicians, British Medical Association och Action on Smoking and Health, ASH, har varit pådrivande och också svarat för avsevärda delar av informationen.

Genom en överenskommelse mellan staten och tobaksindustrin har en del andra åtgärder kommit till stånd, bl.a. vissa restriktioner för tobaksreklam samt obligatoriska varningstexter på förpackningar och i reklam. Reklam för cigaretter med 18 mg tjära eller mer är förbjuden. Det finns vidare ett lagfäst förbud mot försäljning av tobak till personer under 16 år. Under 1990 införs sannolikt ett totalförbud mot s.k. rökfria tobaksprodukter för oralt bruk (bl.a. snus).

Den framtida utvecklingen inom EG berör självfallet även Storbritannien.

2.7.6 Irland

Irland antog 1988 en särskild tobakslag som bl.a. förbjuder försäljning till personer under 16 år. Cigarettpaket med färre än tio cigaretter får inte förekomma. Import, tillverkning och försäljning av rökfri tobak för oralt bruk, dvs. snus och motsvarande, har likaså förbjudits. Vissa former av tobaksreklam är helt förbjudna, bl.a. utomhusreklam (även vid säljställen), medan annan tobaksreklam får förekomma med vissa restriktioner. Varningstexter på tobaksförpackningar är obligatoriska. Lagen öppnar vidare en möjlighet för regeringen att utfärda föreskrifter om förbud mot eller begränsning av rökning i offentliga lokaler, transportmedel, skolor, hälsovårdsinrättningar m.m.

2.7.7 Belgien

År 1982 utfärdades i Belgien regler om obligatorisk varningstext på tobaksförpackningar och strikta regler för tobaksreklam. När det gäller annonser påminner reglerna mycket om de bestämmelser som för närvarande tillämpas i Sverige.

År 1987 lagfästes ett förbud mot rökning i alla offentliga lokaler. Förbudet gäller alla offentliga byggnader som skolor, regeringsbyggnader, buss- och järnvägsstationer m.m. Restauranger och kaféer berörs däremot inte, såvida de inte är belägna i en offentlig byggnad. Ett särdrag i lagstiftningen är de mycket höga böter (upp till drygt 4 000 kr.) som kan utgå vid överträdelser.

På senare år har en omfattande informationskampanj om rökningens skadeverkningar inletts.

2.7.8 USA

År 1964 utlöste den amerikanska "chockrapporten", "Smoking and Health", en intensiv upplysningsverksamhet om rökningens skadeverkningar. Redan år 1966 infördes obligatoriska varningstexter på cigarettpaket och år 1971 förbjöds cigarettreklam i radio och TV. Kraven på varningstexter har skärpts flera gånger samtidigt som ökade resurser fortlöpande tillförts upplysningsarbetet. Det statliga Office on Smoking and Health är en central instans i arbetet, men huvuddelen av informationsarbetet utförs av frivilliga organisationer som t.ex. American Cancer Society.

För närvarande tillämpas även i USA det svenska systemet med flera olika varningstexter som förekommer omväxlande på cigarettpaketen. Föreskrifterna om varningstext och reklamrestriktioner gäller numera även för snus och tuggtobak.

En rad stater och kommuner i USA har lagstiftat om rökfria offentliga lokaler. De första, mest långtgående bestämmelserna om rökfria miljöer infördes i Minnesota och delar av Kalifornien, men de regler som tillkommit senare är mestadels ännu strängare. Som exempel kan nämnas de regler som år 1987 infördes i staden New York. Här gäller förbud mot rökning på arbetsplatser och i offentliga lokaler som myndighetsinrättningar, banker,

teatrar, hotellfoajéer, taxi etc. På arbetsplatser får särskilda rökrum inrättas. Tobaksaffärer, barer och mindre restauranger berörs inte av bestämmelserna, men restauranger med mer än 50 sittplatser skall hålla minst hälften av borden rökfria. I t.ex. Chicago finns liknande bestämmelser. Där gäller kraven på rökfria avdelningar dock för alla restauranger, oavsett storlek.

Federal lagstiftning förbjuder rökning på alla flygningar om högst sex timmar i USA.

2.7.9 Kanada

Kanada antog år 1988 två särskilda tobakslagar som träder i kraft successivt med början år 1989. Den ena innehåller ett mycket långtgående förbud mot tobaksreklam, inklusive förbud mot sponsring av idrotts- och kulturevenemang, användning av cigarettmärken som varumärken på andra varor etc. Den andra lagen begränsar rökningen i allmänna färdmedel samt i statliga lokaler, såväl lokaler dit allmänheten har tillträde som arbetslokaler. Särskilda rökrum får inrättas. Alla kanadensiska flygplan har gjorts helt rökfria, även vid flygningar utom Kanada.

Även Kanada har sedan många år bedrivit en omfattande information om tobakens skadeverkningar.

Ytterligare detaljer om tobakslagstiftning i andra länder finns i följande avsnitt.

3 Rökfria miljöer

3.1 Passiv rökning från medicinsk synpunkt

I takt med att kunskaperna om tobaksrökningens allvarliga skaderisker för rökare ökat har ett allt större intresse kommit att ägnas även åt frågan om den passiva rökningen. Det tilltagande miljöintresset i början av 1970-talet bidrog till att allt fler började uppfatta rökning i gemensamhetslokaler som ett intrång i rätten till frisk luft. Från slutet av 1970-talet har debatten fått ytterligare näring genom vetenskapliga rapporter som pekat på att det kan vara förenat med direkta hälsorisker att andas in andras tobaksrök.

Företeelsen betecknas ofta som passiv rökning men det förekommer också uttryck som indirekt rökning, ofrivillig rökning eller rentav tvångsrökning, vilket avspeglar att en viss polarisering skett i debatten. I vetenskapliga sammanhang används ofta termen miljötobaksrök.

Svenska forskare började redan i mitten av 1960-talet intressera sig för effekterna av vistelse i rökig luft. Bl.a. genomfördes experiment där frivilliga försökspersoner utsattes för tobaksrök i särskilda rökkammare. Man kunde konstatera irritationseffekter, som t.ex. huvudvärk eller sveda i ögon och näsa, av den rökiga luften. I början av 1970-talet kom de första rapporterna om direkta hälsoskador förorsakade av passiv rökning hos särskilt utsatta grupper, bl.a. små barn, astmatiker och andra allergiker. Mot slutet av decenniet framkom data som tydde på att den passiva rökningen innebär risker för icke-rökare i allmänhet och under 1980-talets första år publicerades epidemiologiska studier som antydde ett samband mellan långvarig passiv rökning och lungcancer hos icke-rökare. År 1986 publicerade Surgeon General i USA en rapport om The Health Consequences of Involuntary Smoking (Hälsoeffekterna av ofrivillig rökning). Forskningen och debatten om den passiva rökningens skadlighet pågår fortfarande intensivt.

Av den totala rökmängden från en cigarett är det ungefär en fjärdedel som ingår i "huvudströmmen", dvs. den rök som rökaren själv drar i sig. Större delen av röken går upp i "sidoströmmen", dvs. den rök som mellan blossen går från cigarettglöden direkt ut i rumsluften. Huvudströmmen filtreras på sin väg genom cigaretten och eventuellt cigarettfiltret. Ca 5–15 procent av tjärämnena och 50 procent av gaserna följer med när rökaren blåser ut röken i rumsluften. Sidoströmmen går däremot helt ofiltrerad från glöden ut i luften. Den har ett högre pH-värde än huvudströmmen, innehåller mindre partiklar och har också högre koncentrationer av många ämnen. Jämfört med huvudströmmen innehåller sidoströmmen t.ex. 2,5 gånger så hög halt av kolmonoxid, drygt 3 gånger så hög halt av benspyrén och över 70 gånger så

hög halt av ammoniak.

En rad studier bl.a. i Sverige och Finland har påvisat ett samband mellan rökning i hemmet och vissa sjukdomar och besvär hos små barn. Det gäller akuta luftvägsinfektioner, lunginflammation, öroninflammation, allergi m.m. Risken för ett spädbarn att få bronkit eller lunginflammation under det första levnadsåret är exempelvis dubbelt så stor om föräldrarna röker, jämfört med barn i rökfria hem.

Tidiga tecken på försämrad funktion i de små luftvägarna har kunnat upptäckas hos vuxna icke-rökare som utsatts för ständig passiv rökning på t.ex. arbetsplatsen. Äldre personer och personer med hjärt- eller astmabesvär kan få allvarliga besvär av tobaksrök i miljön.

Frågan huruvida passiv rökning kan ge upphov till lungcancer hos icke-rökare är föremål för stor uppmärksamhet. Under 1980-talet har närmare tjugo epidemiologiska studier publicerats i olika länder, bl.a. USA, Japan, Grekland och Sverige. Det gäller bl.a. tre prospektiva studier och ett femtontal s.k. case-controlstudier. Alla de tre prospektiva studierna rapporterade en ökad lungcancerrisk hos icke-rökare gifta med rökare, men för två av studierna var resultaten inte statistiskt signifikanta. Ett flertal av de andra studierna visade likaså ökad risk, varvid sex av dessa nådde statistisk signifikans och även visade på ett dos-responssamband. Riskökningen ligger i dessa studier i storleksordningen 20–50 procent. Flertalet av dessa studier har således funnit en ökad cancerrisk, medan andra inte kunnat påvisa någon sådan ökning.

Betydelsen av de olika studierna varierar. När det gäller case-controlstudierna handlar det ibland om undersökningar av förhållandevis små grupper. Beträffande de större studierna kan det finnas frågetecken t.ex. i fråga om tillförlitligheten i grunddata, huruvida tillräcklig hänsyn tagits till samverkande faktorer etc. Sådana svagheter i dessa studier kan leda såväl till att riskerna överdrivs som till att de underskattas. Att en epidemiologisk studie misslyckas med att visa ett visst samband kan aldrig tas som bevis för att sambandet inte existerar. Om en epidemiologisk studie däremot visar på ett visst samband, bör detta ses som en varningssignal.

Enbart epidemiologiska studier kan inte ligga till grund för slutsatser om troliga orsakssamband. Bedömningsgrunderna måste kompletteras med data från bl.a. kliniska undersökningar. Det finns kliniska data som tyder på att det finns ett samband mellan passiv rökning och ohälsa. Bl.a. finns det åtskilliga studier som tyder på att icke-rökare i rökiga miljöer utsätts för beaktansvärd exposition för ämnen i tobaksrök. Detta kan påvisas genom mätning av halter av nikotin och andra ämnen i kroppsvätskor.

Det är sedan länge ställt utom rimligt tvivel att det föreligger ett orsakssamband mellan aktiv rökning och lungcancer. Den passive rökaren utsätts för inverkan av i princip samma ämnen som den aktive rökaren, om än i lägre koncentrationer. Vissa av dessa ämnen har befunnits vara så kraftigt cancerframkallande att de exempelvis är totalförbjudna i arbetslivet. Med hänsyn till vad man vet om den aktiva rökningens skadlighet är det inte orimligt att tänka sig att även så förhållandevis låga expositioner som det är fråga om i rökiga lokaler medför ökad risk för rökningsrelaterad sjukdom.

En rad instanser har sökt granska och värdera det samlade vetenskapliga

underlaget för ett samband mellan passiv rökning och lungcancer. Bl.a. har därvid Surgeon General i USA, det internationella centret för cancerforskning i Lyon och den svenska cancerkommittén (1984) kommit till slutsatsen att passiv rökning ger upphov till viss ökad cancerrisk.

I Sverige har på senare år några fall av lungcancer hos icke-rökare bedömts som arbetsskada på grund av passiv rökning på arbetsplatsen.

Ett par studier från de senaste åren antyder vidare att passiv rökning kan ha samband med kranskärlssjukdom hos icke-rökare.

3.2 Passiv rökning från social synpunkt

I början av 1970-talet började en opinion mot passiv rökning, dvs. för rökfria miljöer, att växa fram. Som exempel kan nämnas att Riksförbundet VISIR (Vi som inte röker) bildades år 1974 med arbetet för rökfria miljöer som en av sina främsta uppgifter. Förbundet organiserades som en folkrörelse med lokalavdelningar på flera orter och fick på några år tusentals medlemmar.

Den allmänna inställningen till rökfria miljöer är oftast positiv. Som exempel kan nämnas en opinionsmätning 1980 som visade att en klar majoritet var positiv till att regler om rökfri miljö infördes i olika offentliga lokaler. Genomgående var kvinnor mer angelägna om detta än män och äldre personer mer angelägna än yngre, men skillnaderna var förhållandevis små. Även gruppen storrökande män uttryckte en positiv inställning till rökfria offentliga lokaler. Vid en annan enkät till allmänheten 1983 framkom det att ca 90 procent av de tillfrågade var positiva till att offentliga lokaler och arbetsplatser skulle vara rökfria. Åldersmässigt fördelades rösterna här jämnt mellan de äldsta och de yngsta medan de medelålders (30 - 49 år) var något mindre positiva (två–tre procent under genomsnittet). Kvinnor var genomgående mer positiva än män. Även bland rökarna var en överväldigande majoritet (89 procent) positiva till regler om rökfria lokaler.

De nu berörda undersökningsresultaten överensstämmer med iakttagelser av hur allmänheten reagerat när någon speciell miljö gjorts rökfri. Exempelvis konstaterade man inom Linjeflyg, i samband med att inrikesflyget blev rökfritt, att åtta av tio passagerare var positiva till reformen.

En särskild fråga är i vad mån personer som känner obehag av passiv rökning påtalar det. I en studie har man kunnat konstatera att 44 procent av de tillfrågade icke-rökarna uppgav att de hade obehag av passiv rökning men föredrog att inte påtala detta. Endast 13 procent valde att säga ifrån. En komplicerande faktor är här att man ofta upplever stödet "uppifrån" - från statsmakterna, företagsledningen, skyddskommittén etc. – som alltför svagt.

3.3 Hittillsvarande åtgärder i Sverige

3.3.1 Åtgärder fr.o.m. 1970-talet

När ett förslag till åtgärdsprogram mot tobaksbruket första gången lades fram av socialstyrelsens tobaksutredning 1973, stod frågan om aktiv rökning i

blickpunkten. Arbete för rökfria miljöer fanns med i programmet men motiverades inte främst av den passiva rökningens hälsorisker. Snarare talade man om att "strategiska grupper och miljöer" skulle göras rökfria för att minska det "rökpositiva samhällsklimat" som man ansåg råda i vuxenvärlden. Det var främst barnomsorgen, skolan och ungdomens fritidsmiljöer som skulle göras rökfria som ett led i skapandet av en ny rökfri generation.

Den parlamentariska tobakskommitté som tillsattes år 1977 kom dock att fästa stor vikt vid åtgärder för rökfria miljöer. Kommittén pekade på att en person kan drabbas av obehag eller skador till följd av att ofrivilligt utsättas för andras rökning och fann det vara mycket angeläget att snarast begränsa rökningen i offentliga lokaler. I mars 1978 lade kommittén fram ett delbetänkande (Ds D 1978:7) där man föreslog en särskild lagstiftning för att göra offentliga lokaler rökfria.

Kommitténs förslag remissbehandlades och mottogs övervägande positivt, även om invändningar framfördes från vissa instanser som bl.a. påpekade svårigheterna att finna en lämplig definition av begreppet "offentlig lokal". Någon proposition kom dock aldrig att läggas fram för riksdagen. Man valde i stället att avvakta kommitténs slutbetänkande. Diskussionerna om en eventuell lagreglering fick ändå viss effekt. Bl.a. beslöt Svenska Taxiförbundet vid 1979 års kongress att göra landets alla taxibilar rökfria.

I tobakskommitténs slutbetänkande (SOU 1981:18) upprepades det tidigare förslaget om lagstiftning för att begränsa rökningen i offentliga lokaler. Kommittén kunde nu också åberopa resultaten av en epidemiologisk studie om ett samband mellan passiv rökning och lungcancer som stöd för förslaget. Men kommittén gick ett steg längre och föreslog åtgärder även för andra slags lokaler, t.ex. arbetsplatser. Kommittén föreslog att arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen gemensamt skulle få i uppdrag att utfärda centrala rekommendationer beträffande rökning i olika typer av gemensamhetslokaler.

Regeringen valde att i juni 1982 ge offentliga lokaler och andra slags gemensamhetslokaler en enhetlig behandling. Man uppdrog sålunda åt socialstyrelsen och arbetarskyddsstyrelsen att utfärda gemensamma rekommendationer för att ytterligare begränsa rökningen i lokaler där många människor vistas. Socialstyrelsen fick dessutom särskilda medel för en informationskampanj i anslutning till att rekommendationerna utfärdades.

3.3.2 Allmänna råd om begränsning av tobaksrökning

I april 1983 utfärdade socialstyrelsen och arbetarskyddsstyrelsen allmänna råd om begränsning av rökningen i gemensamhetslokaler (AFS 1983:10). Huvudinnehållet i dessa råd är följande. Ingen skall mot sin vilja behöva utsättas för obehag eller hälsorisker på grund av tobaksrökning i gemensamhetslokaler där både rökare och icke-rökare har rätt eller skyldighet att vistas. Ett synsätt bör eftersträvas där det betraktas som normalt med en rökfri miljö och där huvudregeln är att en rökares önskan att röka viker för andras önskemål om en rökfri miljö. Offentliga lokaler måste vara tillgängliga också för särskilt rökkänsliga personer, t.ex. små barn, gamla och sjuka. Sådana lokaler måste därför vara helt eller delvis rökfria. På arbetsplatser där man

vistas hela dagen bör det finnas särskilda utrymmen där rökning är tillåten. Dessa får dock inte inkräkta på icke-rökarnas rätt till rökfri miljö. De allmänna råden innehåller en rad konkreta förslag och idéer på hur detta praktiskt kan åstadkommas i olika slag av lokaler.

De allmänna råden väckte stor uppmärksamhet när de utfärdades. En enkät i november 1985 visade att mindre än 20 procent av vuxenbefolkningen var helt okunniga om råden. Ungefär var tredje svarande kände till rådens innehåll i stora drag och ungefär var tionde hade konstaterat att begränsningar av rökningen införts på grund av råden. Ytterligare 20 procent hade mött sådana begränsningar men visste inte om de genomförts med anledning av råden.

I anslutning till dessa råd publicerade skolöverstyrelsen i sin författningssamling (SÖ-FS 1983:196) kompletterande råd anpassade till skolan. En översyn av dessa skedde år 1985 (SÖ-FS 1985:170). Det långsiktiga målet för skolans hälsofostrande arbete på tobaksområdet angavs där vara en rökfri skola.

Socialstyrelsen genomförde 1984 en enkät vid drygt 2 000 statliga arbetsplatser om de allmänna rådens tillämpning. Bland de arbetsplatser som fick enkäten återfanns departement, centrala ämbetsverk, länsstyrelser, polismyndigheter, fängelser etc. Enkäten visade att åtta av tio statliga arbetsplatser hade infört någon form av begränsning av rökningen. Rökfria sammanträden var regel hos de flesta statliga myndigheter. Många hade dessutom begränsat rökningen tidsmässigt eller lokalmässigt i lunchrum och andra pausutrymmen. Däremot var det fortfarande ovanligt med rökfria korridorer, entréer och motsvarande. Endast var femte myndighet uppgav sig följa de allmänna rådens målsättning att begränsa rökningen till de anställdas egna arbetsrum eller till särskilda rökrum.

Under våren 1986 genomförde socialstyrelsen en enkät om rökreglerna på sjukhus och vårdcentraler. Resultatet visade att ju strängare rökreglerna är, desto mer nöjd är man med dem. Över 40 procent av svaren uttryckte önskemål om ytterligare restriktioner.

I slutet av 1987 genomförde socialstyrelsen också en enkät om rökregler i väntlokaler o.d. för resande med allmänna färdmedel. Resultaten visade bl.a. att drygt 40 procent av väntlokalerna vid busstationer och hälften av flygplatserna i landet saknade regler för rökning.

Under de senaste åren har dock arbetet för rökfria miljöer intensifierats inom många samhällssektorer. Exempelvis torde nu samtliga flygplatser ha regler om rökning. Inrikesflyget har sedan flera år varit rökfritt, och år 1989 gjordes praktiskt taget alla flygningar inom Norden rökfria.

I en aktuell enkätundersökning som utförts av Landstingsförbundet konstateras att 16 landsting har infört generellt rökförbud i hälso- och sjukvårdens lokaler, vilket innebär att det råder rökförbud överallt utom i särskilt anvisade rökrum e.d. Landstinget i Västernorrlands län införde den 1 juni 1988 totalt rökförbud inom landstingets lokaler. Beslutet omfattade inte bara hälso- och sjukvårdslokalerna utan alla slags lokaler där landstinget bedriver verksamhet och innebar att de anställda hänvisades till att röka utomhus under pauser och raster. Landstingen i Gävleborgs och Kopparbergs län har redan beslutat införa motsvarande regler och liknande beslut förbereds inom andra landsting och kommuner. En del kommuner har

beslutat införa rökförbud i sina offentliga lokaler. Många kommuner har vidare beslutat att endast anställa rökfria dagbarnvårdare, avskaffa rökrutor i skolan etc.

Byggnadsstyrelsen beslöt under 1989 att alla hyreskontrakt med statliga myndigheter och motsvarande skall inrymma en klausul om att lokalerna hyrs ut i rökfritt skick. I den mån rökrum skall inrättas får detta ske på den enskilda myndighetens initiativ och bekostnad.

Även inom den privata sektorn kan man observera en strävan att skapa rökfria miljöer. Det har blivit vanligare att hotell tillhandahåller rökfria rum och det förekommer att restauranger erbjuder rökfria avdelningar. Det förekommer också att platsannonser erbjuder rökfri arbetsmiljö som en förmån eller framhåller att man särskilt vänder sig till rökfria sökande.

Sveriges Hotell- och Restaurangförbund genomförde år 1989 en enkät om rökfria miljöer på restauranger bland sina medlemmar i Stockholmsområdet. Av de nära 180 restaurangföretag som besvarade enkäten uppgav ca 40 procent att de erbjöd rökfria platser eller helt rökfria avdelningar, medan de övriga saknade särskilda arrangemang för rökfri miljö. Ca 40 restauranger uppgav att ungefär hälften eller mer av lokalerna var rökfria. Det stora flertalet företag med stora eller helt rökfria miljöer sysslade med lunch-, fast food- eller konferensverksamhet. Ca 90 procent av dem som besvarade enkäten uppgav att gästerna sällan eller aldrig frågar efter rökfria platser.

3.3.3 Krav på förstärkta åtgärder

Allt starkare krav på en lagstiftning om rökfria miljöer har framförts under senare år. Bl.a. har den statliga allergiutredningen i sitt nyligen avgivna betänkade (SOU 1989:76) anfört att tobaksröken är den viktigaste källan till luftförorening i byggnader där rökning förekommer. Det finns ett tydligt samband mellan överkänslighetsbesvär och rökning, sägs det i betänkandet, liksom man kan se ett samband mellan rökning och allergiutveckling. Otvetydigt är det också så att just individer med överkänslighetsbesvär är de som oftast drabbas av symtom på grund av tobaksrök. Utredningen föreslår därför att det blir en lagstadgad skyldighet med rökfria offentliga lokaler, offentliga transportmedel och arbetsplatser. I den mån särskilda rökrum inrättas skall dessa ha separat ventilation och ej vara kopplade till byggnadens övriga ventilation. Vidare föreslås att särskild uppmärksamhet ägnas barns miljöer.

Folkhälsogruppen har i sin rapport nr 2, 1989 fört fram krav på förbud mot tobaksrökning i lokaler av gemensamhetskaraktär.

3.4 Åtgärder i andra länder

Åtgärder för att skapa rökfria miljöer ingår, som nämnts tidigare, som en viktig del av de samhällsinsatser för minskat tobaksbruk som har rekommenderats av WHO. Sådana åtgärder ingår bl.a. i den aktionsplan mot tobak som antagits inom WHO:s Europaregion. Såväl EG som Europarådet har

tagit initiativ i samma riktning. Inom EG beslöt EG-parlamentet i september 1989 föreslå att förslaget till åtgärder för rökfria miljöer skulle ändra karaktär från en icke bindande rekommendation till ett för medlemsländerna bindande direktiv.

Många länder har också infört lagregler som begränsar rökningen i lokaler för gemensamt bruk.

3.4.1 Norge

Den norska tobakslagen från 1975 kompletterades år 1988 med bestämmelser om rökfria offentliga miljöer. I lagen sägs nu följande: "I lokaler og transportmidler hvor almenheten har adgang, og i møterom og arbeidslokaler hvor to eller flere personer er samlet, skal lufta vaere røyk-fri." Från denna regel gäller följande undantag: "Dersom det innen et område er flere lokaler som har samme formål kan røyking tillates i inntil halvparten av disse. Inndeling av et lokale eller transportmiddel i en røykfri sone og en røyksone kan bare finne sted hvor røyk ikke kan trenge over til den røykfrie sone."

I särskilda föreskrifter regleras bl.a. förhållandena i restauranger, hotell och motsvarande. Dessa inrättningar uppmanas att stegvis införa rökfritt. "Innen fem år fra lovens ikrafttreden skal minst en tredjedel av bordene, sitteplassene og rommene vaere røykfrie."

3.4.2 Finland

Den finska tobakslagen innehåller bl.a. följande bestämmelser:

"Tobaksrökning i inre utrymme av allmänt kommunikationsmedel är förbjuden.
Tobaksrökning är förbjuden:
1) i de utrymmen av daghem, skolor och andra motsvarande lokaliteter, vilka är avsedda att användas av barn i eller under läropliktsåldern;
2) vid inomhus arrangerade offentliga tillställningar, till vilka i 1 punkten avsedda barn äger tillträde; samt
3) i de i ämbetsverks eller i myndighets besittning varande eller därmed jämförbara övriga offentliga inrättningars mottagnings-, vänt- eller sammanträdesrum, till vilka allmänheten har obehindrat tillträde."

Därutöver sägs att tobaksrökning kan förbjudas eller begränsas även i andra inomhuslokaler eller delar av dessa, till vilka allmänheten har obehindrat tillträde. Undantag gäller för allmänna kommunikationsmedel och lokaler som avses i punkterna 2 och 3, där rökning kan tillåtas (av lokalinnehavaren) i del av utrymmet.

3.4.3 Island

Den isländska tobakslagen förbjuder rökning i de lokaler inom institutioner, företag m.fl. som är öppna för allmänheten. Rökning får inte heller äga rum i förskolor, daghem och lokaler som är avsedda för barn och ungdom under 16 års ålder, eller vid inomhusarrangemang till vilka personer under 16 år har tillträde. Rökning är också förbjuden i hälsocentraler samt i allmänna transportmedel. Den som förestår en inrättning av nämnt slag har rätt att

på förslag av personalen inrätta rökutrymme i personalens delar av lokaliteterna. Lagen stadgar att särskilda föreskrifter skall utarbetas för arbetslokaler.

3.4.4 Andra länder i Europa

Den *franska* tobakslagen från 1977 stadgar att rökning i lokaler i kollektivt bruk får förekomma endast om lokalen uppfyller vissa krav på ventilation och storlek. Rökförbud gäller beträffande lokaler avsedda för ungdom under 16 år, sjukhus och hissar. Det stadgas vidare att i lokaler eller fordon där skilda avdelningar kan inrättas, icke-rökarna skall ha minst hälften av det totala utrymmet.

En *polsk* lag om rökfria miljöer stadgar att rökning principiellt är förbjuden i sjukhus, skolor, apotek, butiker och matserveringar. Särskilda utrymmen får anordnas för rökare, dock inte i skolor.

Ett *holländskt* lagförslag, som nyligen förelagts parlamentet, ger regeringen rätt att begränsa försäljning och konsumtion av tobak i social- och hälsoinstitutioner, lokaler för sport och socio-kulturella aktiviteter samt skolor. Konkreta regler skall utarbetas i särskild förordning.

I *Belgien* har nyligen en lag införts som innehåller ett principiellt rökförbud beträffande en rad noggrant definierade offentliga lokaler. Undantag från rökförbudet i form av rökrum eller -zoner får göras i vissa av de uppräknade lokalerna. Den belgiska lagen har stått modell för de regler som för närvarande diskuteras inom EG.

I *Grekland* är rökning i lag förbjuden i alla offentliga lokaler (väntrum, sammanträdesrum, hissar osv.) hos statliga myndigheter, statliga och privata företag och organisationer etc. Rökning är också förbjuden i sjukhus och vårdinrättningar, men det stadgas här att varje våningsplan om minst 200 m^2 skall ha särskilda rökrum.

Tobakslagen i *Irland* ger regeringen fullmakt att besluta om rökfritt i offentliga lokaler. Detsamma gäller i *Schweiz*.

I *Italien* finns sedan 1975 en lag som förbjuder rökning i sjukhus, skolsalar, allmänna färdmedel etc. Här görs dock undantag för lokaler där det bedöms finnas tillräcklig ventilation.

I *Tjeckoslovakien* finns likaså en lag som förbjuder rökning i offentliga institutioner med undantag för särskilda rökutrymmen. Bestämmelserna gäller inte restauranger, men det framhålls att dessa bör avsätta en rökfri sektion, åtminstone under "rusningstid".

I *Sovjetunionen* är rökning förbjuden i bl.a. inrättningar för barn, skolor, hälsovårdsinrättningar, idrottsanläggningar inomhus, statliga butiker samt allmänna färdmedel. På inrikes flygningar är rökning förbjuden, om resan tar högst tre timmar.

I *Bulgarien* har det sedan tidigare funnits en statlig förordning om icke-rökarnas rättigheter på arbetsplatser. Rökning är förbjuden i alla arbetsrum där icke-rökare arbetar. Rökning i en arbetslokal kan tillåtas endast om alla som arbetar där skriftligen förklarar att de går med på detta. Rökning är också förbjuden vid sammanträden. Ett särdrag i den bulgariska förordningen är att rökning är förbjuden i närvaro av gravida kvinnor. År

1980 tillkom en särskild lag om rökfria offentliga lokaler. Denna lag förbjuder rökning i en rad noggrant specificerade lokaler som utbildnings- och vårdinrättningar, kulturinrättningar, allmänna färdmedel etc.

Många länder har sökt skapa rökfria offentliga lokaler utan att tillgripa lagstiftning. I *Danmark* utgav hälsovårdsministeriet i april 1988 rekommendationer om att rökning skall vara förbjuden i alla möteslokaler och lokaler dit allmänheten har tillträde i statliga och kommunala inrättningar. Arbetsmarknadsministeriet utgav därefter ett cirkulär som uppmanade den privata sektorn att införa motsvarande regler. *Västtyskland* och *Storbritannien* m.fl. har genom lokala föreskrifter eller på frivillig väg genomfört begränsningar av rökningen i många slags offentliga lokaler. Precis som i Sverige kan man konstatera en spontan utveckling mot allt fler rökfria lokaler även inom den privata sektorn.

3.4.5 Kanada

I Kanada antogs år 1988 två särskilda tobakslagar, varav den ena tar sikte på att begränsa rökningen i statliga lokaler, allmänna färdmedel etc. Huvudregeln är att "ingen skall röka i något kontorsrum eller annat slutet utrymme som tillhandahålls av en arbetsgivare, utom i ett särskilt rökrum eller rökutrymme" respektive "i ett annat slutet utrymme än ett särskilt rökrum" i allmänna färdmedel.

3.4.6 USA

I USA regleras frågan om rökfria miljöer huvudsakligen i delstatlig eller kommunal lagstiftning, vars utformning kan variera avsevärt från plats till plats. Det är för närvarande 35 stater som har sådan lagstiftning, och där delstatlig lagstiftning saknas finns ofta kommunal lagstiftning för storstadsområdena inom staten.

I *Minnesota* finns en lag som förbjuder rökning i allmänna lokaler. Med allmän lokal avses "ett avgränsat, inomhus beläget område som används av allmänheten eller som arbetsplats". Rökförbudet omfattar alla lokaler som ryms inom definitionen, från sjukhus till restauranger. Särskilda utrymmen för rökning får dock inrättas.

I staden *New York* är rökning förbjuden i offentliga lokaler och arbetslokaler samt på allmänna kommunikationsmedel. Rökrum och rökutrymmen får anordnas där så är möjligt. Restauranger med mer än 50 platser skall hålla minst hälften av platserna rökfria. Bestämmelserna gäller inte för tobaksaffärer och barer och inte heller för restauranger, konferenscentra o.d. som rymmer mindre än femtio personer. Nyligen har en lagstiftning med motsvarande innehåll introducerats för *staten* New York. Denna går dock i vissa avseenden längre än de kommunala bestämmelserna.

Även *Connecticut*, *Massachusetts*, *Nebraska*, *Utah* m.fl. stater har långtgående lagstiftning om rökfria miljöer. Genomgående gäller här att ju senare bestämmelserna har tillkommit, desto strängare och mer omfattande är de.

Det finns i USA federala bestämmelser som förbjuder rökning på flygförbindelser som har mindre varaktighet än sex timmar.

3.4.7 Avslutande kommentar

Redogörelsen ovan för förhållandena i Sverige och andra länder är inte uttömmande. Flera andra länder än de som särskilt har nämnts, bl.a. i Afrika, Asien och Australien, har olika slag av lagstiftning om rökfria miljöer. Utvecklingen går mycket fort och lagar om rökfria miljöer har införts på flera håll under den tid tobaksutredningen arbetat. Man kan konstatera att det finns en spontan, internationell tendens att skapa rökfria miljöer i lokaler för gemensamt bruk.

4 Reklamen för tobak

4.1 Allmänt

Tobak är en av de varor som det globalt görs allra mest reklam för. I USA är exempelvis tobaksbolaget Philip Morris Inc. det bolag som annonserar mest i landet. Totalt användes i USA år 1986 drygt 2 382 milj. dollar till tobaksreklam. I Sverige var tobaksannonseringen förhållandevis omfattande innan det statliga monopolet infördes (år 1915) för att sedan avta under monopoltiden men åter öka kraftigt efter andra världskriget, särskilt under 1950- och 1960-talen. Som exempel kan nämnas att det i Sverige före monopoltiden ett år användes ca 225 000 kr. till tobaksannonsering, medan det belopp som anslogs under Tobaksmonopolets fem första år sammanlagt uppgick till ca 100 000 kr. År 1988 satsades 52 milj. kr. enbart på tidningsannonsering för tobaksvaror (jfr tabell nedan). Detta belopp avsåg endast kostnaden för själva annonsutrymmet i pressen och innefattade inte kostnaderna för att utforma annonserna, framställa bildoriginal etc. Hur stora belopp som anslås till andra former av marknadsföring av tobak är okänt.

Tabell 4. Kostnader för annonsutrymme i pressen vid reklam för tobak (och tillbehör). Belopp i tusen kronor per år. (Reklamstatistik AB)

År	Storstads-press	Landsorts-press	Populär-press	Fack-press	Totalt
1978	13 320	940	10 020		24 280
1979	14 723	1 440	10 280		26 443
1980	10 452	989	10 917		22 358
1981	10 632	877	12 524		24 033
1982	14 814	1 088	13 636		29 538
1983	18 225	1 086	15 297		34 608
1984	26 682	3 187	17 346	35	47 250
1985	19 598	2 646	21 430	71	43 745
1986	25 200	890	23 577	23	49 690
1987	23 998	2 660	19 387	418	46 463
1988	25 113	595	25 616	681	52 005

4.2 Tobaksreklamens form och funktion

Med begreppet reklam avses enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam ett "meddelande som har till syfte att åstadkomma eller främja

avsättning i kommersiell verksamhet" av bl.a. varor och tjänster. Den traditionella reklamen innefattar i första hand meddelanden via massmedia, dvs. annonsering i press, utomhusreklam, filmreklam, reklam i etermedia etc. Begreppet reklam kan dock inte begränsas till enbart massmediaaktiviteter utan omfattar även andra former av säljfrämjande verksamhet, t.ex. demonstrationer, reklam på förpackningar och vid säljställen, utdelning av varuprover etc. Nya reklamformer har vuxit fram på senare år, t.ex. sponsring av idrotts- och kulturevenemang. Att vid tävlingar använda sportkläder som kostnadsfritt erhållits av en fabrikant och är försedda med fabrikantens varumärke är inte reklam i den ovan nämnda lagens mening men måste inte desto mindre betraktas som en reklamen närstående form av säljfrämjande verksamhet. Företeelsen innefattas av begreppet marknadsföring så som detta definieras i marknadsföringslagen (1975:1418).

Reklamens funktioner kan vara av varierande slag. En av funktionerna är att visa att en produkt eller en viss märkesvara över huvud taget finns tillgänglig på marknaden respektive används i samhället. En annan funktion är att informera om en varas användningsområde och ge sakliga uppgifter om t.ex. pris, storlek, ursprung och egenskaper. En tredje funktion är att ge varan en särpräglad identitet och att koppla vissa föreställningar till den. Olika reklamformer kan fylla olika funktioner och en reklaminsats kan självfallet ha flera funktioner samtidigt. En reklaminsats kan vara generell eller riktad till en viss grupp av konsumenter (eller presumtiva konsumenter).

Vid tobaksreklam används ett mycket brett spektrum av reklamformer. Reklam för tobaksvaror är också i hög grad inriktad på att skapa speciella stämningar och associationer kring produkterna och dess användare.

Det torde vara väl känt hur den traditionella tobaksreklamen, i form av t.ex. tidningsannonser, skyltning vid säljställen m.m., är utformad. En närmare redogörelse för de lagregler som för närvarande gäller beträffande denna reklam i Sverige och vissa andra länder redovisas i avsnitten 4.4 och 4.5 nedan. Här skall ges en bild av hur vissa nyare former av tobaksreklam utformas.

Redan förpackningarnas utseende ägnas stor uppmärksamhet. Jämfört med t.ex. hur förpackningar av läkemedel eller baslivsmedel utformas, präglas tobaksförpackningar starkt av en strävan att presentera produkten som högkvalitativ eller lyxbetonad. Dekoren är exempelvis oftast utformad med en färgsättning som kan upplevas som "lyxig" (guld, silver, rött) eller "ren och naturlig" (vitt, grönt, blått).

En "ny" reklamform är s.k. produktplacering, vilket innebär att man ser till att en viss vara används som rekvisita i t.ex. en film utan att det direkt framgår att det handlar om betald märkesreklam. Denna reklamform har kommit till användning i tobaksreklamen och kan dels fungera som ett sätt att framhäva varans existens och allmänna popularitet, dels användas för att förstärka varans koppling till vissa personer, situationer eller stämningar.

En annan "ny" reklamform är "brand stretching", dvs. att man använder ett visst varumärke inte bara på cigaretter utan också på andra varor eller tjänster varvid man väljer sådana varor och tjänster som passar in i den "image" man vill ge cigarettmärket i fråga. Som ett exempel på reklam av detta slag kan nämnas den internationella lanseringen av cigarettmärket

Camel. Marknadsföringen innefattar en rad olikartade åtgärder som syftar till att bygga upp och förstärka bilden av en "Camel World". I de traditionella tobaksannonserna illustreras detta med bilden av "the Camel man", som framstår som en ungdomlig, våghalsig äventyrare i vildmarksmiljö. Marknadsföringen innefattar också en rad anknytande sidoarrangemang, där ett utgörs av det årliga arrangerandet av ett särskilt vildmarksrally, "Camel Trophy", i djungelnatur. Rallyt blir sedan föremål för publicitet, bl.a. i form av filmreportage som till ingen eller låg kostnad erbjuds TV-bolag och motsvarande. Vidare har varumärket Camel åsatts vissa kläder, klockor, skor o.d. som utformats så att de passar in i äventyrsmiljön. Camel har också förekommit som namn på vissa researrangemang, "äventyrsresor" till exotiska platser.

Ett parallellt exempel är marknadsföringen av cigaretten Marlboro, som kopplas till Vilda-Västern- och cowboy-motiv. Som ett led i reklamen arrangeras tävlingar för att utnämna en "Marlboro man". Vidare används varumärket på kläder av Västern-snitt, på grammofonskivor med amerikansk s.k. country-musik m.m.

Ytterligare en "ny" reklamform är sponsring, dvs. att ett företag ekonomiskt stöder vissa evenemang i utbyte mot att firmanamn eller varumärke får exponeras vid arrangemanget. Ofta gäller det idrottsevenemang. Tobaksindustrin är internationellt en av de största sponsorerna av biltävlingar ("Formula 1"), vilket bl.a. motiveras med att sporten har den aura av manlighet, våghalsighet, spänning etc. som man även annars söker skapa kring sina produkter. Men tobaksindustrin sponsrar också andra evenemang och institutioner, t.ex. jazz- eller popkonserter, konstutställningar, operor m.m. Produktnamn, varumärken etc. kan då exponeras vid idrottsarenor, i konsertlokaler osv. samt på framträdande personers kläder och tillhörigheter. Kända idrottsmän och -kvinnor är ofta idoler och förebilder för barn och ungdomar, varför tobaksreklam i dessa sammanhang kan bidra till att göra produkterna attraktiva i ungdomskretsar. Genom att varumärken exponeras på detta sätt kan de även komma in i sportreportage i TV, press etc. utan att det direkt framgår att det rör sig om betald märkesreklam. Denna sammankoppling med idrottsmän och sportarrangemang kan självfallet också bidra till att motverka bilden av tobaksbruk som något osunt och hälsoskadligt.

Sponsring av kulturevenemang förefaller oftast ha ett annat syfte. Här gäller det mer att ge en bild av tobaksindustrin som en respektabel och respekterad näringsgren med samhälleligt och socialt ansvar.

Sponsringen av olika slags evenemang ger också tillfälle till andra former av reklam som annonsering i program och kataloger, ambulerande försäljning och gratisutdelning av varuprover etc. Ofta kan man på så sätt nå vissa attraktiva målgrupper som inte nås lika effektivt med traditionell reklam.

En speciell form av sponsring, som måhända faller utanför begreppet reklam, utgörs av stöd till organisationer och påtryckargrupper. Tobaksindustrin stöder grupper som söker tillvarata rökares intressen i olika sammanhang. Som exempel kan nämnas organisationen FOREST (Freedom Organization for the Right to Enjoy Smoking Tobacco) i Storbritannien, som tillkommit på tobaksindustrins initiativ och existerar med dess stöd. En

liknande svensk organisation, "Smoke-Peace", som nyligen grundats, har enligt egen uppgift fått ekonomiskt stöd från Svenska Tobaksbranschföreningen.

4.3 Reklamens effekter

4.3.1 En omdebatterad fråga

Det finns en rad olika åsikter när det gäller tobaksreklamens effekter på tobakskonsumtionen. Sammanfattningsvis kan man, som görs i bl.a. Surgeon General's rapport i USA år 1989, identifiera fyra direkta och tre indirekta tänkbara mekanismer. De direkta mekanismerna är följande.

1. Reklam kan stimulera barn och ungdomar att experimentera med tobaksprodukter och börja använda tobak regelbundet.

2. Reklam kan öka tobaksbrukarens dagskonsumtion av tobak genom att påminna om bruket och stimulera lusten att ta en cigarett e.d.

3. Reklam kan minska tobaksbrukarens vilja att sluta använda tobak genom att framhäva de positiva dragen hos bruket och dämpa rädslan för hälsoriskerna.

4. Reklam kan göra det svårare för f.d. tobaksbrukare att undvika återfall genom att den framställer bruket i en positiv dager och påminner om den tidigare vanan.

De indirekta mekanismer varigenom tobaksreklam skulle kunna öka konsumtionen är följande.

1. Massmediers beroende av reklamintäkter från tobaksindustrin kan göra dem mindre benägna att ge publicitet åt fakta om tobaksbrukets skadeverkningar.

2. Olika instanser kan bli beroende av sponsring från tobaksindustrin, vilket kan leda till att stödet och förståelsen för åtgärder mot tobak minskar.

3. Reklamens själva existens kan bidra till att skapa eller befästa synen på tobak som en alldaglig konsumtionsvara och socialt accepterad företeelse. Rökare kan tolka förhållandet att reklam är tillåten och laglig som ett underförstått budskap med innebörden att "rökning kan inte vara verkligt farlig, eftersom reklamen inte är förbjuden".

Vissa bedömare har å andra sidan hävdat att tobaksreklam kan bidra till minskad konsumtion genom att den provocerar till avståndstagande. Reklamen skulle vidare fungera som en viktig symbolfråga för anti-rökgrupper och leda till att deras arbete mot tobaken intensifieras.

Det är svårt att i empiriska studier bevisa att tobaksreklam har – eller inte har – dessa effekter. Reklamen är naturligtvis inte den enda faktor som har betydelse för tobaksvanornas utveckling. Om exempelvis rökningen minskar

i Sverige där viss reklam fortfarande tillåts medan den inte minskar i andra länder där reklam förbjudits, kan detta inte utan vidare tolkas som att reklamen saknar betydelse. Olika kulturella eller sociala skillnader mellan länderna, exempelvis urbanisering, pris- och inkomstutveckling, intensitet i andra delar av arbetet för minskat tobaksbruk m.m., kan vara av större betydelse än förekomsten av reklam. I den allmänna debatten förekommer en rad olika argument och påståenden som förtjänar att kort refereras innan empiriska rön presenteras.

Tobaksindustrin framhåller ofta att den inte har någon önskan att värva nya rökare bland barn och ungdom utan att reklamen endast syftar till att påverka vuxna rökares märkesval. Andra framhåller då att rökares märkestrohet normalt är stor och att märkesvalet följaktligen främst är påverkbart under debutfasen, dvs. bland barn och ungdom. Även en reklam som endast vill påverka märkesvalet riskerar därmed att utformas för att i första hand appellera till unga rökare. Kritikerna påpekar att det kan vara praktiskt ogörligt att utforma en reklam som bara har effekt på märkesvalet. Ibland ifrågasätts också trovärdigheten i industrins påstående med hänvisning till att rökdebut så gott som aldrig sker i vuxen ålder och att industrin för att överleva på längre sikt måste rekrytera ungdomar som konsumenter.

När det gäller effekterna på barns och ungdomars rökdebut hänvisas ibland till intervjuundersökningar där man frågat rökare om varför de börjat röka och då funnit att de sällan eller aldrig svarar "på grund av tobaksreklam". Kritiker invänder här att detta slags svar inte är tillförlitligt. Reklamens inverkan kan ske omedvetet och reklam kan vara en av flera faktorer där någon annan faktor är starkare och därför nämns i första hand. Det kan också finnas en motvilja hos de tillfrågade att medge att de påverkats av reklam. Här kan för övrigt nämnas att ungdomar i en svensk undersökning nyligen tillfrågades vad de tror om anledningen till att jämnåriga röker. Tjugo procent av de tillfrågade rökarna trodde att marknadsföringen spelade in.

4.3.2 Rön från empiriska studier

De empiriska studier som kan belysa reklamens effekter är i princip av två slag. Ett slags studier analyserar försäljnings- och konsumtionsutveckling i relation till reklamutgifter och söker genom s.k. regressionsanalys finna ett statistiskt samband mellan reklamens och försäljningens omfång. I den ovan nämnda rapporten från Surgeon General redovisas ett femtontal sådana studier från minst fyra västländer. I flertalet studier (nio st) har man funnit ett sådant samband och kommit till den sammanfattande slutsatsen att ökad reklam leder till ökad total försäljning, även om reklamens effekter i allmänhet är förhållandevis små. Andra studier har inte kunnat visa något sådant samband. Här föreligger dock betydande metodproblem.

Ett annat slags studier bygger på undersökningar av i vad mån människor, främst ungdomar, lägger märke till tobaksreklam och hur de uppfattar den. Ibland sätter man detta i relation till vederbörandes rökvanor vid samma eller en senare tidpunkt. Här har många nyare studier funnit att barn och ungdomar verkligen lägger märke till tobaksreklam, t.o.m. indirekt reklam

vid TV-sändningar från sponsrade idrottstävlingar, och att det finns ett samband mellan intresset för reklamen och inställningen till rökning. Härav kan man dock inte dra slutsatsen att det föreligger ett orsakssamband mellan reklam och tobaksdebut. Det kan också förhålla sig så att rökning eller ett intresse för rökning leder till ökat intresse för tobaksreklam.

Det kan vara av särskilt intresse att här nämna en svensk undersökning, "Tobaksreklamens suggestiva effekter", som genomfördes år 1974–75 på uppdrag av konsumentverket och Svenska Tobaksbranschföreningen. Man studerade där vilka effekter som olika budskap i tobaksannonser hade på olika människor. Resultaten av en litteraturgenomgång och en rad empiriska försök ledde till slutsatsen att föreställningsinnehållet i en tobaksannons kan ha en suggestiv effekt. Effekten är beroende av den argumentationsteknik som använts och särskilt av hur denna teknik har framställts samt av den målgrupp som utsätts för exponering. Studien visade att en särskilt påverkbar grupp var ungdomar (15–24 år) utan egna barn. De påverkades speciellt av annonsbudskap som gällde hälsa-ofarlighet, prestige-status, social kontakt, erotik-romantik och inneargument.

När det gäller tobaksreklamens indirekta verkningar finns det få empiriska data. I bl.a. USA och England har man rapporterat fall av "självcensur" där artiklar om rökningens skadeverkningar har refuserats eller censurerats av tidningsutgivare av omsorg om annonsintäkterna från tobaksreklam. Det finns också ett par studier där man systematiskt granskat utbudet av artiklar om tobaksskador i olika tidskrifter (t.ex. kvinnotidningar) i relation till deras allmänna intresse för hälsofrågor. Man har då funnit att sådana artiklar förekommer mera sällan i tidskrifter som accepterar tobaksannonsering jämfört med tidningar som förbjudits eller tagit som princip att inte ta in sådana annonser.

I den ovannämnda rapporten från USA:s Surgeon General år 1989 återfinns en utförlig analys av tillgängliga data och bedömningar angående tobaksreklamens effekter på konsumtionen. Slutsatserna härav sammanfattas på följande sätt. "Det finns ingen vetenskapligt rigorös studie tillgänglig för allmänheten som ger ett definitivt svar på grundfrågan huruvida reklamen höjer nivån på tobakskonsumtionen. Med tanke på frågans komplexitet kommer någon sådan studie sannolikt inte heller att läggas fram inom överskådlig framtid. Den mycket omfattande granskningen av både de direkta och indirekta mekanismerna har lett till slutsatsen att de samlade empiriska, erfarenhetsmässiga och logiska indicierna gör det mer sannolikt än motsatsen att reklamaktiviteter verkligen stimulerar cigarettkonsumtion. Denna analys har emellertid också pekat på att det är okänt, och sannolikt omöjligt att utröna, hur mycket reklamens inflytande påverkar konsumtionsnivån."

I maj 1989 publicerade Toxic Substances Board i Nya Zeeland en rapport om tobaksreklam och dess effekter. I rapporten redogörs bl.a. för vissa tidigare studier om sambanden mellan tobaksreklam och tobaksvaneutvecklingen i olika länder. Dessutom görs en jämförande genomgång av förhållandena i 33 länder, varvid man i görligaste mån har sökt beakta faktorer såsom reklamrestriktioners detaljutformning och reella tillämpning i olika länder, skillnader i inkomstutveckling och tobakspris, m.m. Genomgången utmynnar i slutsatsen att tobaksreklam är skadlig för allmänhetens hälsa och välfärd och

att antalet nytillkommande rökare bland ungdomar kan minskas om reklamen förbjuds. Det sägs vara mer sannolikt att ett förbud mot tobaksreklam, allt annat lika, *orsakar* en minskning av tobakskonsumtionen än att det inte gör det.

I denna studie från Nya Zeeland konstateras också att de som använder tobak i allmänhet är ytterst märkestrogna. Det är med andra ord endast en ringa del av dem som i realiteten kan påverkas att byta märke. De ökade försäljningsintäkter som optimalt kan bli följden av märkesbyte under ett år motsvarar mindre än tio procent av den årliga reklamkostnaderna. Reklamen skulle med andra ord inte vara lönsam om den uteslutande påverkade de etablerade tobaksbrukarnas märkesval.

4.4 Regler för tobaksreklam i Sverige

I Sverige har reklam för tobaksvaror sedan 1960-talets mitt successivt omgärdats av allt strängare regler. Redan år 1964 ingicks en överenskommelse mellan flertalet tobaksföretag som var verksamma i Sverige om vissa "etiska regler" för reklam. Syftet var bl.a. att undvika sådan reklam som kunde uppmuntra till rökning bland barn och ungdomar. Man enades exempelvis om att tobaksreklam inte skulle få förekomma vid idrottsevenemang. Den allt starkare kritiken mot tobaksreklamens utformning ledde till att dessa frivilliga regler skärptes vid flera tillfällen. Skärpningarna kom till stånd efter påtryckningar från instanser som förutvarande statens konsumentråd, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen och konsumentombudsmannen.

De största förändringarna skedde i början och mitten av 1970-talet, sedan konsumentombudsmannen, KO, fört upp ett antal fall till marknadsdomstolen. Domstolens utslag kom att bli prejudicerande och innebar förbud mot personer, statusladdade miljöer etc. i annonserna. I och med att de frivilliga reglerna härigenom blivit inaktuella upptogs förhandlingar mellan KO och tobaksbranschen. Förhandlingarna ledde år 1975 till ytterligare begränsningar av tobaksreklamen, bl.a. förbud mot utomhusreklam.

Som en följd av socialstyrelsens tobaksutredning år 1973 tillsattes år 1975 en särskild utredning med uppdrag att utreda frågan om lämpliga former för förbud mot tobaksreklam. Frågan om obligatorisk märkning av tobaksförpackningar med varningstext etc. skulle också övervägas. Redan samma år avlämnade utredningen ett delbetänkande om märkningsplikt. Detta låg sedan till grund för den lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror som trädde i kraft år 1977. Genom ett beslut år 1976 utvidgades utredningsuppdraget till att gälla även alkoholreklam. På hösten samma år avgav utredningen sitt slutbetänkande, Reklamen för alkohol och tobak (SOU 1976:63). Betänkandet låg till grund för de lagar om marknadsföring av alkohol respektive tobak som trädde i kraft under 1979.

Lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror kom i praktiken huvudsakligen att innebära ett befästande av överenskommelsen från 1975 mellan KO och tobaksbranschen. Lagens grundregel innebär att särskild måttfullhet skall iakttas vid marknadsföring av tobaksvaror. Påträngande eller uppsökande marknadsföring eller åtgärder som

uppmanar till bruk av tobak får inte förekomma.

Som en nyhet infördes genom 1978 års lag en skyldighet för den som annonserar för tobaksvaror att återge varningstext och innehållsdeklaration i annonsen. Varningstexten och innehållsdeklarationen skall framträda tydligt i annonsen och återges i ändamålsenlig form.

Konsumentverket har utfärdat vissa riktlinjer för tillämpningen av 1978 års lag. Riktlinjerna skärptes år 1986, sedan riksdagen hade behandlat ett antal motioner om reklamförbud.

I riktlinjerna förbjuds helt och hållet vissa former av marknadsföring. Hit hör direktreklam och andra åtgärder som innebär en direkt hänvändelse till konsumenter, reklam på biografer eller teatrar, reklam via etermedier (inkl. kabel-TV), utomhusreklam (med undantag för skyltning vid säljställen), reklam inom idrottsanläggningar, sjukhus eller ungdomslokaler, pristävlingar och rabattmärkeserbjudanden m.m. Annonser får inte finnas i sporttidningar eller på dagspressens sportsidor, på omslaget till populärpress, i tidningar vars läsekrets till stor del utgörs av ungdomar etc.

Särskilda regler gäller för de reklamformer som tillåts. Reklam utanför säljställen får ha endast begränsad omfattning, helsidesannonser får inte förekomma m.m. Dessutom finns detaljerade regler för hur annonsbudskap, lay-out etc. får utformas. Bilder i annonser får exempelvis endast visa själva produkten eller förpackningen mot en neutral bakgrund. Rubrik- och textlay-out får inte vara framträdande eller slående. Uppmaningar till tobaksbruk, påtagliga värdeomdömen och hänvisningar till säljresultat får inte förekomma. "Blomsterspråk" och skönlitterära vändningar skall undvikas. Framställningen i text får inte innehålla annat än rent saklig information om produktens beskaffenhet och egenskaper, ursprung, pris, tillverkare och säljställe. Varningstexten skall uppta minst 20 procent av annonsytan.

I samband med att riktlinjerna skärptes åtog sig tobaksbranschen att genomföra vissa egenåtgärder. Bl.a. bildades Tobaksbranschföreningens granskningsnämnd (TGN) som kontinuerligt granskar all tobaksreklam som riktar sig till konsumenter och vakar över att bolagen följer riktlinjerna. Nämnden gör även principiella och vägledande uttalanden i tolkningsfrågor. Om nämnden finner att en viss åtgärd strider mot riktlinjerna, kan den ålägga det felande företaget en bot om 10 000 kr.

Det har också inrättats en särskild instans som granskar skyltningen vid säljställen, Detaljhandelns Tobaksskyltningsråd.

4.5 Reklamregler i vissa andra länder

4.5.1 Restriktiv hållning i många länder

Världshälsoorganisationen, WHO, har länge förespråkat ett totalförbud mot tobaksreklam. Även inom EG:s anticancerprogram förbereds åtgärder som syftar till att kraftigt begränsa den direkta tobaksreklamen och i möjligaste mån helt eliminera den indirekta reklamen, i synnerhet sponsring av idrottsevenemang. Såväl Europarådet som EG har vidtagit åtgärder som syftar till ett förbud mot tobaksreklam i TV (särskilt satellitsändningar). För

närvarande råder totalförbud mot tobaksreklam i ett tjugotal länder. Många andra länder har någon form av partiellt förbud mot tobaksreklam, t.ex. förbud mot reklam i etermedier.

4.5.2 Norge

Den norska tobakslagen stadgar att all reklam för tobaksvaror är förbjuden. Som tobaksvaror betraktas även cigarettpapper, cigarettrullare och pipor. Tobaksvaror får inte ingå i reklam för andra varor eller tjänster. Lagen innebär också ett förbud mot att tobaksvaror exponeras i skyltfönster, att märkesnamn skyltas utanför säljställen etc.

4.5.3 Finland

Den finska tobakslagen, som trädde i kraft 1977, innehåller ett förbud mot tobaksreklam. Det föreskrivs sålunda att "reklam för tobak, tobaksprodukt och -imitation samt rökdon och till konsumenterna riktad annan försäljningsfrämjande verksamhet samt deras anknytning till reklam för övriga produkter eller tjänster eller övrig försäljningsfrämjande verksamhet är förbjuden". Medicinalstyrelsen har i tillämpningsföreskrifter till lagen fastslagit bl.a. att lagen innebär förbud mot att skylta med märkesnamn utanför butiker, att exponera tobaksprodukter i skyltfönster och att använda reklam på personalkläder o.d. Varumärken för cigaretter får inte användas beträffande andra varor, såvida inte detta skett före tobakslagens ikraftträdande och företeelsen blivit inarbetad på ett sätt som regleras av särskild varumärkeslagstiftning.

4.5.4 Island

Den isländska tobakslag som trädde i kraft 1985 förbjuder varje form av reklam för tobak och för rökutensilier, dvs. cigarettpapper, pipor, cigarettrullningsapparater o.d. Det är vidare förbjudet att exponera tobak eller rökutensilier i reklam eller information för andra varor eller tjänster. Termen "reklam" innefattar i denna lag bl.a. annonser i massmedia, imitationer av tobaksprodukter och skyltning.

4.5.5 Danmark

Danmark är det enda nordiska land – utöver Sverige – som inte har totalförbud mot tobaksreklam. År 1986 slöts dock ett avtal mellan staten och tobaksbranschen som innebar vissa reklamrestriktioner. Avtalet begränsar annonsstorleken och stadgar bl.a. att reklamen inte får innehålla bilder av personer som ger intryck av att vara under 30 år eller kända artister, läkare eller liknande. Varningstext och innehållsdeklaration skall uppta 15 procent av annonsutrymmet. Vidare är tobaksreklam i TV förbjuden.

För närvarande planeras en revidering av detta avtal i syfte att helt stoppa användandet av personer i annonser och s.k. "livsstilsreklam".

4.5.6 Belgien

Belgisk lagstiftning reglerar tobaksreklamen på ett sätt som i mycket liknar de nuvarande reglerna i Sverige. Tobaksreklam får inte ske genom film och etermedier och inte heller i form av utomhusreklam, direktreklam, gratisutdelning etc. Det är också förbjudet att anbringa varumärken för tobak på andra varor än sådana som har anknytning till tobak. Annonser i tidningar och tidskrifter får inte omfatta helsidor och får endast innehålla bilder av själva produkten och sakliga uppgifter om pris, ursprung, egenskaper etc. Varningstext måste återges i annonsen.

Det har väckt viss uppmärksamhet att en del internationella tobaksbolag sökt kringgå den belgiska lagstiftningen genom att använda cigarettnamn och traditionella motiv från cigarettannonser (t.ex. cowboys) i annonser som formellt avser cigarettändare.

4.5.7 Frankrike

En fransk lag från 1976 förbjuder tobaksreklam i form av reklam i etermedier och utomhusreklam. Annonser i tidningar och tidskrifter får endast innehålla bilder av och sakliga upplysningar om själva produkten. Det är vidare förbjudet att göra reklam i anslutning till idrottsevenemang eller att sponsra sådana evenemang (med undantag för motorsport). Ett särdrag i lagstiftningen är en regel om att det samlade spaltutrymmet för tobaksannonser i pressen inte får bli större än under åren före lagens ikraftträdande (1974 och 1975).

4.5.8 Storbritannien

Tobaksreklam i Storbritannien regleras genom ett avtal mellan staten och tobaksindustrin. Reglerna innebär bl.a. förbud mot reklam i etermedia. All reklam, även t.ex. skyltar utanför tobaksaffärer, måste återge en varningstext. Reklamskyltar får inte förekomma i närheten av skolor och andra institutioner för barn och ungdom.

4.5.9 Irland

I Irland är tobaksreklam tillåten endast i tidningar och tidskrifter samt inomhus i säljställen för tobak. Annonsernas utformning är reglerad på liknande sätt som i Sverige och Belgien.

Hälsovårdsministern har bemyndigande att varje år föreskriva ett högsta belopp för vad tobaksbolagen får lägga ut för reklam och sponsring.

4.5.10 Italien

I Italien förbjöds tobaksreklam redan år 1962. Förbudet kom dock att få begränsad effektivitet, bl.a. på grund av att de föreskrivna straffsatserna var mycket låga. År 1983 skärptes dock straffen avsevärt. För närvarande behandlar parlamentet ett lagförslag som befäster det tidigare förbudet mot öppen tobaksreklam och även förbjuder indirekt reklam för tobak.

4.5.11 Kanada

Kanada antog år 1988 en tobakslag som helt och hållet förbjuder tobaksreklam. Förbudet gäller inte utländska tidningar, TV-program etc. som kan köpas respektive ses i Kanada men förbjuder kanadensiska företag att införa tobaksannonser i sådana medier. Lagen föreskriver att varumärken för cigaretter inte får användas på andra varor, med undantag för fall där sådan användning redan är inarbetad, och förbjuder tobaksbolagen att sponsra kultur- eller sportevenemang under märkesnamn. Däremot är sponsring under firmanamn tillåten.

Lagen skall träda i kraft successivt fram till 1993. Flera stora tobaksbolag har stämt staten under påstående att lagen är grundlagsstridig.

4.5.12 USA

I USA finns ett generellt förbud mot reklam i etermedier samt krav på att varningstext skall ingå i reklamen. Enskilda delstater kan inte införa egna regler mot tobaksreklam i nationella medier men har däremot möjlighet att förbjuda tobaksreklam i lokala inrättningar, t.ex. i sportarenor och på allmänna färdmedel. Sådana förbud har införts i flera delstater. En del stater har också infört egna förbud mot gratisutdelning av cigaretter o.d.

Under 1989 har debatten om tobaksreklamens framtid fått förnyad aktualitet bl.a. genom initiativ i kongressen. Krav på förbud mot tobaksreklam har framförts av en rad organisationer, t.ex. American Cancer Society och American Medical Association.

5 Produktion av tobaksvaror och handel med tobak

5.1 Allmänt

Det omfattande bruket av tobak och den ökande användningen av industriellt tillverkade tobaksvaror, främst cigaretter, har medfört att tobakshanteringen har vuxit ut till en mäktig industri. I många länder är tobaksodling en betydande näringsgren. Världsproduktionen av råtobak uppgår till mer än sex milj. ton årligen. De främsta tobaksproducerande länderna är för närvarade Kina, USA, Indien, Sovjetunionen, Turkiet och Brasilien. Även Bulgarien, Grekland, Indonesien, Italien och Kanada har en betydande produktion.

Tobakshandeln i världen domineras av ett antal stora bolag. De fem främsta är Kinas statliga monopol, British American Tobacco (BAT), Sovjetunionens och Japans statliga monopol samt Philip Morris Inc. Om man undantar de länder där staten har monopol på tobakshanteringen, domineras världshandeln av sju stora transnationella bolag. Dessa är BAT, Philip Morris, RJ Reynolds, Imperial, American Brands, Rothman samt Universal Leaf som bedriver handel med råtobak. Dessa bolag kontrollerar tillsammans ca tre fjärdedelar av den icke-socialistiska världens tobaksproduktion.

Under de senaste decennierna har tobakskonsumtionen i första hand ökat i u-länderna, medan utvecklingen i i-länderna snarare innebär en stagnation och rentav en minskning i vissa länder.

5.2 Tobaksproduktion och tobakshandel i Sverige före 1960

Tobaksodling och produktion av tobaksprodukter i Sverige har anor sedan 1600-talet. Tobak odlades ofta till husbehov, och under 1700- och 1800-talen förekom en omfattande tobaksodling, t.ex. på Mälaröarna utanför Stockholm. En rad privata tobaksbolag bedrev tillverkning av tobaksvaror i Sverige i industriell skala. Importen av utländska tobaksvaror var länge fri och bedrevs av privata grossister och tobakshandlare.

I början av 1900-talet beslöt staten att effektivisera tobaksbeskattningen. Detta ledde till en starkare kontroll över tobaksbranschen. Efter omfattande diskussioner genomfördes år 1915 en genomgripande förändring av tobakshandelns villkor. Ett statligt monopolföretag, AB Svenska Tobaksmonopolet, inrättades och gavs ensamrätt att tillverka tobaksvaror i Sverige. Den svenska

tobaksodlingen avvecklades successivt. En mindre tobaksodling av närmast museal karaktär fanns kvar i Åhus till år 1964.

Monopolet omfattade till att börja med endast tillverkningen, medan import och detaljhandel i princip förblev fria. Importen drabbades dock av vissa inskränkningar, bl.a. i form av licensavgifter till monopolföretaget. Det statliga monopolet kom senare att utvidgas, och under 1940- och 1950-talet kan den statliga kontrollen sägas ha varit i det närmaste total. Tobaksmonopolet fick då även kontroll över importen av tobak. Partihandeln med tobak organiserades genom monopolföretagets försorg och ett antal lokala distributionscentraler, "tobakskontor", inrättades. Det ankom vidare på monopolföretaget att anta återförsäljare och i praktiken medförde detta en statlig etableringskontroll för detaljhandeln med tobak. Monopolet tillämpade ett strikt bruttoprissystem, dvs. detaljhandelns utförsäljningspriser fastställdes centralt.

Under en period fanns en särskild myndighet, Statens Tobaksnämnd, som hade tillsynen över import- och detaljistfrågor. Staten hade full kontroll över prissättningen på tobaksvarorna eftersom ett bruttoprissystem tillämpades. Den statliga kontrollen över tobakshandeln motiverades främst av fiskala skäl. Några hälsomässiga skäl för att kontrollera tobakshandeln kände man länge inte till.

Tobaksmonopolet fick rykte om sig att vara en god arbetsgivare. Bolaget kunde erbjuda trygg sysselsättning och var en föregångare när det gällde personalvård i olika former. Tobaksmonopolet kom tidvis att uppfattas närmast som ett statligt ämbetsverk. När tobaksbrukets hälsorisker började uppmärksammas i slutet av 1950-talet, framstod det som helt naturligt att Tobaksmonopolet svarade för upplysningsinsatser i skolan, till föräldrar och också i broschyrer riktade till allmänheten. Det ansågs lika självklart att forskningen om tobakens verkningar kunde anförtros bolaget. I slutet av 1950-talet började monopolföretaget anslå särskilda medel till tobaksforskning, och ett särskilt medicinskt expertråd inrättades av bolaget. Detta skedde i fullt samförstånd med dåvarande medicinalstyrelsen, som också medverkade vid nomineringen av de första ledamöterna i rådet.

5.3 Tobaksproduktion och tobakshandel i Sverige efter 1960

I slutet av 1950-talet och början av 1960-talet började nya frihandelssträvanden inom Norden och sedermera EFTA att göra sig gällande även på tobakshandelns område. Under 1960-talet började de statliga monopolen i fråga om import, kontroll över återförsäljare och prissättning etc. successivt att avvecklas och vid 1960-talets slut var tobakshandeln i princip helt fri. Tobaksmonopolet avskaffades och ersattes av Svenska Tobaks AB, ett helt statsägt bolag som dock skulle arbeta i fri konkurrens. Privatimport av tobaksvaror blev åter vanlig. Företagare i en rad branscher kunde börja sälja tobak och den fria prissättningen gjorde att låga priser på cigaretter blev ett sätt att locka kunder till butiker som i övrigt inte förde tobaksvaror (t.ex.

kappaffärer). En rad utländska tobaksbolag inrättade dotterbolag eller skaffade handelsagenter i Sverige med uppgift att marknadsföra deras produkter.

I praktiken har privatimporten senare minskat, bl.a. till följd av lagen om varningstexter på tobaksvaror som trädde i kraft år 1977 och försvårade för enskilda tobakshandlare att själva importera varor direkt från utlandet. De allt strängare restriktionerna mot tobaksreklam har också gjort det svårare för småföretagare att lansera nya, udda produkter. Dessa hinder är dock av rent praktisk art. I princip kan tillverkning, import och handel med tobaksvaror för närvarande ske helt fritt i vårt land.

Svenska Tobaks AB (STA) har behållit en ställning som det dominerande tobaksföretaget på den svenska marknaden. Bolaget ingår numera i Swedish Tobacco Group AB (STG) som är en koncern inom den av staten dominerade Procordia-koncernen (f.d. Statsföretag) som för ett par år sedan introducerades på börsen. STG är en av de mest lönsamma delarna inom Procordia och uppvisade år 1988 ett resultat inkl. finansnetto på 938 milj. kr. Under 1988 utgav koncernen 788 milj. kr. som koncernbidrag till Procordia.

Svenska Tobaks AB är för närvarande det enda bolag som importerar råtobak till och bedriver tillverkning av tobaksvaror i Sverige. Tillverkningen sker i dotterbolag på fyra orter: Malmö (The House of Blends AB, cigaretter), Göteborg (Gothia Tobak AB, snus), Arvika (The House of Borkum Riff AB, röktobak) och Härnösand (Frans Suell Cigars AB, cigarrer och cigariller). STA distribuerar de svenska och i praktiken också nästan alla de importerade tobaksvarorna i Sverige från tre distributionscentraler (i Göteborg, Malmö och Solna) till ca 10 000 direktköpande kunder (butiksked-jor, grossister och detaljhandlare). Distributionen av de utländska varorna sker genom en enhet inom STA, som säljer sina tjänster till de utländska tobaksföretagen. Marknadsföringen av dessa produkter sköts dock av de svenska eller skandinaviska representanterna för respektive företag.

I STA ingår dessutom STA Trading AB och STA Försäljnings AB i Stockholm som säljer och distribuerar produkter med anknytning till tobak, bl.a. engångständare och tillbehör för cigarettrullning. Man erbjuder också andra varor, t.ex. halstabletter, som passar in i återförsäljarnas sortiment. Till bolaget hör ett laboratorium som bedriver naturvetenskaplig tobaksforskning. Den interna tobaksforskningen förfogar över ca 17 milj. kr. per år. Bolaget ger också anslag, via sitt medicinska expertråd, till fristående tobaksforskning med drygt 1,5 milj. kr. per år.

Antalet anställda inom STA i Sverige uppgår totalt till drygt 1 400 i medeltal.

STA:s andelar av den svenska tobaksmarknaden har inte förändrats på något avgörande sätt under de två senaste decennierna. För närvarande har den svenska tobakskoncernen ca 87 procent av marknaden för cigaretter, 83 procent för cigarrer/cigariller, 84 procent för piptobak, 81 procent för rulltobak och så gott som 100 procent för snus och portionstobak.

STA inledde under 1960-talet en blygsam exportverksamhet, närmast som en service till svenskar i utlandet. Mycket snart nåddes dock betydande framgångar, främst med lansering av svensktillverkad piptobak, vilket gjorde att exporten ökade. Även beträffande cigarrer/cigariller har utlandsverksam-

heten utvidgats och under de allra senaste åren har den inriktats särskilt på s.k. rökfri tobak, främst snus. Även viss export av cigaretter förekommer. STA (STG) har inom ramen för denna utlandsverksamheten förvärvat flera utländska dotterbolag. Det första var företagsgruppen Elisabeth Bas/La Paz med dotterbolag i Holland, Belgien och Frankrike, som tillverkar och marknadsför cigarrer och cigariller. År 1988 blev STG delägare i ett tyskt cigarrföretag, Arnold André GmbH, och år 1989 köpte man det holländska cigarrföretaget Willem II Sigarenfabrik. Härigenom har STG kommit att bli Europas största cigarrtillverkare. Ännu viktigare var dock förvärvet år 1985 av ett amerikanskt tobaksföretag, Pinkerton Group Inc., som främst tillverkar och säljer tuggtobak av amerikansk typ. STG är i dag en av världens ledande tillverkare av rökfria tobaksprodukter.

Utlandsverksamheten svarar för närvarande för mer än 40 procent av koncernens omsättning, och huvuddelen av dess vinstökning under senare år kan tillskrivas expansionen utomlands. Svensktillverkade tobaksvaror exporteras för närvarande till ett trettiotal länder och totalt säljs produkter från STG i ett sextiotal länder. Några betydande marknader är USA, Kanada, Schweiz och Västtyskland, men den svenska exporten når även länder som Bolivia (röktobak), Bangladesh (röktobak) och Thailand (röktobak och cigariller). Koncernen har ca 1 500 anställda i utlandet och det totala antalet anställda inom koncernen uppgår därmed till ca 3 000 personer.

STG:s verksamhet bedrivs utifrån rent affärsmässiga principer. Det ställs från statsmakternas sida inga andra krav på STG än de som också gäller för andra tobaksbolag. Bolaget har behållit vissa inslag från monopoltiden, t.ex. det medicinska expertrådet och anslagsgivningen till extern tobaksforskning. Det uppfattas dock inte längre som naturligt att bolaget exempelvis skulle svara för upplysning i skolorna om tobakens skadeverkningar. Satsningen på expansion utomlands intensifieras stadigt, och man undersöker också förutsättningarna att återuppta en svensk tobaksodling.

De utländska tobaksbolagen har intensifierat sin verksamhet i Sverige. Dotterbolag och representanter begränsade tidigare sin verksamhet till att gälla marknadsanalyser, återförsäljarkontakter och reklam i traditionell mening. Under 1980-talet synes de emellertid alltmer ha börjat ägna sig åt allmän PR-verksamhet, politikerkontakter, sponsorverksamhet och deltagande i den allmänna opinionsbildningen. Ett av bolagen, Philip Morris AB, överklagade år 1985 socialstyrelsens beslut om nya varningstexter på cigarettpaketen till regeringen. Bolaget hävdade att en stor del av texterna (12 av 16 nya texter för cigarettpaket) dels utgjorde otillåten "propaganda" och innehöll annat än sakliga upplysningar om tobakens hälsorisker, dels saknade vetenskaplig grund. I första hand angrep bolaget texter som behandlade riskerna med passiv rökning.

Detaljhandeln med tobak är helt oreglerad. De särskilda tobakshandlarna, som organiseras inom Tobaks- & Servicehandelns Riksförbund, har länge haft svårigheter att bibehålla sin andel av försäljningen. Vid monopoltidens slut, år 1960, hade tobakshandlarna ca 50 procent av marknaden (återstoden dominerades av lanthandeln). I dag har de knappt 9 procent av tobaksförsäljningen. Tobaken är dock fortfarande en viktig varugrupp för tobakshandlarna och svarar för ca hälften av deras omsättning. Tobakshandlarna

arbetar nu i intensiv konkurrens med dagligvaruhandel, bensinstationer m.fl. som i ökad omfattning säljer tobaksvaror och ofta använder dessa som lockprisvaror för att dra till sig kunder. Det har också blivit vanligare att småföretag som utomhusserveringar, gatukök och liknande inkluderar enstaka tobaksvaror i sitt sortiment. Postorderförsäljning av cigaretter till enskilda kunder har förekommit men tycks numera ha upphört till följd av en strängare tillämpning av lagen om tobaksreklam.

Det finns för närvarande inga speciella restriktioner för tobakshandeln i form av t.ex. åldersgräns för inköp, gränsvärden för "tjära", bestämmelser om förpackningsstorlekar e.d., så som fallet är i många andra länder. Det är också oklart om cigaretter får säljas styckevis. Ett tidigare förbud mot detta i lagen om tobaksskatt avskaffades för flera år sedan. Socialstyrelsen har gjort gällande att lagen om varningstext på tobaksvaror innebär att det är otillåtet att sälja cigaretter styckevis. Denna tolkning omfattas dock inte av alla. Juridiska bedömare inom STA är t.ex. av annan uppfattning, och frågan har inte prövats i domstol.

Prissättningen på tobaksvaror är i princip fri, även om tobakspriset självfallet till största delen avgörs av tobaksskattens storlek. Det finns inga regler som hindrar en detaljist att ge mängdrabatter o.d. vid försäljning av tobaksvaror.

5.4 Förhållanden i vissa andra länder

Som framgått inledningsvis är tobaksbranschen numera en internationell näringsgren som domineras av ett litet antal transnationella företagskonglomerat. Handelns organisation varierar dock mellan olika länder och samhällssystem.

Statshandelsländer, t.ex. i *Östeuropa*, har organiserat tobakshandeln på samma sätt som övrig handel. Här finns således i allmänhet ett statligt tobaksmonopol och ofta sker även detaljhandeln i statliga butiker. Tobaksmonopol finns emellertid också i länder som *Japan* och *Turkiet*. I Västeuropa finns statliga tobaksmonopol i t.ex. *Frankrike*, *Island*, *Italien* och *Österrike*. Dessa statsmonopol har inrättats av rent fiskala eller protektionistiska skäl. När exempelvis Italien i början av 1960-talet införde förbud mot tobaksreklam, var detta inte i första hand föranlett av en önskan att minska tobakskonsumtionen utan av en strävan att stoppa marknadsföringen av internationella märken för att skydda monopolets marknadsandelar. Det statsägda franska bolaget SEITA har numera inte monopol på odling och import av tobak men utövar däremot exklusiv kontroll över den inhemska tillverkningen av tobaksvaror. Detaljister måste ha statlig licens för att få sälja tobak.

I många länder har handeln med tobak omgärdats med olika typer av regler. Sådana regler tar ofta sikte på att skydda särskilda grupper, i allmänhet barn och ungdom. I en mängd länder, t.ex. *Finland*, *Norge*, *Island*, *Irland*, *Spanien* och *Storbritannien* är det förbjudet att sälja tobaksvaror till personer under 16 år. I *Uruguay* och i de flesta delstater i *USA* (över 30 stater, bl.a. Kalifornien, Florida, Minnesota och New York) är åldersgränsen satt till 18 år och två delstater i USA (Alabama och Utah) har åldersgränsen 19 år. Det finns t.o.m. länder där man i lag förbjudit ungdomar att röka, t.ex.

Japan där rökning är förbjuden för personer under 20 år. I delar av *Västtyskland* är det förbjudet för ungdomar under 16 år att röka offentligt.

Vissa länder har också förbjudit tobaksförsäljning från automater eller stadgat att tobaksautomater enbart får finnas inomhus där de kan övervakas och man således kan förvissa sig om att de inte används av ungdomar. Detta slags regler finns t.ex. i *Cypern*, *Finland*, *Island* och *Spanien*.

Några enstaka länder har infört förbud mot försäljning av tobak i vissa slag av lokaler. Exempelvis är det i *Bulgarien* och *Polen* förbjudet att sälja tobak inom undervisnings- och hälso- och sjukvårdsinrättningar.

Ett annat slag av försäljningsrestriktioner tar sikte på produkten. I *Irland* är det exempelvis förbjudet att sälja cigaretter i förpackningar om färre än tio stycken. I *Finland* är det förbjudet att sälja cigaretter som ger mer än 15 mg "tjära", 12 mg kolmonoxid eller 1,2 mg nikotin per cigarett. Införande av maximigränser för vissa skadliga ämnen i röken föreslås också i EG:s anti-cancerprogram, där målsättningen är att införa en högsta tillåtna halt på 15 mg "tjära" fr.o.m. 1993 och 12 mg fr.o.m. 1998 (grekiska cigaretter får dock hålla högre halter under en övergångsperiod).

Slutligen kan nämnas att några länder har totalförbjudit försäljning av nya rökfria tobaksprodukter för oralt bruk, dvs. snus och portionsförpackad tobak. Sådana förbud har hittills införts i *Japan*, *Hongkong*, *Irland*, *Israel* och *Nya Zeeland*. Ett motsvarande förbud kommer med all sannolikhet att träda i kraft i *Storbritannien* i början av år 1990. I *Norge* finns som tidigare nämnts ett förbud mot nya tobaks- och nikotinprodukter.

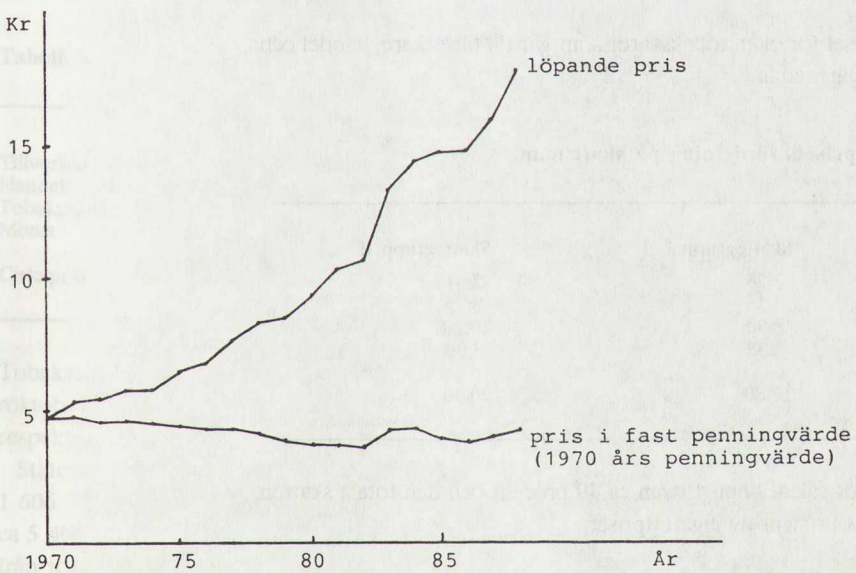
6 Tobakspris och tobaksskatt

6.1 Prisutvecklingen efter 1970

Tobaksvaror har länge varit förmål för särskild beskattning i vårt land. Det nuvarande skattesystemet går tillbaka till 1960-talet. Beskattningen har numera två syften, dels att bidra till statens inkomster, dels att vara ett instrument för att nedbringa tobakskonsumtionen (prop. 1984/85:181). Under 1980-talet har målsättningen varit att priset skall följa den allmänna prisutvecklingen. Tobaksskatten är den faktor som är mest avgörande för priset på tobaksvaror, åtminstone i fråga om cigaretter.

Det genomsnittliga priset på cigaretter i Sverige under åren efter 1970 framgår av diagrammet nedan.

Diagram 3. Konsumentpris för 20 cigaretter (medelpris i december) åren 1970–1988. (SCB)



Även om det nominella priset för cigaretter förefaller ha ökat kraftigt under de senaste decennierna, har ökningen inte skett i takt med konsumentpriserna i allmänhet. Räknat i fast penningvärde har det genomsnittliga cigarettpriset (för 20 cigaretter) tvärtom minskat, från 4:90 kr. år 1970 till 4:13 kr. år 1988 (räknat i 1970 års penningvärde).

6.2 Gällande tobaksskatt

Tobaksvaror beskattas i Sverige efter vikt. De indelas i skattegrupper med vissa viktgränser. Fr.o.m. den 9 juni 1989 gäller följande skattesatser.

Tabell 5. Tobaksskatt

Varuslag	Vikt för 1 st. (gram)	Belopp för 1 st (öre)	1 kg (kr)
Cigarrer och cigariller			
grupp I	t.o.m. 1,7	13,5	
" II	över 1,7 t.o.m. 3,0	18,0	
" III	" 3,0 " 5,0	21,5	
" IV	" 5,0	30,0	
Cigaretter			
grupp I	t.o.m. 0.85	44	
" II	över 0,85 t.o.m. 1,20	51	
" III	" 1,20 " 1,55	56	
" IV	" 1,55 " 1,90	61	
" V	" 1,90	65	
Röktobak			155:-
Tuggtobak			50:-
Snus			28:-

Hur stor del av priset för olika tobaksvaror som går till tillverkare, handel och olika skatter framgår nedan.

Tabell 6. Cigarettprisets fördelning på skatt m.m.

20 st cigaretter	Skattegrupp I	Skattegrupp II
Tillverkare	2:26	2:61
Handel	3:36	3:79
Tobaksskatt	8:80	10:20
Moms	3:38	3:90
Cirkapris	17:80	20:50

Tobaksskatten utgör således enligt ovan ca 49 procent och den totala skatten (inkl. moms) ca 68 procent av cigarettpriset.

Tabell 7. Cigarr- och cigarillprisets fördelning

10 st cigariller/cigarrer	Skattegrupp I	Skattegrupp II
Tillverkare	7:12	8:03
Handel	3:60	4:18
Tobaksskatt	1:35	1:80
Moms	2:83	3:29
Cirkapris	14:90	17:30
	Skattegrupp III	Skattegrupp IV*
Tillverkare	19:73	9:90
Handel	9:30	5:12
Tobaksskatt	2:15	1:50
Moms	7:32	3:88
Cirkapris	38:50	20:40 *5 st

Tobaksskatten utgör här endast 5–10 procent av priset. Den totala skatten (inkl. moms) utgör 25–30 procent av priset. Denna väsentligt lägre skatteandel hänger samman med att försäljningen av cigariller och cigarrer minskat kraftigt under senare år och utgör en liten del av tobakskonsumtionen. Staten har inte velat påskynda försäljningsminskningen och har därför undvikit att höja skatten på dessa varugrupper. De små försäljningsvolymerna har gjort varuslagen relativt ointressanta från fiskal synpunkt.

Tabell 8. Priset på pip- och rulltobak samt snus fördelat på skatt m.m.

	Pip- och rulltobak (50 g)	Snus (50 g)
Tillverkare	6:63	2:49
Handel	5:30	2:18
Tobaksskatt	7:75	1:40
Moms	4:62	1:43
Cirkapris	24:30	7:50

Tobaksskatten utgör således ca 32 respektive 19 procent av priset på röktobak respektive snus. Den totala skatten (inkl. moms) utgör ca 51 respektive 38 procent av priset.

Statens totala intäkter av tobaksskatten uppgick budgetåret 1969/70 till 1 606 727 Tkr., år 1979/80 till 2 825 975 Tkr. och beräknas år 1989/90 ge ca 5 400 000 Tkr. Omräknat i fast penningvärde innebär detta att intäkterna från tobaksskatten år 1979/80 var ca 28 procent lägre och år 1988/89 ca 26 procent lägre än år 1969/70. Detta kan inte helt förklaras av konsumtionsminskning utan torde också bero på att tobaksskatten inte höjts i takt med den allmänna konsumentprisutvecklingen.

Frågan om en eventuell omläggning av tobaksskatten har nyligen diskuterats av kommittén för indirekta skatter. Kommittén anför i sitt betänkande Reformerad mervärdeskatt m.m. (SOU 1989:35) att det nuvarande systemet

fungerar väl ur adminstrativ synpunkt. Man finner därför inga skäl att ändra grunderna för tobaksskattens uttagande. Kommittén noterar att man inom EG har utarbetat ett förslag till enhetligt system för beskattning av tobaksvaror. Internationella harmoniseringssträvanden skulle i och för sig kunna motivera en svensk anpassning till det beskattningsystem som gäller eller kan komma att gälla inom EG. Behovet av en sådan anpassning bedöms dock för närvarande inte vara överhängande och harmoniseringssträvandena bör därför enligt kommitténs mening inte nu leda till att en väl fungerande beskattning ändras.

6.3 Några internationella jämförelser

Tobaksskatten och tobakspriserna skiljer sig kraftigt åt mellan olika länder. I Europa varierar priset på ett 20-paket cigaretter från ca $ 0.4 till över $ 4.-. Några exempel lämnas nedan.

Tabell 9. Pris för ett paket (20 st) cigaretter i US $ år 1987 i några europeiska länder.

Belgien	1.54	Portugal	0.72
Danmark	3.60	Rumänien	0.37
DDR	1.78	Schweiz	1.84
Finland	2.50	Sovjetunionen	0.80
Frankrike	0.80	Spanien	0.55
Grekland	0.48	Storbritannien	2.45
Holland	1.65	Sverige	2.30
Irland	2.77	Västtyskland	2.19
Island	3.51	Tjeckoslovakien	1.90
Italien	1.21	Turkiet	0.54
Norge	4.17	Ungern	0.36

Som nämnts ovan har det inom EG utarbetats ett förslag till harmonisering av punktskatterna på tobak. Beträffande cigaretter föreslås en särskild skatt på 19,5 ECU (ca 140 kr.) per 1 000 cigaretter samt en prisbaserad skatt som tillsammans med mervärdeskatten utgör 52–54 procent av utförsäljningspriset. För övriga tobaksprodukter föreslås att punktskatten enbart skall vara prisberäknad. För cigarrer och cigariller föreslås ett skatteintervall om mellan 34 och 36 procent av försäljningspriset inkl. all skatt. För röktobak föreslås intervallen 54 till 56 procent och för snus och tuggtobak intervallen 41 till 43 procent.

Med utgångspunkt från de ovan angivna tobakspriserna i Sverige 1989 kan man beräkna att en tillämpning av EG-förslaget skulle innebära ungefär följande priser. Ett 20-paket cigaretter skulle komma att kosta mellan ca 17:70 kr. (varav ca 2:77 i fast skatt och ca 9:30 i prisrelaterad skatt för cigaretter som nu ligger i skatteklass I) och ca 19:35 kr. (varav ca 2:77 i fast skatt och ca 10:20 i prisrelaterad skatt för cigaretter som nu ligger i skatteklass II). Cigarettpriserna skulle således bli något lägre än för närvarande. På motsvarande sätt skulle 10 cigariller eller cigarrer kosta från ca 16:50

kr. (varav skatt ca 5:75 för nuvarande skatteklass I och II) till ca 44:70 kr. (varav skatt ca 15:65 i nuvarande skatteklass III). Ett paket om fem cigarrer i nuvarande skatteklass IV skulle komma att kosta ca 23:15 kr. (varav skatt ca 8:10). Dessa varor skulle således bli något dyrare. Ett paket röktobak skulle kosta ca 26:50 kr. (varav ca 14:60 i skatt), och en dosa snus skulle kosta ca 8 kr. (varav ca 3:35 i skatt). Även dessa varugrupper skulle således bli något dyrare.

En del EG-länder (t.ex. Danmark), som redan i dag har högre tobakspriser än Sverige, skulle med EG-förslaget drabbas av avsevärda förluster i skatteintäkter. Det ovan presenterade förslaget till harmonisering av tobaksbeskattningen har därför blivit mycket omdebatterat inom EG. Den lösning som för närvarande verkar mest sannolik innebär att någon fullständig harmonisering inte kommer att ske. I stället diskuteras nu en gemensam miniminivå för tobaksskatten inom EG, varvid enskilda länder fortfarande skulle ha möjlighet att tillämpa högre tobaksskatt.

6.4 Prisets betydelse för konsumtionen

Ekonomiska analyser från olika länder visar att priset på tobaksvaror har en avsevärd betydelse för konsumtionsutvecklingen.

I en aktuell skrift från WHO:s Europakontor (Tobacco Price and the Smoking Epidemic, Köpenhamn 1988) redovisas en jämförande studie av data från femton länder. Här finner man att det generellt finns en viss priskänslighet bland rökare och att ungdomar är mer priskänsliga än vuxna. Denna s.k. priselasticitet varierar generellt från ca – 0,25 till – 1,0 med ett genomsnittsvärde på ca – 0,5.

En priselasticitet på – 0,5 innebär att en höjning av det *reala* priset på i detta fall cigaretter med en procentenhet kan förväntas leda till att konsumtionen minskar med 0,5 procent.

I WHO-skriften redovisas också data beträffande ungomar som tyder på en priselasticitet på – 1,2 eller mer. Det finns forskningsrön från bl.a. Storbritannien som tyder på att mindre gynnade socialgrupper visserligen röker mer men också påverkas kraftigare av prisförändringar jämfört med mer gynnade grupper.

I Norge har Statens Tobakkskaderåd nyligen publicerat en rapport om effekterna av prispolitik på konsumtionen av tobak (K.E. Lund: Tobakkens pris, Oslo 1989). Här beräknas att en höjning av det reala cigarettpriset med 15 procent i Norge skulle leda till en minskning av efterfrågan med ca 7–8 procent. Minskningen skulle bli ännu större bland ungdomar och i inkomstsvaga grupper.

Både WHO:s skrift och den norska rapporten utmynnar i slutsatsen att väsentligt höjda tobaksskatter kan ge en betydande konsumtionsminskning. I synnerhet gäller detta ungdomar och inkomstsvaga grupper. Samtidigt beräknas sådana höjningar leda till att statens intäkter av skatten ökar. Tobaksskattens två syften (att dels ge staten intäkter, dels dämpa konsumtionen) står således inte i motsats till varandra.

I Sverige beräknas priselasticiteten för tobak för närvarande ligga på ca – 0,4.

Tobakskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande (SOU 1981:18) att ett trendbrott i svensk rökvaneutveckling synes ha inträffat omkring 1969/70. En tendens till ökande rökning bröts då och avlöstes av stagnation och så småningom nedgång. Det faktiska cigarettpriset vid denna tid antogs ha bidragit till den positiva utvecklingen. Priset år 1970 för 20 cigaretter i skattegrupp II var ca 4:95. Detta motsvarar i dag i löpande pris ca 22:50. För närvarande är priset i detaljhandeln, som framgått ovan, ca 20:50.

7 Information och opinionsbildning

7.1 Informationsarbetet fram t.o.m. 1960-talet

Redan under 1900-talets första hälft bedrevs i Sverige information och opinionsbildning i syfte att motverka tobaksbruket. Verksamheten hade främst sin förankring i folkrörelser med religiös eller nykterhetsivrande inriktning. År 1922 hölls exempelvis en internationell konferens mot tobaken i Stockholm, varvid bl.a. frikyrkopastorer från Centraleuropa medverkade. Det ideella arbetet mot tobaken kom sedermera att koncentreras till det år 1955 bildade Riksförbundet mot tobaken (RMT), som sedermera ombildats till Nationalföreningen för upplysning om tobakens skadeverkningar (NTS).

Under 1950-talet började forskningsresultat om tobaksskador tilldra sig allmän uppmärksamhet. I slutet av 1950-talet utredde Medicinska forskningrådet på regeringens uppdrag frågan om tobakens skadeverkningar. Utredningsarbetet utmynnade i slutsatsen att kraftfulla insatser måste göras för att bringa klarhet om rökningens skadeverkningar. En ökad forskning kom också till stånd. Bl.a. tillsatte Svenska Tobaksmonopolet, som nämnts ovan, ett medicinskt expertråd. Monopolet började även ge årligt ekonomiskt stöd till tobaksforskning. År 1960 gav Tobaksmonopolet ut en informationsbroschyr där man bl.a. påpekade att cancerframkallande ämnen identifierats i tobaksrök. Tobaksmonopolet gav även ut annat material, t.ex. ett diskussionsmaterial för föräldrar om rökning bland ungdomar.

De första samlade auktoritativa rapporterna om rökningens skadeverkningar publicerades, som nämnts tidigare, i Storbritannien och USA i början av 1960-talet. År 1963 företog en grupp svenska vetenskapsmän en regeringsuppvaktning som kom att bli det första steget på vägen till ett mer intensivt arbete mot tobaksbruket. Dels tillsattes då en expertgrupp inom dåvarande medicinalstyrelsen med uppdrag att belysa sambandet mellan tobaksrökning och ohälsa, dels ställdes fr.o.m. år 1964 ett årligt anslag på inledningsvis 500 000 kr. till förfogande för upplysning om tobakens skadeverkningar. En stor del av anslaget kom från början att disponeras av RMT, sedermera NTS.

Informationsarbetet inriktades under 1960-talet främst på att motverka rökning bland barn och ungdom. Bl.a. framställde NTS läromedel som gratis sändes ut till alla landets skolor. NTS hade under en tid särskilda skolkonsulenter som gjorde föreläsningsturnéer i skolorna. Ytterst litet av informationen inriktades mot att påverka vuxnas rökvanor, och i den mån sådan verksamhet förekom handlade det ofta om att rekommendera måttlighet eller övergång till pipa eller cigarr.

7.2 Information och opinionsbildning under 1970-talet

Först på 1970-talet började informationen på allvar riktas även mot vuxnas rökvanor. Tidningen Aftonbladets kampanj "Fimpa med Frinnaryd" vid 1970-talets början torde ha varit den första större informationskampanjen i syfte att få vuxna rökare att sluta röka. Andra inslag i informationsarbetet under 1970-talets början var kampanjer för "rökdemokrati" (större hänsynstagande mellan rökare och icke-rökare) och "mindre farliga röksätt" (längre fimpar, färre bloss per cigarett osv.) som genomfördes av Svenska Tobaksbranschföreningen respektive Svenska Tobaks AB efter samråd med socialstyrelsen.

Rapporten från socialstyrelsens tobaksutredning år 1973 blev startpunkten för en intensiv upplysningsverksamhet under 1970-talets senare hälft. Fr.o.m. år 1976 ställdes ökade resurser till förfogande för information och en rad utvecklingsprojekt genomfördes av främst socialstyrelsen. Bl.a. arbetade man för att föra in tobaksupplysning i mödra- och barnhälsovården, i barnomsorgen och inom skolan och hälso- och sjukvården i stort. En stor mängd informationsbroschyrer och andra skrifter, affischer etc. framställdes och distribuerades, bl.a. via apoteken. Socialstyrelsen utbildade särskilda tobaksföreläsare som informerade i föreningar etc.

En speciell form av upplysning utgörs av de varningstexter som fr.o.m. år 1977 enligt lag måste finnas på tobaksförpackningar och fr.o.m. år 1979 även i tobaksannonser. Socialstyrelsen fastställer med vissa intervall ett antal texter (i allmänhet 16) som omväxlande skall förekomma på cigarettpaketen. För andra tobaksvaror än cigaretter föreskrivs endast en text för vardera varuslaget. Sedan 1977 har fyra olika textuppsättningar varit i bruk och en rad olika budskap kommit till användning. Det svenska systemet med flera parallella texter som regelbundet förnyas har stått modell för varningstextsystem i andra länder.

Även för skolan, landstingen och olika ideella organisationer blev 1970-talet ett årtionde med intensiv information. Som komplement till den då gällande läroplanen för grundskolan (Lgr 69) utgavs särskilda riktlinjer för grundskolans undervisning om alkohol, narkotika och tobak, s.k. ANT-undervisning. Särskilda ANT-konsulenter vid länsskolnämnderna svarade för att utveckla skolans arbete regionalt. Landstingen började inrätta särskilda enheter för hälsoupplysning och särskilda tjänster för hälsoupplysare, som i stor utsträckning kom att arbeta med information och opinionsbildning i tobaksfrågor. Vissa landsting ägnade speciell uppmärksamhet åt tobaksfrågor inom mödra- och barnhälsovården respektive hälso- och sjukvården i stort, men man bedrev även samarbete med skolorna och andra lokala instanser, föreningar etc. Svenska Läkaresällskapet och Riksföreningen mot cancer-Cancerfonden började bedriva aktiv tobaksupplysning.

Olika folkrörelser kom under 1970-talet att engagera sig mer aktivt i tobaksfrågor. Som exempel kan nämnas att Riksidrottsförbundet utgav handlednings- och diskussionsmaterial på temat "Hur ska vi ha't" för idrottsledare m.fl. I detta diskuterades idrottens roll i arbetet för att motverka

rökning och snusning bland ungdomar. Nya organisationer växte fram med speciell inriktning mot tobaksfrågan. År 1974 bildades Riksförbundet VISIR och år 1978 den ungdomsorganisation som i dag bär namnet En Rökfri Generation.

Tobaksinformationen breddades under 1970-talet till att inte längre enbart gälla tobakens medicinska risker. I skolan utvecklades nya undervisningsmetoder som inte bara tog sikte på kunskapsförmedling utan också innefattade aktivt arbete med attityder och värderingar. Man behandlade tobaksfrågan även ur social och psykologisk synvinkel i syfte att stärka ungdomars förmåga att motstå tobakspositiva impulser och självständigt ta ställning i drogfrågor. Frågor om tobaksreklam, behovet av rökfria miljöer m.m. kom också att ägnas stor uppmärksamhet. Informationen kom härigenom att kompletteras med en betydande aktiv opinionsbildning för fortsatta insatser mot tobaksbruket.

Genom främst de frivilliga organisationernas insatser kom opinionsbildningen för t.ex. rökfria miljöer att bli intensiv under årtiondets andra hälft. Ett exempel är kampanjen En Rökfri Generation (ERG) som inleddes under decenniets allra sista år. Denna kampanj riktades helt till ungdomar men behandlade praktiskt taget inte alls tobakens medicinska risker. I stället inriktade man sig på att lyfta fram positiva rökfria förebilder såsom idrottsmän, artister m.fl. och allmänt söka stärka de rökfria ungdomarnas status och självkänsla. Genom massmediainsatser, aktivt arbete i skolan med tävlingar, lansering av ERG-kläder o.d. sökte man skapa ett slags rökfritt mode. Attitydbearbetning och opinionsbildning ansågs som viktigare än den medicinskt inriktade faktaförmedlingen.

7.3 Tobaksinformationen i dag

Den information och opinionsbildning som inleddes under slutet av 1970-talet har fortsatt och vidareutvecklats under 1980-talet. Resurserna har dock varit begränsade. Över statsbudgeten anslogs 1988/89 totalt mindre än 6 milj.kr. specifikt till insatser för minskat tobaksbruk. Av detta belopp hänförde sig 2 milj. kr. till en speciell, tidsbegränsad aktivitet för att motverka rökdebut bland barn och ungdom. Arbetet för minskat tobaksbruk har väsentligt mindre resurser till sitt förfogande än exempelvis alkohol- och drogupplysning, trafiksäkerhetsinformation m.m.

Å andra sidan har arbetet för minskat tobaksbruk nu befästs och integrerats i det reguljära arbetet inom flera samhällssektorer. Information om tobakens skadeverkningar m.m. har i dag en fast plats i det vardagliga arbetet i skolan, inom hälso- och sjukvården etc.

7.3.1 Arbetet inom skolan

Enligt gällande skollag och läroplaner har skolan i dag ett ansvar i hälsofrågor som omfattar åtgärder mot ohälsa och försök att skapa attityder som leder till hälsofrämjande vanor. I 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr 80) har

hälsofrågorna fått en central ställning. Enligt läroplanen skall omtanke om elevernas fysiska och psykiska hälsa prägla skolans arbete och miljö.

År 1981 utfärdade skolöverstyrelsen ett särskilt handlingsprogram för hälsofostran (Dnr S 81:369) som med tillhörande servicematerial ger vägledning för planeringen av skolans hälsofostran. I anslutning till att arbetarskyddsstyrelsens och socialstyrelsens allmänna råd om begränsning av tobaksrökning publicerades utfärdade skolöverstyrelsen, som nämnts tidigare, en för skolan anpassad och kompletterad version av råden. Dessa råd ger ytterligare rekommendationer för arbetet mot tobaksbruket.

Enligt handlingsprogrammet är det övergripande målet för hälsofostran att få ungdomen att tillägna sig hälsofrämjande vanor. Detta kan nås genom att skolan ökar elevernas faktiska kunskaper på hälsoområdet och hjälper dem utveckla en ökad hälsomedvetenhet.

I handlingsprogrammet sägs vidare att eleverna behöver få ökad kännedom om de egna värderingarna och ökade kunskaper om olika livsstilar. Det blir då möjligt för eleverna att göra verkliga val mellan olika livsstilar. Att förstärka elevernas hälsomedvetenhet i tidiga år kan öka deras motståndskraft mot negativ påverkan och hjälpa dem att ta avstånd från t.ex. bruk av tobak.

Enligt handlingsprogrammet har skolan således ett ansvar dels för att hälsoundervisning kommer till stånd, dels för att det bedrivs ett aktivt friskvårdsarbete på varje skola. Hälsofostran bör vara ett naturligt, väl integrerat inslag i den vardagliga undervisningen och det dagliga livet i skolan. Den bör därför engagera all personal på skolan. Man bör eftersträva största möjliga överensstämmelse mellan uttalade värderingar, t.ex. i hälsoundervisningen, och aktuellt beteende i hälsofrågor på skolan.

Den sistnämnda aspekten belyses ytterligare i de allmänna råden, där det bl.a. konstateras att det långsiktiga målet för begränsning av tobaksrökning inom skolan är en rökfri skola. Rökrutor och andra liknande anordningar för elever inom grundskolan och gymnasieskolan är inte förenliga med detta mål.

I dag har ungefär vart fjärde rektorsområde på grundskolan och var tionde gymnasieskola särskilda handlingsprogram för arbetet med att begränsa rökningen. De allra flesta har också med snusningen i sitt handlingsprogram. Tobaksundervisning är vanligast i årskurserna 6 och 7 i grundskolan och i årskurs 1 i gymnasiet.

Målsättningen om en rökfri skola tar sig uttryck i att rökrutor o.d. håller på att avskaffas på många håll. Det finns också kommuner som har särskilda kommunala handlingsprogram som gäller rökning. För flera år sedan beslutade t.ex. Göteborgs skolstyrelse om ett generellt rökförbud för elever vid kommunens grundskolor. I Timrå, Lycksele, Örnsköldsvik, Umeå, Helsingborg m.fl. kommuner har också kommunala beslut om begränsning av rökning fattats.

7.3.2 Insatser inom hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvården regleras av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), där det bl.a. slås fast att hälso- och sjukvården skall arbeta för att förebygga ohälsa. Den som vänder sig till hälso- och sjukvården skall, när det är

lämpligt, ges upplysningar om metoder för att förebygga sjukdom eller skada.

Närmare riktlinjer finns i den av riksdagen antagna propositionen (prop. 1984/85:181) om utvecklingslinjer för hälso- och sjukvården, m.m. Här betonas betydelsen av en samlad hälsopolitik. I fråga om det förebyggande arbetet förordas ett starkare samarbete mellan de många samhällssektorer som kan medverka till att främja goda hälsoförhållande och motverka ohälsa. I syfte att stärka samarbetet mellan olika samhällssektorer har en särskild samarbetsgrupp inrättats, Folkhälsogruppen. Denna består av företrädare för olika myndigheter, kommunförbund och medicinska experter. Folkhälsogruppen är ett rådgivande organ till hälso- och sjukvårdsberedningen men fungerar även exekutivt.

Hälsoupplysningen har en central roll i arbetet med att förebygga ohälsa och främja en god hälsa. Målen för hälsoupplysningen är att

- öka enskilda individers och hela gruppers faktiska kunskaper om hälsorisker och möjligheter att utveckla hälsosammare levnadsvanor,
- ge vägledning för den enskilde individens handlande,
- skapa ett ökat hälsomedvetande och
- klargöra hälsofrågornas direkta samband med samhälls- och miljöförhållanden.

Socialstyrelsens roll inom hälsoupplysningen är att på grundval av styrelsens verksamhet samt nationella och internationella rön om hälsorisker och hälsofrämjande åtgärder prioritera viktiga områden, utveckla metoder för hälsoupplysningsarbetet och förse hälso- och sjukvårdshuvudmännen med underlag för deras hälsoupplysning. Socialstyrelsen skall också ta initiativ till insatser för att nå hälsopolitiska riskgrupper. Styrelsen svarar vidare för en samlad uppföljning av hälsoupplysningens omfattning och inriktning samt medverkar till en fortlöpande utvärdering. Ett av de särskilt prioriterade områdena i socialstyrelsens verksamhet har varit arbete för minskat tobaksbruk.

Varje landsting har inom sitt område ansvar för hälsoupplysningen. Landstingen skall i dessa frågor samverka med berörda instanser inom kommuner, myndigheter och organisationer. Även folkrörelser och olika ideella organisationer har en viktig uppgift i hälsoupplysningen.

Flera landsting har på senare år gjort betydande insatser mot tobaken. Arbetet inom Västernorrlands läns landsting har nämnts tidigare. Som ytterligare exempel kan nämnas Stockholms läns landsting, som genomfört aktiviteter (t.ex. kampanjen "Fimpa till varje pris") i syfte att få rökare att sluta röka. Även andra landsting har gjort viktiga insatser. Information om tobakens skadeverkningar och olika former av rökavvänjningshjälp erbjuds ofta inom primärvård och företagshälsovård. Åtgärder mot tobaken blir på många håll också ett allt viktigare inslag i tandvårdens dagliga arbete, inte minst när det gäller folktandvårdens insatser bland barn och ungdom.

7.3.3 Aktuella insatser i övrigt

Riksdagen har vid flera tillfällen gett riktlinjer för arbetet med tobaksinformation. I socialutskottets betänkande 1986/87:20 framhölls att arbetet mot tobaksbruket har en mycket hög hälsopolitisk prioritet. Man betonade att ansträngningarna att informera om tobakens skadeverkningar och påverka människors attityder mot rökning måste fortsätta med oförminskad intensitet. Även senare (SoU 1987/88:19) har riksdagen mot bakgrund av det stora folkhälsoproblem som tobaksbruket utgör understrukit vikten av en fortsatt systematisk satsning mot tobaksbruk. Särskilt viktigt är enligt riksdagen ett fortsatt målmedvetet upplysningsarbete i syfte att förändra den allmänna inställningen till rökning och att motverka rökdebut framför allt hos ungdomar.

Bland de myndigheter och organisationer som under 1980-talet ytterligare förstärkt arbetet mot tobaksbruk kan, förutom socialstyrelsen, nämnas arbetarskyddsstyrelsen (i samarbete med arbetsmarknadens parter), konsumentverket, skolöverstyrelsen (i nära samarbete med socialstyrelsen), Landstingsförbundet, Svenska Läkaresällskapet och Riksföreningen mot cancer-Cancerfonden.

De organisationer som speciellt arbetar med tobaksfrågor har på grund av resursbrist inte kunnat utveckla sin verksamhet i motsvarande mån. Även dessa organisationer fortsätter dock sitt arbete. Bl.a. bedriver En Rökfri Generation upplysning i skolorna i samarbete med flera landsting. Varje år anordnas en särskild kampanjperiod, "Rökfria veckan", där olika myndigheter och organisationer samverkar.

Informationen kompletteras i allt högre grad med opinionsbildande insatser. Nya teman i detta arbete gäller t.ex. passiv rökning, rökning ur kvinnoperspektiv, tobak som konsumentfråga, tobak som u-landsfråga m.m. Nya metoder och informationskanaler kommer till användning. Som exempel kan nämnas den riktade information till värnpliktiga, som numera på socialstyrelsens initiativ sker via bl.a. kabel-TV.

Information och opinionsbildning mot tobak sker också alltmer i ett internationellt perspektiv. Bl.a. har WHO sedan några år regelbundet utlyst en internationell tobaksfri dag, ett initiativ som fått genomslag även i Sverige.

II. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

8 Inledande synpunkter

Sverige var ett av de första länderna i världen där det vidtogs statligt finansierade informationsåtgärder för att åstadkomma ett minskat tobaksbruk. Sverige ligger fortfarande väl framme när det gäller informationsinsatser. I fråga om andra samhällsåtgärder har emellertid andra västländer i dag kommit mycket längre.

De ökade kunskaperna om tobakens skadeverkningar har förändrat synen på användningen av tobak. Det står numera klart att tobaksbruket utgör ett allvarligt hot mot folkhälsan och att det inte kan betraktas som en alldaglig konsumtionsvana eller en privatsak.

Tobaksutredningen anser att det nu är hög tid att vidta ytterligare åtgärder för att minska bruket av tobak. Samhällets ansvar kan inte begränsas till individinriktade insatser i form av information, rökavvänjningshjälp etc. Även olika slags restriktioner är nödvändiga, samtidigt som informationen måste intensifieras.

Utredningen föreslår att de regler som behövs så långt möjligt skall samlas i en särskild tobakslag. Bestämmelserna om beskattning av tobaksvaror är emellertid av så speciell natur att de liksom hittills bör finnas i en fristående lag.

Sverige var ett av de första länderna i världen där det vidtogs statligt finansierade informationsåtgärder för att åstadkomma ett minskat tobaksbruk. Ännu i mitten av 1970-talet framstod Sverige som ett föregångsland i arbetet mot tobaken, t.ex. genom det för sin tid unika systemet med varierande varningstexter på cigarettpaketen.

Fortfarande ligger Sverige väl framme när det gäller information och undervisning om tobakens skadeverkningar. I fråga om andra samhällsåtgärder för ett minskat tobaksbruk har emellertid andra västländer i dag kommit mycket längre. Flera länder i Europa liksom stora delar av Nordamerika har

bestämmelser som skyddar rätten till en rökfri miljö. I Sverige finns bara rekommendationer, utfärdade av vissa myndigheter, om begränsning av rökningen i gemensamhetslokaler. Förbud mot tobaksreklam har införts i Finland, Island och Norge, liksom i flera andra industriländer. I Sverige gäller bara att särskild måttfullhet skall iakttas vid marknadsföring av tobaksvaror. Ett stort antal länder har infört åldersgränser vid inköp av tobaksvaror. I Sverige finns inte några sådana begränsningar.

Tobaksvaror är i Sverige liksom i andra länder förhållandevis högt beskattade. Jämfört med Danmark och Norge är dock priserna lägre i Sverige. Flera länder har regler som stadgar att en viss del av tobaksskatten skall gå till åtgärder för minskat tobaksbruk. Man har också i övrigt satsat betydande resurser för att få ned tobakskonsumtionen. I Sverige är resurserna blygsamma, särskilt om man jämför med vad som har satsats på alkohol- och drogupplysning och på trafiksäkerhetsinformation.

Sverige får anses ha en väl utvecklad hälso- och sjukvårdspolitik, socialpolitik och konsumentpolitik. Samhället har, som framgått av avsnitt 2.6, målmedvetet ingripit med allsidiga åtgärder mot en rad skadliga produkter. Tobaken har emellertid till stor del lämnats utanför.

Trots att internationella förebilder och inhemska krav på åtgärder inte har saknats, finns det alltså stora luckor när det gäller samhällsåtgärder mot tobaksbruket. Sverige har hamnat på efterkälken.

De ökade kunskaperna om tobakens skadeverkningar har förändrat synen på användningen av tobak. Många har tidigare betraktat tobaksbruket som en alldaglig konsumtionsvana, avhängig av individens personliga val och en ren privatsak. Ett sådant synsätt lever fortfarande delvis kvar, t.ex. när information anses vara den enda legitima åtgärd som samhället kan vidta för att minska bruket eller när regler mot rökning i vissa miljöer uppfattas som ett intrång i den personliga integriteten.

I ljuset av de medicinska och beteendevetenskapliga rön som utredningen tidigare har refererat kan ett sådant synsätt inte längre upprätthållas. Det står numera klart att tobaksbruket utgör ett allvarligt hot mot folkhälsan. I praktiken är också individens valfrihet fiktiv eller starkt begränsad. Tobaksdebuten är inte resultatet av ett moget, välövertänkt val. Tobaksvanorna utvecklas i stället så gott som alltid successivt och relativt oreflekterat under en period i livet då de långsiktiga konsekvenserna, i form av beroendeskap och framtida sjukdomsrisker, inte kan överblickas eller värderas fullt ut. Många utsätts för ett massivt socialt tryck att börja använda tobak. Bruket vidmakthålls sedan av ett fysiologiskt och psykologiskt beroendeskap. Tillsammans med sociala faktorer gör beroendet att det kan vara mycket svårt för den enskilde att bryta vanan.

Mot bakgrund av bl.a. de ökade kunskaperna har allt starkare krav på samhällsåtgärder för att motverka tobaksbruk vuxit fram i vårt land. Redan år 1973 anförde socialstyrelsens tobaksutredning att rökning som sjukdomsorsak "nu väger så tungt och expanderar nu så kraftigt att samhället måste ingripa med full kraft". Den parlamentariska tobakskommittén konstaterade år 1981 i betänkandet 1981:18 att många drastiska åtgärder hade vidtagits mot andra hälsofarliga varor än tobak, även i fall där såväl den vetenskapliga grunden för misstankar om hälsoskador som hälsoskadorna i sig haft betydligt

mer begränsad omfattning än vad som gäller för tobaksbruket. Kommittén föreslog bl.a. att tobaksannonseringen helt och hållet skulle förbjudas. Vidare lade kommittén fram ett förslag till lag om rökfria offentliga lokaler.

Cancerkommittén konstaterade i sitt slutbetänkande (SOU 1984:67) att rökarens risker är så stora att import och försäljning av tobaksvaror inom landet inte skulle vara tillåten om man endast såg till medicinska aspekter. Enligt kommitténs mening måste man utgå från att rökningen inom ett par decennier praktiskt taget kommer att ha upphört. Varje annan utveckling i ett modernt samhälle vore ett misslyckande, framhölls det. Kommittén uttalade att hittills vidtagna åtgärder hade varit otillräckliga. Enligt kommittén var det inte så mycket en fråga om *vad* som skulle göras utan snarare att med all den tyngd som vetenskapligt förankrade hälsoriskbedömningar ger hävda *att* man måste handla och att man nu borde bestämma sig en gång för alla att ta krafttag mot tobaksrökning.

Folkhälsogruppen under regeringens hälso- och sjukvårdsberedning har 1989 publicerat en rapport (nr 2/89) med förslag till åtgärder för att minska tobaksbruket i Sverige. I rapporten anförs att åtgärder som syftar till att begränsa tobakskonsumtionen måste ges hög prioritet. Enligt Folkhälsogruppens åsikt har samhället inte visat tillräcklig kraft eller vilja att vidta åtgärder för att hindra rökdebut hos unga och hjälpa vuxna att sluta med sitt tobaksbruk. Hänsyn som åberopas mot föreslagna åtgärder har enligt gruppens bedömning varit dåligt underbyggda eller ovidkommande, om man beaktar de enorma skador på befolkningens hälsa som tobaksbruket medför.

De förslag som Folkhälsogruppen har lagt fram innefattar bl.a. kraftiga prishöjningar på tobaksvaror, förbud mot all form av tobaksreklam, förbud mot tobaksförsäljning till barn och ungdomar under 18 år och förbud mot tobaksrökning i lokaler av gemensamhetskaraktär.

I slutet av 1989 lade allergiutredningen fram sitt slutbetänkande (SOU 1989:76). Utredningen anför i betänkandet att det finns ett tydligt samband mellan överkänslighetsbesvär och rökning, liksom man kan se ett samband mellan rökning och allergiutveckling. Enligt utredningens mening är det mycket som återstår att göra när det gäller att begränsa tobaksrökningen. Utredningen föreslår bl.a. att det införs en lagstadgad skyldighet att hålla offentliga lokaler, transportmedel och arbetsplatser rökfria samt att särskild uppmärksamhet ägnas barns miljöer. I den mån rökrum inrättas skall de ha separat ventilation. Utredningen föreslår också att tobaksreklam förbjuds.

Mot bakgrund av vad som nu har anförts anser tobaksutredningen att det är hög tid att vidta olika åtgärder för att åstadkomma en minskad användning av tobak.

Vid valet av åtgärder kan enligt utredningens mening samhällets ansvar inte begränsas till individinriktade insatser i form av information, rökavvänjningshjälp etc. Även restriktioner måste utnyttjas i arbetet på att minska tobaksbruket. Vad som behövs är ett brett åtgärdsprogram inom flera olika områden.

Exempel på åtgärder som kan komma i fråga har nämnts i utredningens direktiv. Utredningen har i uppdrag att bl.a. pröva frågan om förbud mot tobaksreklam och införandet av rökfria miljöer. Vidare skall utredningen överväga hur priset på tobak påverkar tobakskonsumtionen.

Enligt utredningens mening kan det också finnas anledning att tillgripa restriktioner beträffande handeln med tobak. Hit hör införandet av en åldersgräns vid inköp av tobaksvaror.

I debatten har framhållits att, eftersom tobaksbruket aldrig kommer att upphöra helt och hållet, det är viktigt att bygga ut produktkontrollen och göra sådana kemisk-tekniska förändringar i tobaksprodukterna som kan minska skadeverkningarna.

Även utredningen anser att en produktkontroll är av ett visst värde. På samma sätt som har skett i andra länder finns det anledning att t.ex. införa regler om högsta tillåtna tjärhalt i cigarettrök. Det är dock inte troligt att åtgärder av det slaget får någon större betydelse när det gäller att begränsa tobaksbrukets skadeverkningar. Bl.a. finns det risk för att t.ex. cigaretter med låg tjärhalt uppfattas som mindre farliga än de i själva verket är och att de därför används av personer som annars skulle sluta röka.

Vid övervägandet av vilka nya restriktioner som bör införas på tobaksområdet måste beaktas att åtgärderna inte får framstå som alltför stränga. Det kan annars lätt uppstå trotsreaktioner o.d. För att exempelvis regler om rökfria miljöer skall bli allmänt accepterade är det värdefullt om man så långt möjligt kan knyta an till restriktioner som redan har införts på frivillig väg.

Vid sidan om olika former av restriktioner är självfallet information alltjämt av stor betydelse. Den informationsverksamhet som hittills har bedrivits i vårt land har utan tvekan gett goda resultat. Bl.a. har ungdomars rökvanor påverkats. Goda resultat har också kunnat spåras bland vuxna män, i synnerhet i grupper med längre utbildning och högre inkomst.

Enligt utredningens mening måste informationen intensifieras. Detta gäller inte minst den information som riktar sig till ungdomar. Informationen bör utformas så att den bl.a. påverkar den allmänna attityden till rökning och annat tobaksbruk och ökar förståelsen för de restriktioner som införs på tobaksområdet.

De regler som behövs bör så långt möjligt samlas i en särskild tobakslag. På det sättet kan regleringen göras överskådlig och lättillgänglig. Den nya lagen bör bl.a. ersätta den nuvarande lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror och lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror.

Reglerna om beskattning av tobaksvaror är emellertid av så speciell natur att de liksom hittills bör finnas i en fristående lag.

Utredningen går i det följande närmare in på de olika åtgärder som kan behöva vidtas. Utredningen tar först upp frågan om rökfria miljöer och går sedan över till reklamfrågan. I de därpå följande avsnitten behandlas handeln med tobaksvaror, produktkontroll, prisfrågor och information. Utredningen diskuterar slutligen frågor om tillsyn och sanktioner samt kostnader och ikraftträdande.

9 Rökfria miljöer

Utredningen föreslår att det införs lagregler om rökfria miljöer. Reglerna innebär bl.a. följande:

Rökning får inte äga rum i skollokaler och andra lokaler som är avsedda för barn och ungdomar och inte heller i lokaler för hälso- och sjukvård eller i lokaler där en offentlig tillställning eller allmän sammankomst anordnas. Särskilda rökutrymmen får dock avsättas för patienter inom hälso- och sjukvård och för personalen på skolor och sjukvårdsinrättningar. Rökutrymmen får också inrättas i anslutning till lokaler för offentliga tillställningar och allmänna sammankomster, t.ex. i teaterfoajéer.

I hotell och liknande inrättningar skall minst hälften av de rum som upplåts vara rökfria. Restauranger och andra serveringsställen med mer än femtio sittplatser skall ha en eller flera rökfria avdelningar som omfattar minst hälften av sittplatserna.

När det gäller allmänna färdmedel och väntsalar m.m. samt lokaler hos myndigheter och andra inrättningar dit allmänheten har tillträde, får rökning ske endast i särskilda rökutrymmen.

På arbetsplatser får rökning inte ske i lokaler där två eller flera arbetstagare brukar vistas. Rökning får emellertid äga rum dels i särskilda rökutrymmen, dels i enskilda arbetsrum, under förutsättning att ventilationen där är sådan att rök inte sprids till rökfria lokaler.

Om det finns synnerliga skäl, får det göras undantag i det enskilda fallet från reglerna om rökfria miljöer.

Den som äger eller disponerar över en lokal som omfattas av de aktuella bestämmelserna svarar för att bestämmelserna efterlevs. Den enskilde rökaren drabbas däremot inte av någon påföljd.

9.1 Bakgrund

Frågan om förbud mot rökning i lokaler av gemensamhetskaraktär har sedan flera år varit föremål för uppmärksamhet i en rad olika länder. WHO har rekommenderat regeringar och hälsovårdsmyndigheter att vidta åtgärder för att få till stånd rökfria miljöer. Rekommendationerna har gjorts bl.a. inom ramen för den aktionsplan mot tobak som har antagits av WHO:s Europaregion. Även EG och Europarådet har tagit initiativ för att främja tillkomsten av rökfria miljöer.

Lagstiftning om förbud mot rökning i vissa lokaler har redan genomförts på många håll. Till de länder som har sådan lagstiftning hör Finland, Island och Norge och vidare Belgien, Irland, Spanien och Kanada. I USA har be-

stämmelser om rökfria lokaler beslutats på såväl kommunal som delstatlig nivå.

Även i Sverige har frågan länge varit aktuell. Den parlamentariska tobakskommittén avlämnade år 1978 ett delbetänkande (Ds S 1978:7) med förslag till en lag om begränsning av tobaksrökning i offentliga lokaler. Ett liknande lagförslag lades fram av kommittén i dess slutbetänkande (SOU 1981:18). Ingetdera lagförslaget har dock genomförts.

Även om Sverige inte har några lagregler i ämnet, har olika åtgärder vidtagits för att få till stånd rökfria miljöer. Arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen har år 1983 gemensamt gett ut allmänna råd om begränsning av rökning i gemensamhetslokaler. Syftet med råden är att ingen mot sin vilja skall utsättas för obehag eller hälsorisk på grund av tobaksrök i lokaler där personer har rätt eller skyldighet att vistas. Skolöverstyrelsen har utfärdat rekommendationer som har som mål att skapa en rökfri skola.

Åtgärder har också vidtagits av olika kommuner och landsting. Som exempel kan nämnas att Stockholms kommun år 1979 fattade ett principbeslut om rökfria offentliga lokaler. Västernorrlands läns landsting beslöt år 1988 att samtliga lokaler som tillhör eller disponeras av landstinget skall vara rökfria. Liknande beslut har fattats inom andra landsting.

Att rökning inte fritt kan få äga rum på olika kommunikationsmedel har länge varit självklart. På tågen har andelen rökfria utrymmen ökat successivt, och under senare år har SJ också begränsat rökningen på stationerna. Motsvarande gäller Stockholms tunnelbana. Rökning har numera förbjudits på de flesta flygningar inom Norden, och åtskilliga utrymmen på flygplatserna har gjorts rökfria.

På arbetsplatser, såväl offentliga som privata, har rökningen i stor utsträckning begränsats genom frivilliga överenskommelser. Det har bl.a. blivit alltmer vedertaget att rökning inte får ske i sammanträdesrum. På många håll hänvisas rökare till särskilda rökutrymmen.

Också inom skolan har det på frivillig väg gjorts ansträngningar för att tillskapa rökfria miljöer. I början av 1980-talet var det 80 procent av landets högstadieskolor som tillät eleverna att röka i rökrutor eller på andra platser. År 1988 var den siffran nere i 60 procent. Nio procent av gymnasieskolorna uppgav i enkätsvar till skolöverstyrelsen 1988 att de hade avvecklat sin rökruta eller motsvarande under den senaste femårsperioden.

Även om mycket har gjorts i syfte att åstadkomma rökfria miljöer, kan åtgärder av det slag som nu har berörts inte ersätta en lagstiftning på området. Som har anförts av tobakskommittén ger enbart frivilliga insatser ett ojämnt utslag beroende på grundinställningen hos dem som har att fatta beslut om eventuella begränsningar av rökningen.

Att så är fallet bekräftas av bl.a. de enkäter som har gjorts när det gäller efterlevnaden av arbetarskyddsstyrelsens och socialstyrelsens allmänna råd (se avsnitt 3.3.2). Den enkät som gjordes år 1984 och som berörde drygt 2 000 statliga arbetsplatser visade att åtta av tio arbetsplatser hade infört någon form av begränsning av rökningen. Det var emellertid endast på en mindre del av arbetsplatserna som man följde de allmänna råden fullt ut. Även om situationen efter hand har förbättrats, är det fortfarande många offentliga arbetsplatser som inte är rökfria i tillräcklig utsträckning. Inte heller på privata

arbetsplatser synes läget vara tillfredsställande.

Utvecklingen mot rökfria miljöer har gått långsamt även inom hotell- och restaurangbranschen. Tillgången på rökfria hotellrum och rökfria avdelningar i restauranger är långt ifrån tillfredsställande mot bakgrund av att mer än 70 procent av befolkningen inte röker. Situationen är särskilt anmärkningsvärd om man beaktar att det är en majoritet även bland rökare som sätter värde på att vistas i rökfria miljöer.

Under senare år har det från flera håll förts fram krav på en lagstiftning om rökfria miljöer. Frågan har bl.a. tagits upp av Folkhälsogruppen i den tidigare nämnda rapporten 2/89 och av allergiutredningen i betänkandet SOU 1989:76. Allergiutredningen föreslår att det införs lagregler om rökfria miljöer i offentliga lokaler, på offentliga transportmedel och på arbetsplatser. I den mån särskilda rökrum inrättas skall de ha separat ventilation.

Frågan om rökfria miljöer har också vid upprepade tillfällen diskuterats i riksdagen med anledning av motioner i ämnet. Senast togs frågan upp av socialutskottet i betänkandet 1988/89:SoU 14. Utskottet konstaterade sammanfattningsvis att det krävs ytterligare åtgärder för att hindra rökning i lokaler för gemensamt bruk. I avvaktan på resultatet av tobaksutredningens översyn ansåg emellertid utskottet att det inte behövdes något riksdagsinitiativ i saken. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottsbetänkandet.

9.2 Sammanfattande synpunkter och förslag

Det är framför allt hälsosynpunkter som har anförts till stöd för en lagstiftning mot rökning i vissa lokaler. Det finns därför anledning att till en början ta upp frågan om de hälsorisker som kan vara förknippade med vistelse i rökiga miljöer. Utredningen övergår därefter till att diskutera andra skäl för en lagstiftning i den berörda frågan.

Frågan i vad mån passiv rökning kan medföra risk för hälsoskador har behandlats i ett stort antal studier i olika länder. Utredningen får i den delen hänvisa till den redogörelse som har lämnats i avsnitt 3.1.

Självfallet kan inte alla studier tillmätas lika stort värde. Enligt utredningens mening berättigar emellertid det studerade materialet till vissa slutsatser. Utredningen anser sig kunna konstatera att det finns ett samband mellan passiv rökning och lungcancer. Att så är fallet har påpekats av bl.a. cancerkommittén, forskare vid Institutet för miljömedicin och Folkhälsogruppen. Att passiv rökning ökar riskerna för lungcancer har likaledes framhållits av det internationella centret för cancerforskning (IARC) i Lyon, den brittiska regeringens Independent Scientific Committee on Smoking and Health samt USA:s Surgeon General.

Beaktas bör också att den svenska försäkringsöverdomstolen och regionala försäkringsrätter i några fall har bedömt lungcancer hos icke-rökare vara en arbetsskada, orsakad av passiv rökning.

Det utredningsmaterial som föreligger ger vid handen att passiv rökning är förknippad även med andra hälsorisker än risken för lungcancer. I en del fall är dessa risker övertygande påvisade, t.ex. när det gäller vissa sjukdomar hos små barn och hos personer med astma-allergi, luftrörsbesvär eller hjärt-kärl-

sjukdom. I andra fall finns det vissa varningssignaler, även om den vetenskapliga grunden ännu är otillräcklig för att medge några säkra slutsatser, t.ex. i fråga om ett generellt samband mellan passiv rökning och ökad risk för hjärt-kärlsjukdomar.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att, även om sambandet mellan passiv rökning och olika slags hälsorisker inte är helt och hållet klarlagt, det ändå finns ett så pass starkt kunskapsunderlag att det är hög tid att vidta skyddsåtgärder. Hänsyn bör också tas till att de risker som är förbundna med passiv rökning är något som individen själv vanligtvis inte väljer att utsätta sig för. Det finns då större anledning för samhället att ingripa.

Vid sidan om hälsoriskerna finns det också andra skäl som motiverar samhällsåtgärder för att skapa rökfria miljöer. Klart är att en stor mängd icke-rökare känner obehag när de utsätts för andras tobaksrök. Det borde vara en självklar princip att den som inte vill vistas i en rökig miljö skall slippa att göra det.

Att det tillskapas rökfria miljöer kan också ligga i många rökares intresse. Som tidigare påpekats är det en stor majoritet även bland dem som röker som gärna vill vistas i rökfria lokaler. Det är t.ex. vanligt att även rökare väljer att sitta i rökfria avdelningar på tåg. Om det skapas fler rökfria lokaler, kan det fungera som ett stöd för den majoritet av rökare som vill sluta röka eller minska sin rökning. Man motverkar också uppfattningen, t.ex. hos barn och ungdomar, att rökning är ett alltid och överallt accepterat inslag i samhällslivet.

Utredningen kan slutligen inte bortse från att en rad länder under senare år har genomfört lagstiftning om rökfria miljöer. Det skulle vara mycket anmärkningsvärt om Sverige, med det samhällsansvar som präglar vår lagstiftning i övrigt, skulle underlåta att införa lagregler av detta slag.

Med hänsyn till det sagda föreslår utredningen att det införs lagregler som begränsar rökningen i vissa lokaler.

9.3 Närmare om lagreglernas utformning

Av de länder som redan har lagstiftat om rökfria miljöer har en del valt att införa tämligen allmänt hållna regler, ibland med möjlighet att precisera rökförbudet närmare i administrativ ordning. Andra stater har detaljerade uppräkningar i sin lagstiftning av vilka lokaler som omfattas.

Begränsningarna i rätten att röka går olika långt i olika länder. De flesta stater som har genomfört lagstiftning har nöjt sig med att låta den omfatta sådana lokaler till vilka allmänheten har tillträde, medan man på andra håll, t.ex. i Norge och Kanada och i vissa kommuner i USA, även har tagit med arbetsplatser.

Enligt utredningens mening är det angeläget att lagreglerna så långt möjligt preciserar vilka lokaler som skall omfattas av rökbegränsningar. Det är emellertid inte möjligt att göra reglerna fullständigt uttömmande. Med hänsyn till de skiftande situationer som kan inträffa är det ofrånkomligt att man öppnar en möjlighet att göra undantag i enskilda fall. Utredningen återkommer senare till detta.

Att lagreglerna bör omfatta sådana lokaler som är avsedda att användas av *barn och ungdomar* är särskilt angeläget. Ett rökförbud är i det fallet motiverat inte bara med hänsyn till de särskilda hälsorisker som tobaksrökning innebär för unga människor. Det är också viktigt att man genom rökförbud i lokaler som används av barn och ungdomar markerar att rökning inte är önskvärd från samhällets synpunkt. Ett rökförbud kan på det sättet bidra till att en del ungdomar aldrig börjar röka.

Under det nu diskuterade förbudet bör i första hand falla skollokaler och lokaler för barnomsorg och vidare fritidshem och andra lokaler som är avsedda för ungdomars fritidsverksamhet. Rökförbud bör gälla inte bara i klassrum o.d. utan också på expeditioner och i korridorer och liknande utrymmen. Principen bör vara att alla lokaler som barn eller ungdomar har anledning att besöka skall vara rökfria.

Mycket talar för att lagen också bör omfatta skolgårdar. Utredningen har visserligen den uppfattningen att lagreglerna om rökförbud i princip bör vara begränsade till inomhusutrymmen och att rökning utomhus således i allmänhet bör lämnas fri. Skolgårdar är emellertid av så speciell karaktär att det beträffande dem finns anledning att göra avsteg från den angivna principen. Genom att låta rökförbudet omfatta även skolgårdar får man bl.a. bort systemet med rökrutor.

Med skolgårdar bör i detta sammanhang jämställas sådana platser utomhus som används i barnomsorgen.

Utredningen har övervägt att, när det gäller skolor o.d., låta rökförbudet träffa även lokaler där enbart personalen vistas. Det skulle således inte få finnas några särskilda rökrum för lärare och övrig skolpersonal. Ett sådant totalt rökförbud kan vara av värde, om man vill markera för ungdomar att rökning allmänt sett är olämplig. Utredningen anser dock att det skulle föra för långt att i lag helt förbjuda rökrum för de anställda. I skolor och liknande inrättningar bör gälla samma princip som på arbetsplatser i övrigt, dvs. att rökning skall få äga rum i utrymmen som särskilt har avsatts för detta, under förutsättning att ventilationen där är sådan att ingen rök sprids till andra lokaler och stör andra. Utredningen återkommer till frågan om rökutrymmen i det följande.

En annan kategori av lokaler som rimligtvis bör omfattas av lagregler om rökförbud är lokaler som är avsedda för *hälso- och sjukvård* eller *tandvård*. Det är närmast självklart att den som besöker eller är intagen på en sjukvårdsinrättning e.d. inte skall behöva utsättas för andras tobaksrök. Under rökförbudet bör falla inte bara mottagnings- och behandlingsrum och vårdsalar utan också trapphus, korridorer, väntrum och dagrum m.m.

Här liksom när det gäller skolor och motsvarande lokaler anser utredningen att det skulle föra alltför långt att i lag förbjuda inrättandet av speciella rökrum för personalen. Detta bör emellertid inte hindra att man på sjukvårdsinrättningar eller inom landstingsområden beslutar att även personalutrymmen skall vara helt rökfria. Initiativ i den riktningen har som nämnts redan tagits av flera landsting, och enligt utredningens mening är det i hög grad lovvärt att sjukvårdspersonal visar sitt ansvar genom att helt avstå från rökning inom sjukvårdens lokaler.

Lagen bör också medge att rökrum inrättas för patienter som har tagits in

på sjukhus o.d. Rökrum av sådant slag har genomgående tillåtits i de olika landstingsbesluten om rökfria miljöer, ibland dock på vissa villkor. En förutsättning för att rökrum för patienter skall tillåtas är självfallet att rökningen där kan ske på ett sätt som inte stör andra.

Utredningen anser vidare att lagen bör förbjuda rökning i lokaler där *offentliga tillställningar* eller *allmänna sammankomster* äger rum. Ett sådant rökförbud anknyter till vad som redan nu är allmän praxis i Sverige och stämmer också överens med föreskrifterna i andra länders lagstiftning. Med offentlig tillställning respektive allmän sammankomst bör avses detsamma som i allmänna ordningsstadgan (1956:617) och lagen (1956:618) om allmänna sammankomster. Under reglerna om rökförbud bör sålunda falla dels idrottsevenemang, danstillställningar, cirkusföreställningar samt tivoli- och marknadsnöjen m.m., dels diskussions-, föredrags- eller gudstjänstmöten samt teater- och biografföreställningar, konserter o.d.

I enlighet med den princip som utredningen tidigare har förordat bör de regler som tar sikte på offentliga tillställningar och allmänna sammankomster vara tillämpliga bara i inomhuslokaler. Idrottsevenemang och andra tillställningar eller sammankomster som äger rum utomhus bör således falla utanför rökförbudet.

Rökförbudet bör emellertid gälla inte bara den inomhuslokal där själva tillställningen eller sammankomsten sker utan också sådana utrymmen som måste passeras eller besökas av dem som vill delta i tillställningen eller sammankomsten. Vestibuler och foajéer liksom korridorer och toaletter bör således vara rökfria. Särskilda rökutrymmen bör dock kunna inrättas i anslutning till lokaler där en tillställning eller sammankomst anordnas, t.ex. i en av flera teaterfoajéer.

När det gäller *hotell* och andra inrättningar där tillfällig bostad yrkesmässigt upplåts pågår det en utveckling som innebär att allt fler rum hålls rökfria. Utvecklingen går emellertid långsamt. Bl.a. av den anledningen behövs det enligt utredningens mening lagregler som gäller hotell o.d. Att vissa hotellrum hålls rökfria är av värde inte minst för allergiker och andra personer som är speciellt känsliga för tobaksrök. En lämplig avgränsning uppnås enligt utredningens mening, om man i lagen föreskriver att minst hälften av de rum som upplåts i ett hotell eller liknande skall vara rökfria.

En särskild fråga är i vad mån hotellfoajéer samt trappor, hissar och korridorer m.m. i hotell och liknande inrättningar skall vara rökfria. Utredningen anser att denna fråga bör regleras på samma sätt som när det gäller lokaler i allmänhet till vilka vem som helst har tillträde. Som utredningen senare skall återkomma till bör principen vara att utrymmena skall vara rökfria men att särskilda rökrum eller rökutrymmen kan inrättas.

Nästa fråga gäller i vad mån rökförbud bör införas på *restauranger och andra serveringsställen*. Klart är att många människor känner obehag över att behöva äta i rökiga lokaler. Samtidigt torde det vara åtskilliga rökare som har behov av att röka i anslutning till måltider. Av tradition torde också rökning på restauranger ha förhållandevis stor omfattning.

Av de länder som har infört lagregler om rökfria lokaler är det några som har låtit lagstiftningen omfatta även restauranglokaler. Hit hör t.ex. Island. I Norge har det meddelats föreskrifter där restaurangägare uppmanas att

gradvis under en femårsperiod införa rökfria miljöer. Såväl i USA som i Kanada är bestämmelser som begränsar rökningen på restauranger vanligt förekommande. Som exempel kan nämnas att staden New York har meddelat föreskrifter om att restauranger med mer än 50 sittplatser skall hålla minst hälften av borden rökfria.

Även om flera länder har lämnat restauranger och andra serveringslokaler utanför sin lagstiftning om rökfria lokaler, är det vanligt att restaurangerna i dessa länder ändå tillhandahåller rökfria avdelningar.

I Sverige torde personalmatsalar och liknande serveringsställen som huvudsakligen serverar lunch i många fall vara helt eller delvis rökfria. I övrigt är det, enligt vad som har framkommit under utredningsarbetet, mindre vanligt att restauranger och andra matställen i Sverige är rökfria eller tillhandahåller rökfria avdelningar. Vid diskussioner som utredningen har haft med företrädare för restaurangbranschen har det också framförts stark kritik mot tanken på att införa regler som begränsar rökningen i restauranglokaler. Branschföreträdarna har bl.a. anfört att man riskerar att förlora ett stort antal kunder, om ett rökförbud genomförs. Man har också pekat på de speciella svårigheter som kan uppstå, om det i samma sällskap finns både rökare och icke-rökare. I och för sig, har det sagts, skulle det förmodligen gå att inrätta rökfria avdelningar på en del håll. Många restauranger och andra serveringsställen är emellertid alltför små för att detta skall vara möjligt. Enligt branschföreträdarna bör de problem som rökning på restauranger eventuellt förorsakar lösas genom att man förbättrar ventilationen i lokalerna.

Från de restauranganställdas fackliga organisation har framhållits att många restauranger är så rökiga att det därigenom uppstår allvarliga problem för personalen.

Enligt utredningens mening bör ökad hänsyn tas till icke-rökarnas intresse av att ha tillgång till rökfria utrymmen på restauranger och andra serveringsställen. Det kan inte vara rimligt att personer som är känsliga för tobaksrök skall hindras att gå på restaurang på grund av att lokalerna är alltför rökiga. Hänsyn måste också, här som på andra arbetsplatser, tas till personalens intresse av att så långt möjligt slippa arbeta i en rökig miljö.

Självfallet är det angeläget att restauranglokaler är väl ventilerade. Det torde emellertid inte vara möjligt att uppnå tillfredsställande förhållanden enbart genom att förbättra ventilationen.

Vad som nu har sagts talar för att den som innehar en restaurang eller ett serveringsställe av annat slag skall vara skyldig att göra en uppdelning, så att en viss del av lokalen eller lokalerna reserveras för icke-rökare. De invändningar som företrädarna för restaurangbranschen har fört fram mot en sådan ordning har enligt utredningens mening inte så stor bärkraft. Den information som utredningen har inhämtat från andra länder pekar i stället på att det kan innebära fördelar för en restaurangägare att göra åtminstone en del av restaurangen rökfri. I exempelvis New York har, enligt vad tillsynsmyndigheten där har uppgivit, bestämmelserna om begränsning av rökningen på restauranger genomgående accepterats av restaurangägarna och på sina håll medfört en ökad tillströmning av kunder. De praktiska problem som det kan innebära att göra en uppdelning av restauranglokalerna synes i allmänhet ha kunnat lösas utan större svårigheter.

Det finns emellertid en del serveringsställen som är så små att det skulle innebära stora praktiska svårigheter att anordna rökfria utrymmen där. Utredningen anser därför att skyldigheten att tillhandahålla sådana utrymmen bör vara begränsad till serveringsställen över en viss storlek. Vad som har framkommit om de faktiska förhållandena inom restaurangbranschen i Sverige ger vid handen att gränsen lämpligen bör sättas vid femtio sittplatser, dvs. samma antal som i New York. På serveringsställen med mer än femtio sittplatser bör således en viss del av lokalerna vara rökfria. Efter förebild av vad som gäller på andra håll bör det lämpligen föreskrivas att det eller de rökfria utrymmena sammanlagt skall omfatta minst hälften av sittplatserna.

Utredningen återkommer senare till hur de rökfria utrymmena på restauranger och andra serveringsställen bör vara beskaffade. Redan här vill utredningen framhålla att utrymmenas utformning bör bli beroende av hur serveringslokalerna i övrigt ser ut. På mindre matställen är det naturligt att kraven på avskildhet och ventilation m.m. får ställas lägre än när det är fråga om stora restauranger.

Att *allmänna färdmedel* i princip skall vara rökfria är redan nu allmänt accepterat. Denna praxis bör lagfästas, på samma sätt som har skett i en rad andra länder. Det bör sålunda föreskrivas att, när det gäller allmänna färdmedel, rökning får ske bara i enstaka utrymmen som särskilt har avsatts för detta. Samma regel bör gälla beträffande väntsalar och andra lokaler som står till förfogande för resande med allmänna färdmedel.

Även om lagen medger att rökutrymmen kan inrättas på olika färdmedel, hindrar detta naturligtvis inte att trafikföretagen går längre och helt förbjuder rökning. Många färdmedel är redan helt rökfria och bör så förbli. Flygningar inom Sverige är sedan flera år rökfria, och detta har såvitt känt inte inneburit några problem. Även införandet av rökfria flygningar inom Norden synes ha mottagits väl.

Utöver de hittills berörda typerna av lokaler finns det anledning att diskutera också andra *lokaler som allmänheten har tillträde till*. Hit hör t.ex. expeditioner och mottagningsrum hos olika statliga eller kommunala myndigheter liksom butiker, postkontor och banklokaler m.m. Det är angeläget att den som behöver besöka en myndighet e.d. inte mot sin vilja skall utsättas för tobaksrök. Denna princip har lagfästs i flera andra länder, och utredningen föreslår att en motsvarande regel införs här. Alla lokaler dit allmänheten har tillträde, oavsett vem som är ägare eller huvudman för lokalerna, bör således i princip vara rökfria. Det bör emellertid vara möjligt att, t.ex. i anslutning till ett väntrum, avsätta ett särskilt utrymme för rökning, under förutsättning att ventilationen där är tillfredsställande.

En stor grupp lokaler som det återstår att diskutera är sådana som hör till offentliga eller privata *arbetsplatser* och som allmänheten inte har tillträde till. Arbetsplatserna är redan i dag föremål för en långtgående reglering genom arbetsmiljölagen (1977:1160). Den lokala tillsynen över att förhållandena på arbetsplatserna är tillfredsställande från arbetsmiljösynpunkt utövas av yrkesinspektionen, medan arbetarskyddsstyrelsen är central tillsynsmyndighet.

Det är en viktig arbetsmiljöfråga att ingen mot sin vilja skall behöva utföra sitt arbete i en rökig miljö. Principen är särskilt betydelsefull när det är fråga om en arbetsplats där arbetstagare vistas under lång tid. Det bör också

beaktas att många arbetsplatser är utsatta även för andra luftföroreningar än tobaksrök och att kombinationen av olika föroreningar kan medföra särskilt stora hälsorisker.

I och för sig kan det hävdas att frågan i vad mån rökning skall tillåtas på arbetsplatser borde kunna lösas av de anställda själva eller deras organisationer. Skulle de anställda och arbetsgivaren ha olika uppfattningar i frågan, kan lagstiftningen om medbestämmande tillämpas. Det kan också invändas att arbetsplatser kan vara av så skilda slag att det är svårt att hitta passande lagregler.

Synpunkter som de nu angivna föranledde den tidigare tobakskommittén att undanta privata arbetsplatser från förslagen till lag om rökfria lokaler. I stället förordade kommittén att arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen skulle meddela rekommendationer på området. Som tidigare nämnts har detta också skett. De undersökningar som har gjorts visar emellertid, som utredningen redan har konstaterat, att rekommendationerna inte följs på ett tillfredsställande sätt. Det finns fortfarande en mängd arbetsplatser där arbetstagare mot sin vilja utsätts för hälsorisker och andra olägenheter genom passiv rökning.

Som framgått av det tidigare anförda är det flera länder som har genomfört lagstiftning om begränsning av rökning på arbetsplatser. Särskilt långtgående i det avseendet är den kanadensiska lagstiftningen.

Med hänsyn till vad som nu har sagts anser utredningen att även arbetslokaler bör tas med i lagstiftningen om rökfria miljöer. Principen bör vara att rökning på arbetsplatser får äga rum endast under sådana förhållanden att röken inte drabbar andra. Rökning bör alltså vara förbjuden i sammanträdesrum och andra lokaler där mer än en arbetstagare brukar vistas. Däremot bör rökning kunna ske i särskilt inrättade rökutrymmen där ventilationen är tillfredsställande.

En särskild fråga är i vad mån rökning bör kunna äga rum i enskilda arbetsrum. Detta är inte medgivet i den kanadensiska lagstiftningen. Bestämmelserna i såväl Norge som USA är emellertid, även när det gäller arbetsplatser, begränsade till utrymmen där flera vistas.

Enligt utredningens mening talar övervägande skäl för att enskilda arbetsrum lämnas utanför lagens generella rökförbud. Ett problem är emellertid att många byggnader numera är försedda med återluftssystem som innebär att luft cirkulerar mellan rummen. En icke-rökare kan på det sättet komma att utsättas för rök från ett intilliggande rum. Detta anser utredningen inte vara acceptabelt. Ett villkor för att en person skall få röka i sitt arbetsrum bör därför vara att ventilationen där är sådan att rök inte sprids till andra lokaler.

Självfallet är det också angeläget att den som ofta tar emot besök i sitt enskilda tjänsterum håller rummet rökfritt.

Som utredningen tidigare har varit inne på kan förhållandena vara mycket skiftande på olika arbetsplatser. Även andra typer av lokaler som omfattas av de hittills förordade reglerna om rökfria miljöer kan vara av mycket olika beskaffenhet. Detta talar för att man inför en möjlighet att göra undantag från lagreglerna i det enskilda fallet, så att rökning får äga rum under andra förhållanden än som nu har förordats.

En lösning som härvid ligger nära till hands är att låta tillsynsmyndigheterna

få befogenhet att lämna dispens från lagens bestämmelser. En sådan ordning gäller enligt den norska lagstiftningen. Vid de kontakter som utredningen har haft med företrädare för bl.a. arbetarskyddsstyrelsen har det emellertid rests starka invändningar mot ett system med dispensgivning. Det finns en överhängande risk, har det sagts, för att tillsynsmyndigheterna då skall överhopas med dispensansökningar och att det skall uppstå stora praktiska problem.

Utredningen har med hänsyn härtill stannat för att i stället låta lokalinnehavaren själv avgöra om det skall göras undantag från lagens bestämmelser om rökfria miljöer. Undantag bör dock komma i fråga endast om det finns synnerliga skäl. Det får i det enskilda fallet ankomma på tillsynsmyndigheten att pröva bärkraften hos de åberopade skälen.

Andra typer av lokaler än de som utredningen hittills har angett bör inte falla under lagstiftningen om rökfria miljöer. Det kan sålunda enligt utredningens mening inte komma i fråga att låta *privatbostäder* omfattas. Även om det i och för sig är angeläget att skydda framför allt barn mot passiv rökning i hemmet, får det problemet lösas på annat sätt än genom lagstiftning. Här har bl.a. information en viktig uppgift att fylla.

Att det i vissa fall bör ankomma på kommunerna att vidta åtgärder för att begränsa rökning i kommunala familjedaghem och motsvarande återkommer utredningen till i specialmotiveringen.

Med privatbostäder bör i detta sammanhang likställas egna rum på pensionärshem och servicehus m.m. Även egna rum för intagna på kriminalvårdsanstalter bör lämnas utanför reglerna om rökförbud.

9.4 Beskaffenheten av rökutrymmen

Utredningen har i det föregående förordat att, när det gäller vissa typer av byggnader eller lokaler, rökning bara skall få ske i särskilda rökrum eller rökutrymmen. Närmare bestämmelser om beskaffenheten av sådana rökutrymmen bör meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, t.ex. plan- och bostadsverket eller, för statens del, byggnadsstyrelsen.

Principen bör vara att ett rökutrymme är så isolerat eller har en sådan ventilation att rök inte sprids därifrån till rökfria utrymmen eller lokaler. I flertalet fall torde detta innebära krav på separat ventilation. Viss hänsyn bör emellertid kunna tas till vilket slag av byggnad eller lokal som det är fråga om. Det är naturligt att ställa större krav på ventilation m.m. när det är fråga om rökrum i t.ex. en skola eller ett sjukhus än när det gäller rökutrymmen i en restaurang. Även på arbetsplatser bör rökutrymmenas beskaffenhet kunna variera, beroende på bl.a. lokalernas utformning i övrigt.

För att inte kostnaderna för inrättande av rökutrymmen skall bli alltför stora bör viss frihet lämnas åt den som ansvarar för en byggnad eller en lokal att finna praktiska lösningar.

Även om inrättande av rökutrymmen medför vissa omedelbara kostnader, bör det samtidigt beaktas att rökförbud generellt sett är en god åtgärd för att spara energi. Att så är fallet har bl.a. framhållits av statens planverk i ett

remissyttrande över ett av tobakskommitténs förslag. Energiförbrukningen för ventilation och uppvärmning blir genomgående lägre i lokaler där rökning inte är tillåten.

9.5 Sanktioner

För att man skall få en god efterlevnad av reglerna om rökfria miljöer är det nödvändigt att det finns vissa sanktionsbestämmelser. Det är emellertid viktigt att sådana bestämmelser inte framstår som alltför stränga. Det finns annars risk för att lagstiftningen inte accepteras och att det uppstår trotsreaktioner m.m.

De lagförslag om begränsning av rökning i offentliga lokaler som lades fram av tobakskommittén innehöll inte några påföljdsregler riktade mot enskilda rökare. Detta kritiserades av en del remissinstanser. Utredningen delar emellertid tobakskommitténs uppfattning att övervägande skäl talar mot sådana regler. Att låta enskilda personer drabbas av straff om de överträder ett rökförbud kan lätt uppfattas som onödigt småaktigt. Som tobakskommittén framhöll skulle också flertalet överträdelser av en lagstiftning om rökfria miljöer sannolikt framstå som så obetydliga att det blev aktuellt med åtalsunderlåtelse. Det är därför troligt att det, även om man införde straffbestämmelser mot enskilda rökare, mycket sällan skulle bli aktuellt att döma ut något straff. Erfarenheterna från länder där man har sådana bestämmelser styrker detta.

Utredningen föreslår således att man avstår från att införa regler om straff för enskilda rökare som bryter mot bestämmelserna om rökfria miljöer. Däremot bör den som äger eller disponerar över en lokal som omfattas av bestämmelserna ha ett ansvar för att de efterlevs.

Det bör åligga lokalinnehavaren att sätta upp skyltar eller på annat sätt lämna information om de rökregler som gäller i lokalen. Skulle reglerna överträdas, bör lokalinnehavaren – eller dennes representant – vara skyldig att ingripa. Utöver tillsägelser kan det bli aktuellt med bl.a. förstärkt information.

I enlighet med vad som redan nu gäller enligt olika lokala ordningsbestämmelser bör lokalinnehavaren ha möjlighet att avvisa den som trots tillsägelse röker i en rökfri lokal dit allmänheten har tillträde. Ett avvisande torde i första hand kunna bli aktuellt i lokaler där det anordnas en offentlig tillställning eller allmän sammankomst eller på allmänna kommunikationsmedel och i väntsalar o.d. Den som har att verkställa avvisningen bör, om det skulle behövas, ha möjlighet att påkalla hjälp av polis.

Skulle lokalinnehavaren underlåta att vidta de åtgärder som behövs för att rökreglerna skall respekteras, bör den lokala tillsynsmyndigheten kunna meddela honom föreläggande vid vite att vidta åtgärderna.

Utredningen vill avslutningsvis framhålla att det normalt inte torde krävas några mera drastiska åtgärder för att ett rökförbud skall respekteras. De rökförbud som gäller i dag i offentliga lokaler torde efterlevas i hög utsträckning, trots att de i princip inte är förenade med någon sanktion. Om någon röker i en rökfri lokal där det vistas andra personer, torde det i flertalet fall vara tillräckligt med en tillsägelse från någon av de andra.

10 Tobaksreklam

Utredningen föreslår att det införs ett förbud mot reklam och annan försäljningsfrämjande verksamhet som avser tobaksvaror och som riktar sig till konsumenter. Under förbudet bör falla annonsering och vidare utomhusreklam, film-, radio- och TV-reklam, reklam på säljställen o.d. Förbudet bör också omfatta exponering av tobaksvaror i samband med mässor och utställningar, utdelande av tobaksprodukter som varuprov samt sponsring.

Utanför det förordade förbudet faller den passiva saluhållningen av tobaksvaror och åtgärder som är direkt förknippade med sådan saluhållning. Exempelvis bör det i butiker och på andra säljställen kunna ges saklig information om varusortiment, priser o.d.

Utredningen föreslår vidare att reklam och annan försäljningsfrämjande verksamhet som avser annat än tobaksvaror inte skall få utformas så att den är påtagligt ägnad att främja avsättningen av tobaksvaror. Härigenom förbjuds en del former av s.k. förtäckt tobaksreklam eller smygreklam, bl.a. vissa fall då namnet på en tobaksprodukt används som beteckning på en vara eller tjänst utanför tobaksområdet.

Förbuden mot öppen och förtäckt tobaksreklam bör sammankopplas med marknadsföringslagen. Tillsynen kommer därmed att åvila konsumentverket. KO och i sista hand marknadsdomstolen kan vid vite förbjuda marknadsföringsåtgärder som strider mot reklamförbuden.

10.1 Bakgrund

WHO har länge förespråkat ett totalförbud mot tobaksreklam. Frågan har också tagits upp inom Europarådet och EG. Inom EG:s anticancerprogram förbereds åtgärder som syftar till att kraftigt begränsa den direkta tobaksreklamen och i möjligaste mån helt få bort den indirekta reklamen. Åtgärder har vidtagits för att få bort tobaksreklam i TV.

Åtskilliga länder har redan genomfört mer eller mindre långtgående inskränkningar i möjligheterna att använda tobaksreklam. På flera håll har ett totalförbud införts. Till de länder som har ett sådant förbud hör Finland, Island och Norge och vidare Italien, Portugal och Kanada samt ett flertal östeuropeiska stater. I bl.a. Belgien, Frankrike, Irland och USA har vissa mera påträngande former av tobaksreklam förbjudits.

I Sverige har frågan om ett förbud mot tobaksreklam diskuterats många gånger under de senaste decennierna. På 1970-talet träffades vid upprepade tillfällen överenskommelser om begränsning av reklamen. Sedan socialstyrelsens tobaksutredning år 1973 hade föreslagit ett förbud mot alla

marknadsbearbetande åtgärder som inte tjänade syftet att minska tobakskonsumtionen tillsattes två år senare en särskild utredning med uppdrag att utreda frågan vidare. Utredningsuppdraget vidgades sedermera till att omfatta såväl tobaks- som alkoholreklam. På grundval av utredningens slutbetänkande Reklamen för alkohol och tobak (SOU 1976:63) infördes 1978 de lagar om marknadsföring av alkoholdrycker respektive tobaksvaror som alltjämt är i kraft.

Grundregeln i båda lagarna är att särskild måttfullhet skall iakttas vid marknadsföring av de olika produkterna. Till skillnad mot vad som gäller vid marknadsföring av alkohol (med undantag av öl klass II) finns det på tobaksområdet inte något förbud mot annonsering. Det föreskrivs däremot att annonser för tobaksvaror skall innehålla varningstext och (i fråga om cigaretter) innehållsdeklaration.

Konsumentverket har utfärdat vissa riktlinjer för tillämpningen av lagen om marknadsföring av tobaksvaror. I riktlinjerna förbjuds bl.a. direktreklam, bioreklam, reklam via etermedier, utomhusreklam (med undantag för skyltning vid säljställen) samt reklam inom idrottsanläggningar. När det gäller tidningsannonser innehåller riktlinjerna detaljerade anvisningar om lay-out m.m.

Tobaksbranschen har också vidtagit vissa egenåtgärder på reklamområdet. Bl.a. har det inrättats en särskild nämnd som kontinuerligt granskar all tobaksreklam som riktar sig till konsumenter och ett råd som granskar skyltningen vid säljställen.

Det är uppenbart att lagen om marknadsföring av tobaksvaror och de övriga vidtagna åtgärderna har haft positiva effekter när det gäller att motverka alltför påträngande tobaksreklam. Det förekommer emellertid alltjämt en omfattande reklam för tobaksvaror, framför allt i form av annonser. Så t.ex. har Svenska Tobaks AB under senare år lagt ner mer än 30 milj. kr. årligen på annonsering. Även skyltningen vid säljställen har stor omfattning.

Ett problem är också den förtäckta tobaksreklamen, som synes ha ökat under de senaste åren.

Utvecklingen har medfört att det från olika håll i vårt land har framställts önskemål om att statsmakterna skall gå längre och helt förbjuda tobaksreklam. Tobakskommittén föreslog i sitt slutbetänkande 1981 att tobaksreklamen i princip skulle regleras på samma sätt som alkoholreklamen, vilket bl.a. skulle innebära ett totalt annonsförbud. År 1984 överlämnade socialstyrelsen, efter samråd med andra myndigheter och organisationer, en skrivelse till regeringen med begäran om förbud mot tobaksannonsering.

Folkhälsogruppen har i den tidigare nämnda rapporten 2/89 förordat ett förbud mot all form av tobaksreklam, inklusive smygreklam. Också allergiutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1989:76) föreslagit att tobaksreklam förbjuds.

Under hösten 1989 överlämnade ungdomsorganisationen En Rökfri Generation nästan 44 000 namnunderskrifter till tobaksutredningen med krav på totalstopp för all synlig och dold tobaksreklam.

Enligt tobaksutredningens mening finns det flera skäl som talar för att man skärper reglerna om tobaksreklam. Det kan konstateras att Sverige här,

liksom när det gäller frågan om rökfria miljöer, har hamnat på efterkälken, bl.a. inom Norden.

Utredningen har under sitt arbete haft diskussioner i reklamfrågan med bl.a. företrädare för tobaksbranschen. Från branschens sida har härvid framförts stark kritik mot tanken på ett reklamförbud. Svenska Tobaks AB har utvecklat sina synpunkter närmare i ett tryckt debattinlägg, kallat "Varför reklamförbud?".

I det följande går utredningen närmare in på de skäl som talar för ett reklamförbud och de argument mot detta som har förts fram av tobaksbranschen. I ett särskilt avsnitt diskuterar utredningen frågor om förtäckt reklam (smygreklam).

10.2 Reklamens inverkan på tobakskonsumtionen

Den centrala frågan när man skall ta ställning till om tobaksreklamen skall förbjudas eller ej är vilken inverkan reklamen kan antas ha på den totala tobakskonsumtionen. Av betydelse är inte minst i vad mån ungdomar kan tänkas bli påverkade.

Från tobaksbranschens sida har anförts att ett reklamförbud inte leder till minskad konsumtion. Till stöd för sin uppfattning har man bl.a. pekat på utvecklingen i de länder som har infört ett sådant reklamförbud, främst Finland och Norge. I de flesta av dessa länder har, enligt vad branschen anfört, tobakskonsumtionen legat kvar på den nivå som rådde före förbudets införande. Konsumtionen påstås t.o.m. i en del fall ha ökat.

Enligt utredningens mening är det vanskligt att dra några bestämda slutsatser i den nu diskuterade frågan utifrån utvecklingen i olika länder. Att tobakskonsumtionen inte minskar i ett land som har förbjudit tobaksreklam behöver inte innebära att reklamen skulle sakna betydelse. Här spelar många faktorer in vid sidan om reklamen, bl.a. den kulturella eller sociala situationen i landet, pris- och inkomstutvecklingen samt intensiteten i andra delar av arbetet för ett minskat tobaksbruk.

De mera djupgående undersökningar som har gjorts tyder dock på att ett förbud mot tobaksreklam har en hämmande inverkan på konsumtionsutvecklingen. Utredningen kan i detta avseende hänvisa till bl.a. den rapport som 1989 publicerades av Nya Zeelands kemikalieinspektion. I rapporten, som baseras på en undersökning av förhållandena i 33 olika länder, sägs att det är mer sannolikt att ett förbud mot tobaksreklam, allt annat lika, orsakar en minskning av tobakskonsumtionen än att det inte gör det.

En liknande slutsats har dragits av USA:s centrala hälsovårdsmyndighet, Surgeon General, i en rapport som likaledes publicerades 1989, före rapporten från Nya Zeeland. Enligt Surgeon General finns det visserligen ingen vetenskapligt rigorös studie tillgänglig för allmänheten som ger ett definitivt svar på grundfrågan huruvida reklamen höjer nivån på tobakskonsumtionen. De samlade empiriska, erfarenhetsmässiga och logiska indicierna gör det emellertid mer sannolikt än motsatsen, sägs det, att reklamaktiviteter stimulerar cigarettkonsumtionen.

Vad särskilt gäller frågan om reklamens inverkan på ungdomars tobakskon-

sumtion är, som framgår av avsnitt 2.3, sociala och psykologiska omständigheter avgörande när ungdomar börjar använda tobak. Även om det finns faktorer som i detta sammanhang är av större betydelse än reklamen, bl.a. personlig påverkan från omgivningen, spelar reklamen sannolikt en inte obetydlig roll. Bl.a. visade en studie av tobaksreklamens suggestiva effekter som genomfördes år 1974–75 av konsumentverket och Svenska Tobaksbranschföreningen att reklam kan ha suggestiva effekter och att ungdomar påverkas mer än andra.

Reklamen gör tobaksbruket mer framträdande som socialt fenomen och bidrar därmed till att vidmakthålla det s.k. majoritetsmissförståndet bland ungdomar, dvs. myten att "alla andra röker". Reklamen presenterar ofta tobaksvarorna som lyxbetonade konsumtionsvaror och antyder att bruket av dessa varor är statusfyllt, oproblematiskt och allmänt accepterat i vuxenvärlden. Härigenom bidrar reklamen till att försvaga medvetandet om tobakens skadlighet och underblåser sådana attityder till tobak som minskar motståndskraften mot impulser att börja röka.

Tobaksreklam har över huvud taget ett symbolvärde för såväl ungdomar som vuxna. Att reklam är tillåten kan uppfattas som ett tecken på att statsmakterna egentligen inte finner det angeläget att motverka tobaksbruket. Detta kan leda till att upplysning om tobaksskador förlorar i trovärdighet. Som riksdagens lagutskott har framhållit (se betänkandet LU 1987/88:13 om marknadsföring av alkoholdrycker, snabbvinsatser och tobak, m.m.) kan det ifrågasättas om det går att få till stånd en allmän uppslutning kring strävandena att minska tobaksbruket så länge tobaksreklam tillåts.

10.3 Förhållandet till bestämmelserna om alkoholreklam

Som framgått av den tidigare redogörelsen är reglerna om tobaksreklam mindre restriktiva än de bestämmelser som gäller alkoholreklam. På den punkten skiljer sig Sverige från åtskilliga andra västländer, där regler för tobaksreklam är strängare än regler för alkoholreklam. Även EG har intagit en mer restriktiv hållning till tobaksreklam än till reklam för alkohol.

Som skäl för att de svenska bestämmelserna om tobaksreklam gjordes mindre restriktiva än reglerna om alkoholreklam anfördes i den proposition som föregick lagstiftningen (prop. 1977/78:178) bl.a. att handeln med tobaksvaror i princip är helt fri och att det råder en mera markant konkurrens på tobaksområdet än när det är fråga om alkohol. Vid ett annonsförbud för tobaksvaror fanns det enligt propositionen en uppenbar risk för att de svenska produkterna skulle komma i ett sämre läge än de utländska. Det pekades på att de utländska tillverkarna genom bl.a. annonsering i utländsk press med spridning i Sverige kunde påverka den svenska marknaden och att svenskar som turistade utomlands kom i kontakt med marknadsföringsåtgärder för utländska tobaksmärken. Det fanns också en risk för smygreklam från utländska företags sida. Till följd härav kunde ett annonsförbud, sades det vidare i propositionen, väntas leda till att Svenska Tobaks AB:s andel av

den svenska marknaden minskade utan att man uppnådde någon minskning av den totala tobakskonsumtionen i landet. Därmed kunde sysselsättningen inom Tobaksbolaget påverkas negativt.

Risken för att ett reklamförbud får till följd att den svenska tillverkaren av tobaksvaror tappar marknadsandelar i förhållande till de utländska konkurrenterna är alltjämt ett flitigt använt argument mot tanken på ett förbud. Det finns därför anledning att diskutera denna fråga närmare.

10.4 Reklamens inverkan på valet av märke

I det tidigare nämnda debattinlägget från Svenska Tobaks AB sägs att inhemska produkter har förlorat på bekostnad av importerade produkter i de länder där det råder reklamförbud. Förklaringen anges vara att det sker en omfattande import av reklam för internationellt starka varumärken samt att konsumenten vid besök utomlands möts av den reklam som förekommer där. Slutsatsen blir att ett reklamförbud skulle förrycka marknadsförutsättningarna genom att inte vara konkurrensneutralt och att förbudet därmed skulle leda till export av arbetstillfällen.

Utredningen vill först framhålla att det från hälsosynpunkt knappast har någon betydelse om en konsument väljer ett svenskt eller ett utländskt märke. Det finns ingen grund för att hävda att de svensktillverkade tobaksvarorna generellt sett är mindre farliga än de utländska. Däremot kan en snedvridning av konkurrensen självfallet ha betydelse från andra utgångspunkter.

Svenska Tobaks AB har för närvarande en mycket stark ställning på den svenska marknaden. Man har ca 87 procent av cigarettmarknaden, 83 procent av marknaden för cigarrer/cigariller, 84 procent av röktobaksmarknaden och så gott som 100 procent av snusmarknaden. Den svenska tobakskoncernen har numera också en stark internationell ställning i fråga om vissa varugrupper. Swedish Tobacco Group AB är en av världens största tillverkare av snus och annan s.k. rökfri tobak och den största cigarrtillverkaren i Europa.

Näringsfrihetsombudsmannen framhöll i sitt remissyttrande över tobakskommitténs betänkande 1981 att ett reklamförbud normalt gynnar de redan etablerade företagen och produkttyperna. Det innebär att det svenska tobaksbolaget med dess starka ställning på marknaden inte skulle löpa så stora risker. De framförda farhågorna tycks inte heller så mycket gälla möjligheten att nya internationella märken skulle vinna ökat insteg på marknaden. Det man fruktar är att vissa internationella cigarettmärken som redan är etablerade i Sverige skall få ökade marknadsandelar. Bakom dessa farhågor ligger tanken att reklam för dessa märken skall fortsätta att nå Sverige även om ett reklamförbud införs här i landet.

Som stöd för att farhågorna är välgrundade har Svenska Tobaks AB pekat på konsumtionsutvecklingen i vissa länder med reklamförbud, t.ex. Italien, Finland och Norge. Det finns därför skäl att närmare kommentera situationen i dessa länder.

Vad först gäller *Italien* har man där haft ett förbud mot tobaksreklam alltsedan 1962. Förbudet synes emellertid inte ha haft någon större effekt i praktiken förrän man år 1983 höjde straffsatserna. Några åtgärder mot den

utbredda smygreklamen har inte företagits förrän helt nyligen. Av betydelse är också att villkoren för tobakshandeln i Italien är väsentligt annorlunda än i Sverige och andra nordiska länder. Det är därför svårt att dra några slutsatser av utvecklingen i Italien som har betydelse för svenskt vidkommande.

Av större intresse är utvecklingen i Finland och Norge efter det att dessa länder införde reklamförbud.

När man betraktar denna utveckling måste man hålla i minnet att det sedan länge finns en tendens till ökad internationalisering, inte minst i form av ökat anglosachsiskt inflytande, på hela den nordiska konsumtionsvarumarknaden. Tendensen förstärks av urbanisering, ökat resande etc. Varumärken som uppfattas som utländska eller internationella vinner terräng på bekostnad av märken som verkar mer lokala eller "hemgjorda". Denna tendens gäller inte minst i fråga om cigaretter och kan bidra till att förklara varför inhemska cigaretter förlorar marknadsandelar, i den mån så verkligen är fallet. Enligt vad utredningen inhämtat är dock bilden varken i Norge eller i Finland så enkel och entydig som att utländska märken ökar och inhemska minskar.

Den *norska* cigarettmarknaden karaktäriseras av att det i Norge sedan länge varit vanligt att man själv rullar sina cigaretter. Denna vana har under senare år minskat till förmån för en ökad försäljning av fabrikstillverkade cigaretter. Utvecklingen har medfört att utländska cigaretters marknadsandel har ökat under 1960- och 1970-talen. De norska märkena hade fram till år 1965 så gott som hela marknaden. Redan år 1970 hade dock dessa märkens andel minskat till 40 procent och år 1975 var marknadsandelen nere i drygt 30 procent. Denna utveckling, som således ägde rum innan reklamförbudet infördes, har sedan fortsatt. En viktig faktor, utöver vad som nämnts ovan, torde vara avskaffandet av olika handelshinder, bl.a. till följd av Norges medlemskap i EFTA. Enligt en utredning från det norska handelsdepartementet i slutet av 1970-talet hade minskningen av marknadsandelen för de rent norska märkena inte alls påskyndats av reklamförbudets införande.

En närmare analys av utvecklingen i Norge under främst 1980-talet visar att det inte är alla utländska märken som har ökat sina marknadsandelar. Det märke som framför allt har ökat sin försäljning är Prince. Marknadsandelen för detta märke var ett par procent i början av 1970-talet och uppgår i dag till mer än femtio. De utländska märkena – exklusive Prince – hade vid 1970-talets början en samlad marknadsandel på över 60 procent. Motsvarande siffra år 1988 var ca 40 procent. De inbördes förändringarna mellan olika märken inom denna grupp tycks vara marginella.

Cigarettmärket Prince kan i och för sig betraktas som internationellt, eftersom det marknadsförs i mer än ett land. Det är emellertid ett typiskt skandinaviskt märke som främst säljs i Danmark, Norge och Sverige (marknadsandelen i Sverige ligger för närvarande på drygt 25 procent). Den kraftiga ökningen för Prince i Norge har inte inneburit att någon inhemsk tillverkare missgynnats, eftersom cigaretten licenstillverkas i landet.

Den *finska* cigarettmarknaden har traditionellt haft en väsentligt större andel internationella märken än den svenska. Flera internationella märken (t.ex. Marlboro) licenstillverkas i Finland. I den mån sådana märken har ökat sin andel på den finska marknaden efter reklamförbudets införande, ligger

utvecklingen väl i linje med uppfattningen att ett reklamförbud gynnar redan etablerade produkter. Däremot har det ovan nämnda cigarettmärket Prince inte alls lyckats etablera sig på den finska marknaden, trots att många finländare torde ha nåtts av bl.a. svensk tobaksreklam för detta märke.

Även den finska marknaden tycks kännetecknas av vikande eller närmast oförändrade marknadsandelar för flertalet såväl inhemska som utländska märken, medan ett enda märke har haft en markant framgång. Detta märke är Belmont, som visserligen har en internationell prägel och ägs av Philip Morris men knappast säljs i något annat land än just Finland. Märkets framgång kan inte förklaras av reklampåverkan från Sverige eller något annat närliggande land. Däremot har viss smygreklam för märket förekommit i Finland i form av sponsring av seglingstävlingar m.m. År 1988 ingrep dock myndigheterna mot denna reklam.

Inte heller märket Belmonts framgångar har drabbat inhemsk sysselsättning, eftersom cigaretten i fråga tillverkas i Finland.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att det inom Norden finns en allmän tendens till ökad internationalisering som kan förklara att internationellt klingande varumärken får ökad popularitet. När det gäller cigaretter kan denna tendens tillsammans med andra speciella faktorer (t.ex. i Norge minskad hemrullning) till stor del förklara den ökning som har förekommit av utländska cigarettmärkens marknadsandelar. Det finns däremot inte någon grund för att anta att ökningen skulle hänga samman med de införda reklamförbuden.

När det gäller förhållandena i Sverige har utredningen fått tillgång till siffror från Svenska Tobaks AB som visar att märket Marlboro under senare år har ökat sin marknadsandel bland rökare i åldern 15–19 år, medan vissa svenska märken har gått tillbaka i dessa åldrar. Denna utveckling hänger enligt utredningens uppfattning inte bara samman med den ökade internationaliseringen utan torde åtminstone delvis bero på att reklamen för Marlboro har varit omfattande. Detta innebär i sin tur att ett reklamförbud kan verka dämpande på försäljningen av detta märke.

Med hänsyn till det sagda framstår farhågorna att ett svenskt reklamförbud skulle missgynna den svenska tobaksproduktionen och medföra export av arbetstillfällen som ogrundade. I den mån ett förbud mot reklam kan medföra konsekvenser för konkurrensen mellan olika tobaksföretag torde förbudet snarast bli till fördel för Svenska Tobaks AB.

Det är emellertid viktigt att man, för att inte de internationella tobaksmärkena skall gynnas i förhållande till den svenska tobaksindustrin, söker förhindra även den förtäckta tobaksreklamen. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 10.8.

10.5 Reklam som medel för information m.m.

Som argument mot ett reklamförbud har från tobaksbranschens sida också anförts att tobaksföretagen därmed skulle mista ett viktigt medel för kommunikation med konsumenterna. Bl.a. skulle lanseringen av nya tobaksprodukter försvåras. Detta är, har det framhållits, betänkligt även från

folkhälsosynpunkt, eftersom de nya produkter som tas fram ofta innehåller en mindre mängd skadliga ämnen än de gamla. I sitt debattinlägg har Svenska Tobaks AB särskilt pekat på att reklamen i Sverige har främjat en snabb övergång hos konsumenterna från konventionella cigaretter till lågtjäremärken.

Vikten av att inte försvåra en övergång till mindre hälsofarliga tobaksvaror framhölls också i förarbetena till den nuvarande lagen om marknadsföring av tobaksvaror (prop. 1977/78:178) som ett skäl till att avstå från ett långtgående annonsförbud.

Som utredningen tidigare har varit inne på är det tveksamt om en sänkning av tjärhalten m.m. i tobaksvaror får särskilt stora effekter från folkhälsosynpunkt, totalt sett. Detta hindrar inte att en produktutveckling i den angivna riktningen kan vara av visst värde. Enligt utredningens mening kommer dock Svenska Tobaks AB liksom andra tobaksföretag att få tillfredsställande möjligheter att lämna information om sina produkter, även om reklam i form av annonser o.d. skulle förbjudas. Som utredningen skall återkomma till bör det bl.a. liksom hittills vara tillåtet att lämna information om nya tobaksprodukter på säljställena.

Något som man från tobaksbranschens sida också har pekat på är att, om det inte längre finns några annonser, samhället går miste om en viktig informationskälla för varning mot tobaksbruk. I debattinlägget från Svenska Tobaks AB erinras om att minst 20 procent av tobaksannonsernas yta måste upptas av varningstexter. Dessa texter, sägs det, har ett värde i första hand genom att de uppmärksammas av f.d. rökare och personer som aldrig har rökt och som därmed avhåller sig från att bruka tobak.

I debattinlägget framhålls vidare som en allvarlig effekt av ett reklamförbud att tobaksdebatten skulle klinga av, eftersom någon synlig fiende inte längre skulle finnas.

Även de nu angivna argumenten saknar enligt utredningens mening bärkraft. Den nackdel det kan innebära från folkhälsosynpunkt att varningstexterna i tobaksannonserna försvinner torde mer än väl uppvägas av fördelarna med att det inte längre finns någon tobaksreklam. Att emellertid samhällets egen information kan behöva intensifieras återkommer utredningen till i kapitel 14.

Farhågorna för att tobaksdebatten skulle upphöra i och med ett reklamförbud är enligt utredningens mening klart ogrundade.

10.6 Förhållandet till EG

I sitt debattinlägg har Svenska Tobaks AB berört Sveriges förhållande till EG och gjort gällande att ett svenskt reklamförbud skulle gå stick i stäv mot den allmänna svenska EG-anpassningen.

Som tidigare nämnts pågår inom EG ett omfattande arbete i syfte att minska tobakskonsumtionen. När det gäller den direkta tobaksreklamen förbereds direktiv som går ut på att göra reklamen mindre påträngande. Tanken är också att alla annonser skall innehålla varningstexter.

Det torde åtminstone för närvarande inte vara aktuellt att vidga EG-direktiven till att avse ett totalt reklamförbud. De direktiv som är under utarbe-

tande har emellertid karaktär av minimidirektiv. Det torde sålunda inte finnas några hinder för de enskilda medlemsländerna att gå längre och för egen del införa ett totalt förbud mot tobaksreklam. Ett sådant reklamförbud gäller också redan nu i två EG-länder, Italien och Portugal.

Värt att notera är vidare att, när det gäller indirekt tobaksreklam, de planerade EG-direktiven går längre. Avsikten är således att helt söka eliminera sådan typ av reklam.

Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att ett förbud mot tobaksreklam bör kunna införas i Sverige utan att man därmed försvårar den pågående anpassningen till EG.

10.7 Sammanfattande synpunkter och förslag

Vad som hittills har anförts innebär att ett förbud mot tobaksreklam med all säkerhet får gynnsamma effekter från folkhälsosynpunkt och att de argument som har förts fram mot ett sådant förbud inte har särskild tyngd. Om det införs samma restriktioner beträffande tobaksreklam som när det gäller alkoholreklam, markeras att de hälsorisker som är förbundna med tobakskonsumtionen står i paritet med hälsoriskerna på alkoholområdet.

Mot bakgrund av vad som nu har anförts föreslår utredningen att det införs ett totalt förbud mot sådan tobaksreklam som riktar sig till konsumenter. Med reklam bör här som i andra sammanhang avses meddelanden som har till syfte att åstadkomma eller främja avsättning av tobak i kommersiell verksamhet. Under förbudet bör således falla annonsering och vidare utomhusreklam, film-, radio- och TV-reklam, reklam på säljställen o.d.

Utredningen föreslår att det införs förbud även mot annan försäljningsfrämjande verksamhet än reklam, under förutsättning att åtgärderna når konsumenter. Det bör sålunda vara förbjudet att exempelvis exponera tobaksvaror på mässor och utställningar och att dela ut tobaksprodukter som varuprov m.m. Under förbudet mot försäljningsfrämjande verksamhet bör vidare falla ambulerande försäljning och försäljning från stånd utanför butiker.

Utanför det förordade reklamförbudet bör, utöver själva saluhållningen av tobaksvaror, falla åtgärder som är direkt förknippade med sådan saluhållning. T.ex. måste tobaksvaror kunna förvaras inne i butiker och på andra säljställen på ett för hanteringen rationellt sätt, även om varorna då kan observeras genom t.ex. ett skyltfönster. Däremot bör framträdande arrangemang av varorna inom säljstället eller skyltning med tobaksvaror i skyltfönster, montrar o.d. inte få ske.

Reklamförbudet bör inte heller omfatta reklam i form av text eller dekor på tobaksförpackningar, under förutsättning att reklamen är utformad på ett måttfullt sätt.

Saklig information om varusortiment, priser o.d. bör kunna ges i butiker och på andra säljställen. Informationen bör däremot inte få utformas på ett överdrivet sätt så att den särskilt framhåller vissa märken i sortimentet eller framstår som påträngande för kunder som inte avser att köpa tobak.

Utanför butiken eller säljstället, t.ex. på dörrar, firmaskyltar och liknande, måste det få anges att tobaksvaror saluhålls. Detta bör dock endast få ske i

form av generiska beteckningar ("tobak", "cigaretter" och motsvarande), inte i form av märkesreklam.

En särskild form av reklam är sponsorverksamhet. Det förekommer i dag inte sällan att tobaksföretag sponsrar exempelvis kultur- eller sportevenemang. Tobaksindustrin är internationellt sett en av de största sponsorerna av biltävlingar (Formula I).

Frågor som hänger samman med sponsring har uppmärksammats i lagstiftningen i flera länder. Som exempel kan nämnas den nyligen antagna kanadensiska lagstiftningen, där man har infört regler som riktar sig mot sponsring. Bl.a. begränsas de belopp som tobaksbolagen får använda för sponsring. Liknande regler gäller i Irland.

Utredningen vill för sin del inte förorda att man i Sverige inför ett system med beloppsgränser för sponsring. Ett sådant system kan bl.a. vålla praktiska problem. I stället bör det vara helt och hållet förbjudet för företag som producerar eller säljer tobaksvaror att syssla med sponsorverksamhet.

10.8 Förtäckt tobaksreklam m.m.

Om möjligheterna att göra öppen reklam för tobaksvaror förbjuds, finns det en uppenbar risk för att förbudet kringgås genom förtäckt reklam (smygreklam). Förtäckt tobaksreklam förekommer i åtskilliga länder, även i sådana där öppen tobaksreklam är tillåten.

I Sverige finns det flera exempel på att förtäckt tobaksreklam har förekommit, och reklamformen synes ha ökat under senare år.

Den förtäckta tobaksreklamen kan förekomma i många former. Ett exempel är att tobaksvaror e.d. visas i annonser som gör reklam för andra produkter än tobak. Tobaksprodukter kan vidare användas som rekvisita i filmer o.d., utan att det direkt framgår att det handlar om märkesreklam, s.k. produktplacering.

En företeelse som har blivit mycket uppmärksammad är att en produkt som inte har något samband med tobak lanseras under samma varumärke som redan är inarbetat som namn på en cigarett e.d. ("brand stretching"). Cigarettmärken (framför allt Marlboro och Camel) används t.ex. i namn på fritidskläder, stövlar, klockor och resor.

I flera av de länder som har infört förbud mot tobaksreklam har man försökt ingripa också mot den förtäckta reklamen. Regler som riktar sig mot sådan reklam finns i bl.a. Finland, Norge och Kanada. Inom EG pågår, som tidigare nämnts, ett arbete med direktiv om tobaksreklam som syftar till att få bort den förtäckta reklamen.

Enligt utredningens mening är det angeläget att den förtäckta tobaksreklamen så långt möjligt begränsas även i Sverige. Det förbud mot öppen tobaksreklam som utredningen har förordat bör alltså kompletteras med en regel som tar sikte på förtäckt reklam.

Det är knappast möjligt att genom lagstiftning komma till rätta med alla former av förtäckt tobaksreklam. Utredningen återkommer till denna fråga i det följande. De viktigaste formerna av dold reklam bör man emellertid kunna förhindra.

Det finns till en början anledning att ingripa mot sådan förtäckt reklam som består i att tobaksvaror e.d. avbildas i annonser m.m. för annat än tobaksprodukter. Ett sådant förfarande är särskilt betänkligt, om annonserna gäller en produkt med högt statusvärde. I förarbetena till den norska tobakslagstiftningen har den nu diskuterade formen av förtäckt tobaksreklam uttryckligen nämnts som exempel på sådana företeelser som bör träffas av reklamförbudet.

Det går inte att ingripa mot alla annonser där en tobaksvara e.d. återges. Ett förbud med en så vidsträckt innebörd skulle bl.a. stå i strid mot grundlagsreglerna om yttrandefrihet och tryckfrihet. Undantagsregeln rörande tobaksreklam i 1 kap 9 § tryckfrihetsförordningen medger emellertid förbud mot annonser som marknadsför tobaksvaror även om annonsen i första hand avser reklam för annan vara (se prop. 1973:123). Avgörande blir bl.a. det sätt på vilket tobaksvaran framhävs i annonsen. En annons som innehåller t.ex. en bild av en cigarettrökande person bör kunna träffas av en förbudsregel, om märket på cigaretten är klart synbart.

Det kan påpekas att marknadsföringslagen ger vissa möjligheter att ingripa mot annonser som visserligen avser annat än tobaksvaror men som återger röksituationer e.d. Sådana annonser kan komma i konflikt med principen om att näringsidkare skall iaktta socialt ansvar i sin marknadsföring.

Företeelsen att namn på tobaksvaror används som beteckning på varor och tjänster utanför tobaksområdet erbjuder ett större problem. Frågan uppmärksammades i samband med tillkomsten av den nuvarande svenska lagen om marknadsföring av tobaksvaror. I den proposition som föregick lagstiftningen (prop. 1977/78:178) sades att möjligheten att lansera olika artiklar under samma varumärke som en tobaksvara i och för sig kunde tänkas bli utnyttjad av producenter i direkt syfte att trots ett annonsförbud ändå annonsera på den svenska marknaden. Ett förbud mot sådana företeelser skulle emellertid, sades det vidare, kunna få långtgående konsekvenser som var svåra att överblicka. Man måste bl.a. uppmärksamma frågor som rörde grundlagsregleringen av yttrandefrihet och tryckfrihet samt frågor avseende varumärkesrätt och Sveriges internationella åtaganden i handelsavtal o.d.

Marknadsdomstolen avgjorde 1989 ett uppmärksammat mål som gällde marknadsföring av vissa sällskapsresor, kallade Camel Adventures. KO gjorde i målet gällande att det var fråga om en otillåten, förtäckt reklam för tobaksvaror. Marknadsdomstolen konstaterade att den påtalade reklamen väckte starka associationer till cigaretter och att vissa omständigheter klart tydde på att detta också hade varit ett syfte med reklamen. Domstolen fann dock att reklamen inte kunde förbjudas med stöd av den nuvarande lagen om marknadsföring av tobaksvaror. Enligt domstolens mening var det bl.a. tveksamt om ett förbud var förenligt med grundlagsregleringen av yttrandefriheten och tryckfriheten. Domstolen hänvisade också till de grundläggande principerna i varumärkesrätten.

De varumärkesrättsliga frågorna behandlades i ett sakkunnigutlåtande i målet. I utlåtandet konstaterades, med utgångspunkt från varumärkeslagen och Pariskonventionen om industriellt rättsskydd, att det var fullt legitimt för både utländska och svenska näringsidkare att registrera samma varumärke

både för tobaksvaror och för andra varor och tjänster. Enligt utlåtandet måste det normalt också vara tillåtet att utnyttja sådana registrerade varumärken både inom och utom tobaksområdet. Åtgärder som tog sikte på att mer generellt förbjuda att varumärken för tobak användes också för andra varor skulle, sades det vidare, kräva införande av en ny speciell lagstiftning. Det skulle dock, framhölls det, vara svårt att utforma en sådan lagstiftning utan att komma i strid med Pariskonventionen.

Enligt utredningens mening kan man inte förbjuda varje förfarande som innebär att namnet på en tobaksvara används i annonser och liknande sammanhang som beteckning på en annan vara eller tjänst. Ett sådant förbud skulle bl.a. strida mot grundlagsreglerna om yttrandefrihet och tryckfrihet. Det skulle också kunna uppstå en konflikt med Pariskonventionen om industriellt rättsskydd.

Det är emellertid angeläget att komma till rätta med fall då det angivna förfarandet klart används för att kringgå ett förbud mot tobaksreklam. Ett förbud som begränsas till klara fall av förtäckt tobaksreklam torde rymmas under undantagsbestämmelsen om tobaksreklam i 1 kap 9 § tryckfrihetsförordningen. Ett sådant förbud torde också kunna införas utan hinder av Pariskonventionen och varumärkeslagen.

När det gäller Camel Adventures-målet avstår utredningen från att kommentera marknadsdomstolens slutsats att den marknadsföring som det var fråga om inte kunde förbjudas med stöd av den nu gällande lagen om marknadsföring av tobaksvaror. Enligt utredningens mening är emellertid de vidtagna marknadsföringsåtgärderna ett exempel på sådan förtäckt tobaksreklam som bör kunna förbjudas i fortsättningen. I marknadsföringen för sällskapsresorna begagnades, utöver ordet Camel, också de färger, typsnitt och miljöbilder som har brukat förekomma i annonser för cigaretten Camel. Även den välkända dromedarbilden utnyttjades. Till detta kom att de annonser för Camel Adventures som förekom i en av de aktuella tidningarna varvades med annonser för Camel cigaretter.

Det är också anmärkningsvärt att det förekom reklam för Camel Adventures inte bara i tidningsannonser utan också i en reklamfilm som visades på biografer.

För att man skall komma till rätta med de hittills behandlade, mera klara fallen av förtäckt tobaksreklam föreslår utredningen att det införs en lagregel om att reklam och annan försäljningsfrämjande verksamhet som avser annat än tobaksvaror inte får utformas så att den är påtagligt ägnad att främja avsättningen av tobaksvaror.

Även om man genom lagstiftning kan få bort de viktigaste formerna av förtäckt tobaksreklam, kommer det att återstå en del reklamformer som man inte den vägen kan komma till rätta med. Erfarenheterna från bl.a. Finland och Norge tyder emellertid på att det här inte rör sig om något särskilt stort problem.

Det finns till en början begränsade möjligheter att genom lagregler i Sverige förhindra sådan tobaksreklam som kommer in från utlandet genom olika media. Det gäller såväl etermedia som pressen.

När det gäller reklam via satellit- eller kabel-TV är emellertid risken för att öppen tobaksreklam på detta sätt når Sverige minimal. Redan i dag har man

stoppat reklam i program som vidaresänds från sändare eller via kabelnät i Sverige, exempelvis i de finska TV-sändningar som för närvarande sänds via TV-sändaren i Nacka. När det gäller direktmottagning från satellit har såväl Europarådet som EG-kommissionen utarbetat regler beträffande gränsöverskridande TV-sändningar. Båda dessa regelsystem innehåller totalförbud mot tobaksreklam. Det finns också regler som skall hindra att sponsring av TV-program medför märkesreklam för sponsorns produkter. Av betydelse är vidare att ett flertal länder i Europa liksom USA och Kanada har nationella förbud mot tobaksreklam i radio och TV.

I dag förekommer i viss utsträckning att varumärken för tobak exponeras vid sponsrade sportevenemang utomlands vilka sedan sänds i TV. Det pågår emellertid ett arbete med att ta fram internationella regler som skall stoppa detta slags reklam. Åtskilliga TV-bolag, t.ex. finsk TV och BBC, söker redan nu motverka förekomsten av sådan reklam i TV. Det är självfallet önskvärt att Sveriges Television vidtar motsvarande åtgärder.

Tobaksreklam i utländsk press kan man inte komma till rätta med genom svensk lagstiftning. Varje dag säljs i Sverige ca 90 000 exemplar av internationella dagstidningar och tidskrifter. Tobaksreklamen i utländsk press torde emellertid till stor del avse märken som inte säljs i Sverige i nämnvärd omfattning. Det får också antas att tobaksreklam i utländsk press bara till ringa del når ungdomar under eller i rökdebutåldrarna.

Av betydelse är även här att allt fler länder inför förbud eller restriktioner beträffande tobaksannonsering. På sikt kan alltså exponeringen av tobaksreklam via utländsk press förväntas minska.

Som tidigare nämnts förekommer det också att tobaksföretag betalar för att deras produkter skall användas som rekvisita i filmer o.d. Förfarandet är svårt att avslöja och att komma till rätta med. De mera flagranta fallen torde emellertid omfattas av de tidigare förordade förbudsreglerna. I övrigt får man lita till att det efter hand blir en självsanering hos filmföretag och andra.

Tobaksvaror kan i vissa fall omnämnas i tidningsartiklar e.d. på ett sätt som gör att det får anses röra sig om reklam. Det finns risk för att denna företeelse blir vanligare, om ett förbud mot tobaksannonsering införs. Enligt utredningens mening torde det dock inte bli fråga om någon omfattande publicitet. I den mån så blir nödvändigt kan företeelsen motverkas genom opinionsbildning och genom pressens egenåtgärder i form av etiska regler mot textreklam o.d.

Utredningen vill avslutningsvis påpeka att vissa former av förtäckt tobaksreklam som det i och för sig är svårt att komma till rätta med sannolikt blir mindre vanligt förekommande efter det att förbudsregler har införts. Detta gäller bl.a. annonser där beteckningar på tobaksvaror används utanför tobaksområdet. Förbjuds den öppna tobaksreklamen, kan beteckningarna komma att inarbetas för andra varor än tobak. Därmed minskar rimligtvis intresset hos de näringsidkare som i första hand vill få avsättning för tobaksvaror att främja detta slags förtäckta reklam.

10.9 Tillsyn, påföljd m.m.

Enligt utredningens uppfattning är det lämpligt att de förordade bestämmelserna om reklamförbud, i likhet med bestämmelserna i den gällande lagen om marknadsföring av tobaksvaror, sammankopplas med marknadsföringslagen. Sammankopplingen bör ske på så sätt att en handling som strider mot något av reklamförbuden skall anses vara otillbörlig mot konsumenter. Det blir därmed möjligt för konsumentombudsmannen (KO) och marknadsdomstolen att med stöd av marknadsföringslagen förbjuda vidare åtgärder av det aktuella slaget.

Något straff bör inte kunna ådömas vid överträdelser av reklamförbuden. Däremot bör KO och marknadsdomstolen, på samma sätt som när det gäller andra slag av otillbörlig marknadsföring, kunna förena sina förbud med vite. Genom att vitesföreläggandena kan avse stora belopp kan de få en starkt preventiv verkan.

Handläggningen av frågor om tobaksreklam kommer i första hand att åvila konsumentverket. Någon speciell lokal tillsynsmyndighet behövs enligt utredningens bedömning inte. Precis som i fråga om marknadsföringslagen och den nu gällande lagen om marknadsföring av tobaksvaror torde enskildas och intresseorganisationers engagemang, liksom i viss mån konkurrerande näringsidkares intressen, komma att medföra att överträdelser i regel anmäls till konsumentverket.

En påtaglig fördel med anknytningen till begreppet otillbörlig marknadsföring är att man därmed kan få till stånd en fortlöpande rättsbildning med hänsyn till de aktuella förhållandena på marknaden.

11 Handeln med tobak

Utredningen föreslår att det införs en åldersgräns vid inköp av tobaksvaror. Tobaksvaror skall inte få säljas till personer under 18 år.

Som en komplettering av förbudet mot försäljning till underåriga föreslår utredningen att all försäljning av tobak i automater eller genom andra former av självbetjäning skall förbjudas.

Regeringen bör kunna föreskriva att tobaksvaror får säljas bara i förpackningar som innehåller en viss mängd av varan.

Tillfälliga prisnedsättningar och mängdrabatter i fråga om tobaksvaror föreslås bli förbjudna.

De nuvarande lagreglerna om varningstexter på tobaksförpackningar bör i stort sett oförändrade föras över till den nya tobakslagen.

11.1 Inledning

Så gott som alla västländer har någon form av restriktioner för handeln med tobaksvaror. Det är t.ex. mycket vanligt i såväl Västeuropa som Nordamerika att man har förbud mot försäljning av tobak till minderåriga. Åldersgränsen har i allmänhet satts vid antingen 18 eller 16 år. I Finland, Island och Norge gäller en 16-årsgräns, medan 18-årsgränser är vanligast i USA.

På många håll finns krav på att cigarettpaket och andra tobaksförpackningar skall vara försedda med varningstexter. I vissa länder, t.ex. Irland, har det också införts bestämmelser om att tobaksvaror får säljas bara i förpackningar som innehåller en viss mängd av varan. Andra exempel på restriktioner är förbud mot tillfälliga prissänkningar och mängdrabatter.

Rätten att bedriva handel med tobaksvaror är fri på de flesta håll. I några länder har man emellertid infört ett licenskrav.

I Sverige har vi även när det gäller tobakshandeln förhållandevis få restriktioner. Vi hade visserligen i många år ett tobaksmonopol som tidvis utövade en stark kontroll över tobakshandeln, alltifrån import och tillverkning till detaljhandel. Sverige var också ett av de första länderna i världen som införde krav på varningstexter på tobaksförpackningar.

Tobaksmonopolet avskaffades emellertid successivt under 1960-talet, och det finns numera i Sverige inte några begränsningar i rätten att idka handel med tobaksvaror. Kravet på varningstexter gäller alltjämt, men vi har inte några bestämmelser om förpackningsstorlek eller om mängdrabatter o.d. Värt att notera är framför allt att vi i Sverige – till skillnad mot vad som gäller på alkoholområdet – inte har någon åldersgräns för inköp av tobaksvaror.

Under senare år har det från flera håll i vårt land, t.ex. i riksdagsmotioner,

förts fram krav på strängare regler när det gäller handeln med tobak. Kraven har bl.a. gällt införande av en åldersgräns för inköp. Till dem som under senare tid har begärt en åldersgräns hör också Folkhälsogruppen i rapporten 2/89.

Även utredningen anser att det bör införas ytterligare restriktioner beträffande tobakshandeln i Sverige. Utredningen diskuterar i det följande först frågan om en åldersgräns för inköp av tobaksvaror och går sedan över till frågorna om automatförsäljning, förpackningsstorlek, mängdrabatter m.m. och varningstexter. Slutligen berör utredningen frågan om ett eventuellt statligt tobaksmonopol.

11.2 Förbud mot försäljning till minderåriga

Debutåldern har en stor betydelse när det gäller tobakens skaderisker. Ju yngre en person är när han eller hon börjar använda tobak, desto större är hälsoriskerna. Studier tyder på att den som börjar tidigt också har en högre dagskonsumtion av tobak i vuxen ålder och har svårare att avbryta sitt tobaksbruk.

Ungdomar påverkas lättare än vuxna av olika faktorer som kan leda till rökning och annat tobaksbruk. Kamrattrycket är extra starkt under tonåren, och benägenheten att ta risker är ofta stor. Med ökande fysisk och psykisk mognad minskar de berörda faktorernas betydelse. Om man kan förskjuta tidpunkten för tobaksdebut mot högre åldrar, kommer sannolikt allt färre att börja använda tobak över huvud taget.

Det finns således starka skäl att begränsa tobaksvarornas tillgänglighet för barn och ungdomar. Det ligger då nära till hands att införa en åldersgräns vid inköp, på samma sätt som har skett i många andra länder.

En nackdel med en åldersgräns är att den kan göra det extra spännande och lockande för en del ungdomar att experimentera med tobak. Främst torde detta gälla under förpuberteten och de yngre tonåren, då det är vanligt att ungdomar utmanar föräldrars, lärares och andra vuxnas auktoritet.

En åldersgräns kan också förstärka tobaksvarornas statusvärde som vuxensymboler. Den tonåring som lyckas köpa tobak trots förbudet får möjlighet att framställa sig som vuxen för sina kamrater. En åldersgräns skulle vidare kunna uppfattas som ett tecken på att samhället utan förbehåll accepterar tobaksbruk bland vuxna.

Ytterligare ett skäl mot en åldersgräns är att tobaksvaror säljs på en stor mängd olika ställen och att det i praktiken blir svårt att kontrollera att åldersgränsen iakttas. Från några av de länder som i dag har en åldersgräns har också rapporterats att efterlevnaden är dålig.

Nackdelarna med en åldersgräns uppvägs emellertid enligt utredningens uppfattning mer än väl av fördelarna. Även om en åldersgräns kan komma att kringgås i viss utsträckning, gör den ändå tobaksvarorna mera svårtillgängliga. En åldersgräns kan på det sättet bidra till att färre ungdomar använder tobak under den känsliga period då tobaksbruket kan utvecklas till en regelbunden vana.

Argumenten att en åldersgräns skulle stärka tobaksvarornas statusvärde som

vuxensymboler eller i övrigt få en inte önskad symbolisk innebörd har enligt utredningens bedömning inte så stor bärkraft. Det är emellertid viktigt att, om man inför en åldersgräns, gränsen inte sätts så att den får ett egenvärde som "myndighetsålder" för tobaksbruk. Utredningen återkommer strax till denna fråga.

De svårigheter som föreligger i andra länder när det gäller att få åldersgränser respekterade torde åtminstone i en del fall bero på att det rör sig om gamla bestämmelser som mer eller mindre har fallit i glömska. Så tycks vara fallet exempelvis i USA. Det pågår emellertid i många stater i USA ett arbete på att skärpa de bestämmelser som gäller beträffande tobakshandeln. Tanken är att man på olika sätt, t.ex. genom mera kännbara påföljder, skall söka få till stånd en bättre efterlevnad av åldersgränserna.

Utredningen återkommer i det följande till vilka sanktioner som bör finnas, om man inför ett förbud mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga. Det är dock klart att man inte enbart genom hot om påföljder kan få ett sådant förbud att respekteras fullt ut. Den stora mängden försäljningsställen gör det också svårt att få till stånd en effektiv tillsyn.

För att en åldersgräns skall respekteras är det angeläget att på olika sätt försöka få barn och ungdomar att förstå varför åldersgränsen har kommit till. Här har bl.a. skolundervisningen stor betydelse. Det är viktigt att den innehåller information om de extra stora hälsorisker som är förknippade med en tidig tobaksdebut.

Det är också betydelsefullt att genom information och på andra sätt skapa förståelse hos dem som säljer tobaksvaror för att det behövs ett förbud mot försäljning till minderåriga. Även föräldrar, lärare och fritidsledare m.fl. behöver få information om förbudets betydelse.

Utredningen vill i sammanhanget peka på förhållandena på alkoholområdet, där det redan nu finns vissa åldersgränser. Även om åldersgränserna ibland kringgås, torde det inte råda någon tvekan om att de har stor betydelse när det gäller att begränsa alkoholkonsumtionen bland ungdomar. Av särskilt intresse är den åldersgräns som gäller vid servering av alkohol. Trots att det finns en stor mängd serveringsställen med åtföljande kontrollsvårigheter, torde åldersgränsen i allmänhet respekteras av dem som har hand om serveringen.

Slutsatsen av vad som hittills har sagts är att, även om en åldersgräns för inköp av tobaksvaror kan medföra vissa praktiska problem, fördelarna med en åldersgräns är klart övervägande. Den viktigaste fördelen är, som tidigare har framhållits, att man försvårar för de ungdomar som befinner sig i en särskilt känslig ålder att komma åt tobaksvaror. En åldersgräns kan också utgöra ett stöd för föräldrar, lärare, fritidsledare och andra i deras ansträngningar att få ungdomar att avstå från tobaksbruk. Allmänt sett skapar en åldersgräns vidare ökad trovärdighet åt samhällets strävanden att minska tobakskonsumtionen.

Utredningen föreslår alltså att en åldersgräns införs.

När det sedan gäller vid vilken ålder gränsen bör sättas står valet mellan 16 och 18 år. Till förmån för en 16-årsgräns talar bl.a. att en sådan gräns gäller i Finland, Island och Norge.

Utredningen anser dock att skälen för en 18-årsgräns överväger. Väljer man den allmänna myndighetsåldern som gräns, undviker man det symbolvärde

som kan följa med en separat "myndighetsålder" för inköp av tobak. Man får då också en bättre överensstämmelse med vad som gäller på alkoholområdet. Viktigast är att man med en 18-årsgräns begränsar tobaksvarornas åtkomlighet för fler årsgrupper. Från hälsosynpunkt är det klart önskvärt att tobaksbruket minskar inte bara i åldrarna under 16 år utan också för 16- och 17-åringar. Utredningen har tidigare framhållit värdet av att debutåldern för tobaksbruk förskjuts uppåt så mycket som möjligt.

Det kan också nämnas att man i Norge diskuterar en höjning av åldersgränsen till 18 år.

Utredningen föreslår således att det införs ett förbud mot försäljning av tobaksvaror till personer under 18 år.

Det föreslagna förbudet bör i första hand gälla detaljhandeln. Förbudet bör emellertid också omfatta langning, dvs. fall då en person som själv har köpt en tobaksvara säljer den vidare till en underårig.

Det kan övervägas att, vid sidan om försäljning, förbjuda också andra former för överlåtelse av tobaksvaror till underåriga. Ett sådant vidsträckt förbud gäller på alkoholområdet. Enligt utredningens mening finns det emellertid inte anledning att gå så långt när det gäller tobaksvaror. Utredningen föreslår alltså att den nu diskuterade förbudsregeln begränsas till försäljning.

Utredningen återkommer i ett följande avsnitt till frågan om påföljd vid överträdelse av förbudet mot försäljning av tobaksvaror till underåriga. Utredningen vill emellertid redan här förutskicka att det bara är den som säljer tobaksvaror i strid mot förbudet som bör kunna drabbas av någon påföljd och inte den underårige själv.

Även tillsynsfrågor kommer utredningen att behandla närmare i det följande. Det kan här påpekas att, vid mera flagranta överträdelser av försäljningsförbudet, föräldrar och lärare m.fl. i allmänhet torde komma att påtala överträdelserna och vid behov göra anmälan till tillsynsmyndigheten.

11.3 Förbud mot automatförsäljning m.m.

För att ett förbud mot tobaksförsäljning till underåriga skall bli verkningsfullt finns det anledning att förbjuda också vissa försäljningsformer. I blickpunkten står framför allt försäljning i tobaksautomater. I Island gäller ett totalt förbud mot sådan försäljning, medan man på andra håll har förbjudit försäljning i obevakade automater.

I Sverige säljs tobaksvaror till övervägande del över disk. Automatförsäljning har efter hand blivit alltmer sällsynt. Det är framför allt ovanligt att tobak säljs i obevakade automater, t.ex. utomhus. Detta torde hänga samman med att tobaksvaror betraktas som särskilt stöldbegärliga.

I och för sig är det tänkbart att begränsa ett förbud mot automatförsäljning till att avse försäljning i sådana automater som inte står under kontinuerlig uppsikt. Det är dock vanskligt att dra en klar gräns mellan olika typer av automater. Härtill kommer att, även om en tobaksautomat i och för sig står under uppsikt, det kan vara svårt att hindra att den används av ungdomar. Detta gäller bl.a. automater i biografer, diskotek, restauranger o.d.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att all försäljning av tobak i automater förbjuds. Detsamma bör gälla andra former av självbetjäning.

11.4 Regler för förpackningsstorlek m.m.

Som utredningen skall återkomma till i ett följande avsnitt har olika undersökningar visat att priset på tobaksvaror har stor betydelse för tobakskonsumtionen. Detta gäller särskilt ungdomar och andra som ännu inte har blivit vanerökare. Det förhållandet att varje inköp av tobak kostar ett inte oväsentligt belopp kan motverka att bruket utvecklas till en daglig vana.

Den hämmande inverkan som ett högt tobakspris har på tobakskonsumtionen kan emellertid urholkas, om tobaksvaror får säljas i hur små mängder som helst. Utlägget per köptillfälle kan då bli alltför lite kännbart. En möjlighet att t.ex. köpa cigaretter styckevis kan underlätta tobakskonsumtion för ungdomar med små ekonomiska medel.

Mot denna bakgrund har man i flera länder infört bestämmelser om att varje försäljning av tobaksvaror måste avse en viss minimimängd. I den nyligen genomförda irländska lagstiftningen sägs t.ex. att varje cigarettpaket måste innehålla minst tio cigaretter.

I Sverige fanns tidigare en bestämmelse om att cigaretter måste säljas i obruten förpackning. Denna bestämmelse är dock numera upphävd, och det är i dag omtvistat huruvida det är tillåtet att sälja tobaksvaror styckevis. Socialstyrelsen har gjort gällande att, eftersom tobaksvaror enligt lag får säljas bara om förpackningen är försedd med varningstext, det inte går att sälja cigaretter styckevis. Denna åsikt delas dock inte av tobaksföretagen. Någon rättslig prövning har inte gjorts.

Det är inte endast den styckevisa försäljningen som riskerar att urholka prisinstrumentets användbarhet. Detsamma gäller de små "provpaket" om 2–5 cigaretter som inte sällan erbjuds i handeln, oftast i samband med lansering av någon ny märkesvariant.

Med hänsyn till det anförda föreslår utredningen att det införs en lagregel i den nu diskuterade frågan. Det får anses mindre lämpligt att i lag reglera vilka förpackningar som skall få användas. I stället bör regeringen få bemyndigande att föreskriva att tobaksvaror får säljas endast i förpackningar som innehåller en viss mängd av varan. Med stöd av bemyndigandet bör såväl maximi- som minimigränser kunna bestämmas.

En annan företeelse som det finns anledning att reagera mot är de prisrabatter som i dag förekommer när en konsument köper ett visst antal cigarettförpackningar e.d. samtidigt. Det är t.ex. inte ovanligt med s.k. limprabatter, dvs. ett nedsatt pris vid köp av tio 20-förpackningar.

På alkoholområdet torde det inte förekomma att mängdrabatter ges vid försäljning till konsumenter. Enligt utredningens mening bör samma princip gälla när det är fråga om tobaksförsäljning.

Utredningen anser inte att något bruttoprissystem för tobaksvaror bör införas. Även i framtiden bör således priset på tobaksvaror kunna variera mellan olika försäljningsställen. Tobaksvaror bör emellertid inte kunna användas som lockvaror under korta perioder. Ett sådant förfarande strider

enligt utredningens uppfattning klart mot strävandena att minska tobakskonsumtionen.

Utredningen föreslår alltså att det införs ett förbud mot mängdrabatter och tillfälliga prisnedsättningar i detaljhandeln med tobak.

11.5 Varningstexter

Enligt lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror skall förpackningar till tobaksvaror som säljs inom landet vara försedda med varningstext i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller myndighet som regeringen utser. Bestämmelser kan i samma ordning meddelas om hur varningstexterna skall vara avfattade och hur de skall utformas och anbringas på förpackningarna. Tillverkaren eller, när det gäller importerade tobaksvaror, den som först saluhåller varan inom landet ansvarar för att tobaksförpackningar är försedda med föreskriven varningstext. Varor som saknar sådan text får inte saluhållas till konsumenter.

Regeringen har överlåtit till socialstyrelsen att meddela närmare bestämmelser om varningstexter. Med stöd av bemyndigandet har socialstyrelsen föreskrivit att alla slags tobaksförpackningar med undantag av dosor med s.k. luktsnus skall vara försedda med varningstext.

Varningstexternas innehåll har ändrats med jämna mellanrum. Den nuvarande uppsättningen varningstexter togs i bruk under 1987 och är den fjärde sedan systemet infördes. Denna uppsättning varningstexter blev föremål för en särskild prövning sedan socialstyrelsens beslut hade överklagats av ett tobaksbolag. Regeringen fastställde härvid (beslut 1986-04-10) texter som – utöver den fastställda hälsovarningen – innehöll förtydliganden och kommentarer och i viss mån direkta råd.

Enligt utredningens åsikt utgör varningstexterna ett viktigt inslag i strävandena att sprida upplysning om tobakens skadeverkningar och minska tobakskonsumtionen. Det kan hävdas att varningstexternas betydelse efter hand har blivit större i takt med de nya forskningsresultat som har kommit fram på tobaksområdet. Systemet med varningstexter har också fått en ökad internationell utbredning, såväl i Europa som på andra håll. Inom EG har man helt nyligen antagit direktiv med krav på att tobaksförpackningar skall vara försedda med varningstexter.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att de nuvarande lagreglerna om varningstexter med i stort sett oförändrat innehåll förs över till den nya tobakslagen.

Liksom hittills bör det ankomma på socialstyrelsen att meddela närmare föreskrifter om varningstexter. Detta bör lämpligen anges direkt i lagen.

EG:s beslut nyligen innebär att det skall införas ett enhetligt system för märkning av tobaksvaror med varningstexter. Detta system kommer dock inte att tas i praktiskt bruk förrän om flera år. Det torde därför inte vara aktuellt för socialstyrelsen att redan nu söka anpassa det svenska systemet till EG.

11.6 Frågan om tobaksmonopol

Som framgått av den tidigare redogörelsen hade vi i Sverige under många år ett tobaksmonopol, som tidvis utövade kontroll över såväl tillverkning och import som parti- och detaljhandel. Tobaksmonopolet avskaffades emellertid successivt under 1960-talet, och det finns numera inte några begränsningar i rätten att importera eller tillverka tobaksvaror eller att bedriva handel med sådana varor.

Förhållandena på tobaksområdet skiljer sig alltså väsentligt från vad som gäller på alkoholområdet, där det finns statliga monopolföretag för såväl tillverkning och partihandel som detaljhandel. Monopolföretagen är bl.a. skyldiga att verka för att marknadsföring av alkohol sker på ett sätt som överensstämmer med samhällets alkoholpolitik.

Efter tobaksmonopolets avskaffande har det från flera håll förts fram krav på en starkare statlig kontroll över tobakshandeln. Socialstyrelsens tobaksutredning förordade 1973 en omfattande reglering av tobaksmarknaden, vilket bl.a. innefattade ett återinförande av tobaksmonopolet. Ett förslag i samma riktning fördes fram i ett särskilt yttrande i tobakskommitténs slutbetänkande 1981 (SOU 1981:18). I sitt remissyttrande över betänkandet anförde socialstyrelsen att man kunde tänka sig ett tobaksmonopol när det gällde rätten att marknadsföra tobaksvaror.

I sin rapport 2/89 har Folkhälsogruppen föreslagit att man undersöker förutsättningarna att skapa en statlig kontrollinstans för import, uppköp och distribution av tobak. Gruppen har inte lagt fram något konkret förslag men pekar på att ett monopol underlättar efterlevnaden av bl.a. åldersgränser och reklamregler.

Även utredningen anser att det skulle kunna innebära vissa fördelar att inrätta ett statligt monopolföretag som tog hand om åtminstone delar av tobakshanteringen. Bl.a. skulle ett sådant system kunna underlätta kontrollen av att lagreglerna på tobaksområdet efterlevs. Frågan om inrättandet av ett monopolföretag kräver emellertid överväganden som faller utanför utredningens kompetens. Utredningen avstår därför från att yttra sig vidare i frågan.

12 Produktkontroll

Utredningen föreslår att tillverkare och importörer av tobaksvaror åläggs att, i den omfattning som socialstyrelsen bestämmer, utreda de kemiska och toxikologiska egenskaperna hos tobaksvaror som tillverkas i eller införs till Sverige och redovisa resultatet till socialstyrelsen.

Socialstyrelsen bör, liksom i dag, kunna bestämma i vad mån uppgifter om en tobaksvaras innehåll skall deklareras på förpackningen.

Regeringen bör kunna meddela föreskrifter om gränsvärden för vissa skadliga ämnen eller beståndsdelar som en tobaksvara innehåller eller ger upphov till. Föreskrifterna bör i första hand gälla tjärhalten i cigarettrök. Här bör till en början fastställas ett gränsvärde om 15 mg per cigarett.

Regeringen bör vidare kunna förbjuda att sådana tobaksvaror som inte tidigare har marknadsförts i Sverige tillverkas här eller införs hit.

12.1 Inledning

Regler om innehållet i tobaksprodukter finns redan i dag i åtskilliga länder. Bl.a. har föreskrifter meddelats om gränsvärden för skadliga ämnen som en tobaksvara innehåller eller ger upphov till. Bestämmelserna tar i allmänhet sikte på att fastställa en högsta tillåtna gräns för tjära i cigarettrök. Till de länder som har infört sådana bestämmelser hör Finland, där det råder ett förbud mot försäljning av cigaretter som ger mer än 15 mg tjära per cigarett. Inom EG pågår arbete på direktiv som går ut på att tjärmängden i cigarettrök skall vara högst 15 mg per cigarett fr.o.m. år 1993 och högst 12 mg fr.o.m. år 1998.

I Finland har det införts bestämmelser även om andra beståndsdelar i cigarettrök än tjära. Sålunda gäller att cigarettrök inte får innehålla mer än 12 mg kolmonoxid och inte mer än 1,2 mg nikotin per cigarett.

I de länder som har infört bestämmelser om högsta tillåtna tjärhalt i cigarettrök föreskrivs i allmänhet att det skall lämnas information om tjärhalten på cigarettpaketen. Ett motsvarande krav på innehållsdeklaration gäller också i flera av de länder som saknar bestämmelser om maximigränser för tjära e.d.

Som ett led i produktkontrollen har man i några länder infört ett totalt förbud mot försäljning av vissa slag av tobaksprodukter. Sålunda gäller t.ex. i Irland ett förbud mot försäljning av rökfri tobak för oralt bruk. En arbetsgrupp inom WHO har nyligen förordat att ett motsvarande förbud skall införas i alla länder där de ifrågavarande produkterna ännu inte har blivit vanliga.

Över huvud taget har hälsovårdsmyndigheter och forskare under senare år intagit en alltmer negativ hållning till nya typer av tobaksprodukter. Bl.a. har det i Norge nyligen utfärdats en förordning med förbud mot nya tobaks- och nikotinprodukter.

Sverige har numera en omfattande lagstiftning om produktsäkerhet. Lagstiftningen gör det bl.a. möjligt att helt och hållet förbjuda försäljning av vissa produkter. Tobaksvaror är dock undantagna från lagstiftningen. Vi har i Sverige inte heller några regler om högsta tillåtna tjärhalt e.d. i cigarettrök. Samhällets insatser för produktkontroll på tobaksområdet inskränker sig för närvarande till ett krav på att vissa beståndsdelar i cigarettrök skall deklareras på förpackningarna.

Både i Sverige och utomlands har emellertid tobaksindustrin visat intresse för produktutveckling i syfte att framställa mindre skadliga produkter. Man har bl.a. sökt finna olika slag av filter som kan reducera mängden skadliga ämnen i tobaksröken. Industrin har också tagit fram cigaretter med lägre tjär- och nikotinhalt. Vissa företag har försökt lansera "ultrasvaga" och t.o.m. "rökfria" cigaretter. Genomgående har dock dessa produkter haft svårt att bli accepterade av konsumenterna i någon större omfattning.

Lanseringen av snus och andra typer av s.k. rökfria tobaksprodukter sägs ibland ingå i ansträngningarna att minska tobaksbrukets skadeverkningar genom lansering av "bättre" produkter.

Hälsomyndigheter och fristående forskningsinstanser är numera kritiska till möjligheterna att genom produktutveckling uppnå några nämnvärda positiva resultat i arbetet med att minska tobaksbrukets skadeverkningar. Som exempel kan nämnas att National Cancer Institute i USA tidigare drev ett projekt med syfte att finna en mindre skadlig cigarett. Detta projekt lades ned för flera år sedan, eftersom möjligheterna att nå någon framgång av betydelse bedömdes som minimala.

I och för sig finns det data som tyder på att en övergång till svagare cigaretter kan medföra en viss minskning av risken för lung- och svalgcancer. Även den som röker en svagare cigarett löper dock en risk att få cancer som ligger väsentligt över icke-rökarnas risk. Det finns vidare inga belägg för att rökning av svagare cigaretter skulle innebära lägre hälsorisker i övrigt, t.ex. när det gäller hjärt-kärlsjukdomar, risker i samband med graviditet etc.

Det uppstår flera svårigheter när man skall bedöma vilket värde som bör tillmätas en produktutveckling. Ett problem är att forskarna inte inom överskådlig framtid torde kunna identifiera samtliga ämnen eller ämneskombinationer som orsakar hälsoskador. Till detta kommer att många skador ger sig till känna först efter lång tid.

En annan svårighet är att många konsumenter ändrar rökvanemönster då produktens egenskaper förändras. En produkt som vid laboratorietester framstår som lovande kan i praktiskt bruk visa sig bli använd på ett sätt som gör att hälsoriskerna förblir oförändrade. "Svaga" cigaretter kan i praktiken komma att ge ett lika stort eller större intag av tjära etc. jämfört med "starka" cigaretter, om rökaren i samband med märkesbytet ökar sin dagskonsumtion, drar fler eller djupare bloss eller liknande.

För att de nya produkternas smak etc. skall bli mer acceptabla för konsumenterna används ibland olika tillsatser vid tillverkningen. Dessa tillsatsers

betydelse från hälsosynpunkt är ofta oklar, och det är tänkbart att rökare härigenom kan utsättas för nya, okända hälsorisker.

Det finns också en risk för att åtskilliga rökare invaggas i en falsk säkerhet då innehållsdeklarationen på ett cigarettpaket visar låga värden. De kan få uppfattningen att de risker som rökandet innebär minskar i proportion till den minskade halten av tjära o.d. och följaktligen få en starkt överdriven bild av fördelarna med ett märkesbyte. Deras motivation att helt sluta röka kan minska i motsvarande grad.

Vad särskilt gäller snus och annan s.k. rökfri tobak har den svenska synen på dessa produkter efter hand förändrats. Ännu på 1970-talet ansåg t.ex. socialstyrelsens tobaksutredning att snuskonsumtionen kunde tillåtas öka med tanke på att snuset kunde ha värde som rökavvänjningshjälp.

På senare år har det dock framkommit forskningsresultat som pekar på att även snuset är förknippat med beaktansvärda risker, inte minst vad gäller uppkomsten av ett nikotinberoende. Under senare år har snusandet blivit en ungdomsföreteelse, t.ex. bland idrottande ungdomar. Många pojkar och unga män börjar använda tobak i form av snus och ådrar sig härigenom ett nikotinberoende som ökar risken för att de också – som alternativ eller komplement – börjar röka senare i livet.

12.2 Sammanfattande synpunkter och förslag

Även om, med hänsyn till vad som nu har sagts, fördelarna med en produktutveckling på tobaksområdet är begränsade, kan arbetet med att få fram mindre skadliga produkter inte frånkännas ett visst värde. Detta gäller framför allt tobaksföretagens arbete med att minska tjärhalten i cigarettrök. En sådan produktutveckling ligger i linje med bl.a. de direktiv som håller på att utarbetas inom EG.

Folkhälsogruppen har också föreslagit en lagstiftning som ger myndighet fullmakt att ställa krav på tobaksvaror, t.ex. på halten av tjära.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det i Sverige, på samma sätt som redan har skett i flera andra länder, bör föreskrivas gränsvärden för vissa skadliga ämnen eller beståndsdelar som en tobaksvara innehåller eller ger upphov till. Med hänsyn bl.a. till att gränsvärdena kan behöva ändras med inte alltför långa mellanrum får det anses mindre lämpligt att fastställa dem i lag. I stället bör regeringen kunna meddela föreskrifter i denna fråga.

De föreskrifter som meddelas bör i första hand gälla tjärhalten i cigarettrök. Här finns det skäl att knyta an till vad som gäller i Finland och således till en början fastställa ett gränsvärde om 15 mg per cigarett. I fortsättningen får bl.a. utvecklingen inom EG följas. Utvecklingen torde ge anledning att efter hand sänka den högsta tillåtna tjärhalten.

Det kan övervägas att, efter modell av de finska reglerna, införa gränsvärden också för andra ämnen i cigarettrök, t.ex. kolmonoxid och nikotin.

Om en tobaksvara inte uppfyller föreskrifterna om gränsvärden, bör påföljden vara att den inte får tillverkas i eller införas till Sverige. En bestämmelse härom bör införas i tobakslagen.

Enligt utredningens mening finns det anledning att även på andra sätt

skärpa samhällets kontroll över produktutvecklingen på tobaksområdet. På det sättet kan man uppnå en bättre överensstämmelse med den allmänna lagstiftningen om produktsäkerhet. En skärpt kontroll över innehållet i tobaksprodukter ligger också i linje med vad cancerkommittén föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1984:67).

Utredningen förordar således att tillverkare och importörer av tobaksvaror åläggs att genom egna undersökningar eller på annat sätt utreda de kemiska och toxikologiska egenskaperna hos tobaksvaror som tillverkas i eller införs till Sverige. Socialstyrelsen bör kunna föreskriva i vilken utsträckning detta skall ske samt i vad mån undersökningsresultat och andra uppgifter skall redovisas till styrelsen.

Socialstyrelsen får redan i dag, med stöd av lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror, bestämma i vad mån uppgifter om en tobaksvaras innehåll skall redovisas på tobaksförpackningarna. Detta bemyndigande bör flyttas över till den nya tobakslagen.

Om det införs bestämmelser om gränsvärden för hur mycket tjära m.m. en cigarett får avge, minskar värdet av innehållsdeklarationer. Sådana deklarationer har också vissa nackdelar. Utredningen har tidigare pekat på risken för att rökare invaggas i en falsk säkerhet i fall då en innehållsdeklaration visar låga värden. Till detta kommer de brister som är förbundna med själva mätmetoden. Eftersom man vid mätningarna inte kan ta hänsyn till de variationer som finns när det gäller människors sätt att röka, har de värden som kommer fram vid mätningarna begränsad giltighet.

Vad som nu har sagts bör beaktas när socialstyrelsen tar fram föreskrifter om innehållsdeklaration. Det är alltså viktigt att innehållsdeklarationerna utformas så, att de inte ger en felaktig bild av den ifrågavarande produktens skadlighet.

När det gäller sådana slag av tobaksprodukter som hittills inte har marknadsförts i Sverige finns det anledning att inta en restriktiv attityd. Från forskningshåll har framhållits att det är mycket svårt att visa att "nya" tobaksprodukter skiljer sig från tidigare produkter i fråga om skadlighet, eftersom skadeverkningarna i allmänhet inte kan upptäckas förrän efter långvarigt bruk i stora befolkningsgrupper. Sådana skäl torde ha legat bakom den tidigare berörda norska förordningen med förbud mot nya tobaks- och nikotinprodukter. Det kan också nämnas att socialstyrelsen i Sverige för några år sedan medverkade till att förhindra lanseringen av ett tuggummi innehållande tobak. Det bedömdes att ett tuggummi skulle appellera mer till barn och ungdomar än de traditionella tobaksvarorna.

Utredningen föreslår alltså att regeringen bemyndigas att helt förbjuda att vissa slag av tobaksvaror tillverkas i eller införs till Sverige. Ett ingripande med stöd av bemyndigandet bör kunna ske inte bara när det är fråga om en produkt som är klart farligare än de som redan säljs i landet. Även mindre farliga varor bör kunna förbjudas, om en försäljning av varan t.ex. kan medföra att nya befolkningsgrupper lockas till tobaksbruk.

De nu föreslagna åtgärderna för produktkontroll kan enligt utredningens uppfattning genomföras utan hinder av Sveriges handelspolitiska åtaganden. Det kan bl.a. påpekas att reglerna inom såväl GATT som EFTA innehåller undantag för åtgärder som skall skydda hälsan. Som har framgått av den

tidigare redogörelsen är det också redan nu åtskilliga länder, bl.a. inom EG, som har infört produktkontroll på tobaksområdet.

13 Prisfrågor

Utredningen konstaterar att priset på tobaksvaror har en väsentlig betydelse för konsumtionsutvecklingen. Ett högt tobakspris minskar tobakskonsumtionen framför allt bland ungdomar och i inkomstsvaga grupper i allmänhet.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att tobaksskatten höjs. Ett mål bör vara att man söker nå en bättre överensstämmelse med de priser som gäller i Norge. Det innebär att det i ett inledningsskede bör vidtas skattehöjningar som beträffande cigaretter medför prisökningar om ca 30 procent. I fortsättningen bör man se till att tobakspriserna åtminstone följer den allmänna prisutvecklingen.

För att motverka det ökande snusandet bland ungdomar är det viktigt att skatten på snus och andra rökfria tobakskprodukter ökar.

Utredningen tar också upp frågan om att utesluta tobak ur konsumentprisindex men avstår från att lägga fram något förslag i den delen. Även den tullfria införseln berörs.

13.1 Bakgrund

I de flesta länder har tobaken länge varit föremål för beskattning och blivit en viktig inkomstkälla för statsbudgeten. Så är fallet också i Sverige.

När det svenska tobaksmonopolet inrättades år 1915 skedde det för att effektivisera tobaksbeskattningen. Alltsedan 1920-talet har statens intäkter av tobakshanteringen varit betydande och tidvis svarat för mer än tio procent av statens inkomster. För närvarande svarar den egentliga tobaksskatten för någon procent av de totala skatteintäkterna. Under budgetåret 1989/90 beräknas intäkterna av tobaksskatten uppgå till 5,4 miljarder kronor.

Tobaksvarorna är högre beskattade än många andra konsumtionsvaror. Som framgått av den tidigare redogörelsen (avsnitt 6.2) svarar den egentliga tobakskatten för ca 50 procent av cigarettpriset. Den totala skatten (inkl. moms) på cigaretter uppgår till nära 70 procent av försäljningspriset.

Liknande förhållanden gäller i andra västländer. Inom EG uppgår t.ex. skatten på cigaretter till mellan 50 och 85 procent av utförsäljningspriset.

När det gäller de andra nordiska länderna är skatten på cigaretter högre i både Danmark och Norge än i Sverige. Däremot är skatten något lägre i Finland. Ett paket cigaretter kostar i dag i Norge ca NOK 29.-, vilket motsvarar ca 27:40 i svensk valuta. I Danmark är cigarettpriset ca DKK 26.- (ca 23:80) och i Finland ca FIM 12.80 (ca 19:60) per paket.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 6.2 beskattas tobaksvaror i Sverige efter vikt. När det gäller cigaretter finns fem olika skattegrupper. Skatten för

cigaretter i grupp I, dit flertalet cigarettmärken hör, är 44 öre per cigarett. Priset per paket i detaljhandeln är ca 17:80. Ett paket cigaretter i grupp II, där övriga märken återfinns, kostar ca 20:50.

Under senare tid har allt fler länder kommit att intressera sig för tobaksbeskattningen som ett medel att dämpa konsumtionen. I slutet av 1970-talet höjdes tobaksskatten i Norge avsevärt vid några tillfällen, vilket ledde till minskad konsumtion. Även i Storbritannien har man med framgång använt tobaksbeskattningen som ett instrument för att få ned konsumtionen. Andra länder som har genomfört kraftiga skattehöjningar av hälsopolitiska skäl är Kanada och Nya Zeeland. Omvänt har man i Finland, enligt en analys från den finska medicinalstyrelsen, konstaterat att bristen på en planmässig prispolitik för tobak till stor del förtagit de förväntade konsumtionsdämpande effekterna av övriga åtgärder på tobaksområdet.

Även i Sverige har tobaksbeskattningens betydelse för konsumtionen uppmärksammats. Bl.a. har riksdagen slagit fast att beskattningen, förutom att ha en rent fiskal funktion, också skall ses som ett instrument för att nedbringa tobakskonsumtionen (jfr prop. 1984/85:181 om riktlinjer för hälso- och sjukvården, m.m.).

I rapporten 2/89 från Folkhälsogruppen sägs att kraftiga och regelbundna prishöjningar är ett av de viktigaste instrumenten för att minska tobakskonsumtionen.

13.2 Sammanfattande synpunkter och förslag

Analyser som har refererats i det föregående (se avsnitt 6.4) visar att höjda priser är ett potentiellt mycket verksamt medel att minska tobaksbruket. En procents höjning av det reala tobakspriset har beräknats ge en minskning med i genomsnitt 0,5 procent av den totala konsumtionen.

Priskänsligheten är emellertid betydligt större hos ungdomar och i ekonomiskt svaga grupper i allmänhet. Enligt amerikanska studier skulle en prishöjning med en procent ge en minskning på 1,2 procent eller mer av konsumtionen bland ungdomar.

Att prishöjningar i särskilt hög grad minskar tobakskonsumtionen i ekonomiskt svaga grupper har, enligt vad som framhållits i en nyligen publicerad norsk studie, en viktig socialpolitisk betydelse. Det rör sig här om grupper som inte så lätt nås av hälsoinformation och där rökningen är förhållandevis utbredd. Prishöjningar kan på det sättet vara ett medel för att åstadkomma en större social likhet i hälsoavseende.

Tobakspriset inverkar på konsumtionen på flera olika sätt. Den allmänna prisnivån på tobak, dvs. om tobaken framstår som dyr eller billig i relation till alternativ konsumtion, har i sig betydelse för den enskilde konsumentens inställning till sitt tobaksbruk. Ju större summa som måste spenderas vid varje tobaksköp och ju större värde summan motsvarar i alternativ konsumtion, desto större blir prisets avhållande effekt.

Prishöjningar kan ha betydelse även när de inte medför att det reala priset ökar. De utlöser ofta konkreta försök att sluta med tobak bland personer som redan hyser en önskan att sluta.

Ser man på den svenska rökvaneutvecklingen, synes ett trendbrott ha skett omkring 1969/70. En tendens till ökande rökning bröts då och avlöstes av stagnation och så småningom nedgång. Utvecklingen kan antas ha ett samband med att priserna på tobaksprodukter då låg förhållandevis högt.

Efter 1970 har emellertid tobakspriserna sjunkit, realt sett. Här skiljer sig utvecklingen i Sverige från förhållandena i bl.a. Danmark och Norge. Som framgår av den tidigare redogörelsen har tobakspriserna där ökat mer än i Sverige.

Enligt utredningens mening finns det, mot bakgrund av sambandet mellan tobakspriser och tobakskonsumtion, starka skäl för att vi i Sverige går över till en mer aktiv prispolitik, på samma sätt som har skett i flera andra länder. Utredningen har i det föregående föreslagit olika åtgärder i syfte att minska tobakskonsumtionen, bl.a. införandet av ett reklamförbud och en åldersgräns vid inköp av tobaksvaror. De föreslagna åtgärderna måste emellertid kompletteras med prisökningar, om man vill nå ett tillräckligt gott resultat. Särskilt gäller detta om man vill minska tobakskonsumtionen bland ungdomar och i andra särskilt utsatta grupper.

Utredningen förordar således att tobaksskatten höjs. I vilken utsträckning detta bör ske och vilka tobaksprodukter som framför allt bör drabbas skall närmare diskuteras i det följande.

13.3 Närmare om tobaksskattens utformning

I Sverige har cigaretter länge varit högre beskattade än andra tobaksvaror. Det kan ifrågasättas om denna ordning bör behållas. Det finns i varje fall inte från hälsosynpunkter anledning att särbehandla cigaretter på det sätt som sker i dag.

Vid en höjning av skatten på fabrikstillverkade cigaretter bör även skatten på röktobak höjas. Det finns annars en risk för att cigarettrökare ändrar sina konsumtionsvanor och går över till piprökning eller till handrullning av cigaretter, något som inte är önskvärt från hälsopolitiska synpunkter.

Snus och andra s.k. rökfria tobaksvaror är i dag mycket lågt beskattade. Det förhållandevis låga priset på dessa varor torde ha bidragit till den utbredning som snusandet har fått bland ungdomar under senare år.

I utredningens direktiv framhålls att uppmärksamhet bör ägnas åt åtgärder för att påverka den stigande användningen av snus. Flera av de åtgärder som utredningen har föreslagit i tidigare avsnitt, t.ex. reklamförbud och införandet av en åldersgräns vid inköp av tobaksvaror, är ägnade att minska snusandet. Utredningen kommer också i det följande att föreslå förstärkt information för att bl.a. motverka bruket av snus. Det finns emellertid starka skäl att härutöver använda prishöjningar för att minska bruket av snus och portionstobak. Skatten på dessa varor bör därför höjas kraftigt.

Utredningen avstår från att lägga fram något detaljerat förslag om de skattesatser som bör gälla för de olika tobaksvarorna. Ett mål bör emellertid vara att man söker nå en bättre överensstämmelse med de priser som tillämpas i Norge. Det innebär att det i ett inledningsskede bör vidtas skattehöjningar som beträffande cigaretter medför prisökningar i storleks-

ordningen 30 procent. I fortsättningen bör man se till att tobakspriserna åtminstone följer den allmänna prisutvecklingen. Skattehöjningar bör lämpligen ske minst en gång varje år.

Ökas priserna på tobaksprodukter i enlighet med vad som nu har förordats, kan det förväntas inträffa en betydande minskning av tobakskonsumtionen, totalt sett. Statens skatteintäkter torde emellertid inte komma att minska. I stället visar beräkningar som har gjorts i olika länder att höjningar av tobaksskatten i den storleksordning som nu har diskuterats medför såväl en minskad tobaksförbrukning som en ökning av skatteinkomsterna.

13.4 Vissa särskilda frågor

En särskild fråga är huruvida höjningar av tobaksskatten försvårar Sveriges anpassning till EG. Inom EG diskuteras för närvarande ett förslag till harmonisering av tobaksskatten (se avsnitt 6.3), som skulle innebära att vissa högskatteländer, t.ex. Danmark, tvingas sänka tobaksskatten. Diskussionen beräknas inte vara avslutad då utredningens förslag framläggs. Enligt vad utredningen inhämtat kommer dock arbetet inom EG sannolikt inte att leda till någon total harmonisering av tobaksskatten. I stället talar mycket för att man enas om en gemensam miniminivå för skatten men att de enskilda EG-länderna lämnas frihet att själva ta ut en högre skatt på tobak.

Vad som nu har sagts innebär att de skattehöjningar som utredningen har föreslagit sannolikt kan genomföras utan hinder av en EG-anpassning.

Om det inte genomförs någon total harmonisering av tobaksskatten inom EG, kommer de länder som vill ta ut en högre tobaksskatt att behöva något slags kontrollinstrument för att förebygga t.ex. en omfattande smuggling av tobaksvaror mellan EG-länderna. Enligt vad utredningen inhämtat skulle de berörda länderna eventuellt kunna föreskriva att tobaksvaror inte får säljas om de inte är försedda med ett särskilt nationellt skattemärke. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att regeringen bemyndigas föreskriva att förpackningar med tobaksvaror skall vara försedda med skattemärke. Huruvida bemyndigandet skall utnyttjas får bedömas med hänsyn till bl.a. den framtida utvecklingen inom EG.

Det kan påpekas att någon fullständigt fri tobaksmarknad knappast kommer att etableras inom EG. Det EG-direktiv om varningstexter på tobaksförpackningar som omnämnts tidigare innebär bl.a. krav på märkning på det enskilda landets språk. Förpackningar märkta med t.ex. grekisk text kan således inte fritt införas till och säljas i exempelvis Danmark.

En annan fråga som diskuteras inom EG är att undanta tobaks- och alkoholpriser vid beräkningen av konsumentprisindex (KPI). EG:s statistikkontor liksom åtminstone ett EG-land (Frankrike) publicerar redan nu index där tobak och alkohol har exkluderats.

Frågan om att utesluta tobak och alkohol ur prisindex har i Sverige tagits upp av bl.a. Folkhälsogruppen. Gruppen påpekar i rapporten 2/89 att prishöjningar på såväl tobak som alkohol försvåras om dessa varor är inkluderade i prisindex, eftersom prishöjningarna då riskerar att bli inflationsdrivande. Enligt folkhälsogruppens mening bör därför åtgärder vidtas

för att ta bort tobak och alkohol från detta index.

Utredningen har i det föregående slagit fast att en aktiv prispolitik har stor betydelse, om man vill minska tobakskonsumtionen. En sådan prispolitik kan utan tvivel underlättas, om tobakspriserna undantas vid beräkning av konsumentprisindex.

Mot tanken på en sådan förändring av index kan det emellertid anföras andra argument. Det kan bl.a. sägas vara angeläget att konsumentprisindex är ett objektivt mått på konsumentprisutvecklingen i ett land och att detta index inte bör "manipuleras" utifrån politiska syften, hur lovvärda dessa än må vara.

Enligt utredningens mening bör frågan om utformningen av konsumentprisindex bedömas i ett större sammanhang, varvid bl.a. utvecklingen inom EG bör följas. Utredningen avstår därför från att yttra sig vidare i denna fråga.

I Sverige har det i olika sammanhang förts fram förslag om att slopa den skattefria försäljningen av alkohol- och tobaksvaror på flygplatser o.d., liksom den tullfria införseln av sådana varor. Senast har förslag i den riktningen lagts fram av Folkhälsogruppen i den nyssnämnda rapporten 2/89 samt, i fråga om alkolhol, av socialstyrelsen.

Utredningen anser liksom Folkhälsogruppen att ett stopp för skattefri försäljning av tobaksvaror och ett förbud mot tullfri införsel av sådana varor är av värde, om man vill begränsa tobakskonsumtionen i vårt land. Frågan bör dock enligt utredningens mening få en internationell lösning. Även här bör bl.a. den fortsatta utvecklingen inom EG avvaktas.

14 Information

Utredningen föreslår att informationen beträffande tobaksbruket förstärks. Bl.a. bör den hälsopolitiska prioriteringen markeras genom att särskilda mål på tobaksområdet officiellt fastställs.

Utredningen anser att radio och TV bör spela en mer aktiv roll i informationsarbetet.

De resurser som hittills har satsats på arbetet mot tobaksbruket är klart otillräckliga. En kraftig ökning måste snarast komma till stånd. Inom ett par år bör anslagna medel ha åtminstone fördubblats. Utrymme för en sådan ökning av resurserna skapas genom de föreslagna höjningarna av tobaksskatten.

14.1 Inledning

Information är den metod som först och längst har använts i arbetet med att minska tobaksbruket. Redan under 1950-talet förekom upplysning om tobakens hälsorisker i en del länder. De första sammanfattande vetenskapliga rapporterna om tobakens skadeverkningar publicerades i Storbritannien och USA i början av 1960-talet och väckte stor uppmärksamhet.

I USA inleddes en omfattande informationsverksamhet i slutet av 1960-talet. Bl.a. blev det år 1967 obligatoriskt att ha en hälsovarning på cigarettpaket. Cigarettreklam i TV fick fortsätta ända fram till 1971, men genom tillämpning av en s.k. "fairness doctrine" tvingades varje TV-station som sände tobaksreklam att kostnadsfritt även sända "motreklam" i motsvarande omfattning.

Arbetet med information om tobakens hälsorisker fortsatte och intensifierades i USA och många andra länder under 1960- och 1970-talen. I Sverige inleddes en planmässig, statsfinansierad upplysningsverksamhet år 1964. Många olika myndigheter och organisationer har under årens lopp engagerat sig i detta arbete. Verksamheten har delvis genomförts i form av kampanjer, men det har också varit en strävan att integrera information om tobakens skadeverkningar med olika former av reguljär upplysnings- och utbildningsverksamhet, t.ex. i grundskolan, inom grundutbildning och fortbildning av lärare och av hälso- och sjukvårdspersonal m.fl., inom mödrahälsovården, i olika slags friskvård osv.

Information är den mest näraliggande och politiskt minst kontroversiella åtgärd som samhället kan sätta in för att motverka tobaksbruket. På lång sikt har informationen också god effekt, att döma av den stagnerande eller minskande tobakskonsumtionen i de länder där information mot tobaksbruket har varit omfattande. I Sverige uppnåddes exempelvis goda resultat genom

den upplysning som under 1960-talet riktades mot skolorna. Det var bland grundskoleelever som en minskning av rökningen först kunde skönjas på 1970-talet.

14.2 Fortsatt informationsverksamhet

Även om det ofta anses självklart att information mot tobaksbruket skall bedrivas, är denna verksamhet inte oproblematisk. Ibland ställs information i motsats till andra samhällsåtgärder. De som motsätter sig reklamförbud och andra restriktioner för ofta fram uppfattningen att tobaksbruket i stället skall motverkas med enbart information. Exempel från andra länder visar å andra sidan att informationen lätt mattas när restriktioner har satts in. Ibland tycks själva existensen av en samlad tobakslagstiftning med reklamförbud etc. ha uppfattats som att samhället härigenom har "löst" problemet. Informationen skulle därmed kunna ges lägre prioritet.

Utredningen har redan tidigare fört fram den uppfattningen att man inte kan få tobaksbruket att minska i önskvärd utsträckning genom enbart information. Informationen blir inte tillräckligt effektiv och trovärdig, om den inte stöds av andra åtgärder. Å andra sidan måste de olika restriktioner som vidtas, t.ex. införandet av regler om rökfria miljöer och om åldersgräns för inköp av tobaksvaror, få stöd av informationsinsatser för att bli accepterade och få avsedd effekt.

Slutsatsen av det anförda är att, även om man genomför de förslag som utredningen har lagt fram i tidigare avsnitt, informationen om tobakens hälsorisker inte kan tillåtas minska. Tvärtom behövs en väsentligt ökad information på detta område.

14.3 Informationens innehåll

Under de senaste decenniernas upplysningsarbete har en rad erfarenheter vunnits om hur informationen på tobaksområdet lämpligen bör utformas. Tobakskommittén ägnade i sitt slutbetänkande (SOU 1981:18) stor uppmärksamhet åt informations- och utbildningsåtgärder. Bl.a. påpekades att informationen måste utformas med hänsyn till olika mottagargruppers situation och behov. Den måste också breddas i fråga om såväl innehåll som form. Faktainriktad information om tobakens skadeverkningar är, enligt vad som framhölls av tobakskommittén, oumbärlig men inte tillräcklig. Faktainformation får inte begränsas till att gälla enbart mera avlägsna hälsorisker, utan den måste också belysa de mera vardagliga och näraliggande skador som drabbar de flesta som använder tobak.

Enligt tobakskommittén behövs också information som framhäver det positiva med att inte använda tobak. Personer som vill sluta med sitt tobaksbruk behöver information om hur detta kan ske, vilka metoder och hjälpmedel som står till buds, vilka abstinensbesvär och andra olägenheter som kan uppträda, hur dessa avhjälps eller lindras osv.

Tobakskommittén framhöll vidare behovet av information som belyser

tobaksbruket som folkhälsoproblem. Härigenom kan man, enligt tobakskommittén, öka trovärdigheten hos samhällets arbete mot tobaksskadorna och öka förståelsen för varje enskild åtgärd, även sådana som har restriktiv karaktär.

Frågor om hälsoupplysning på tobaksområdet behandlades även i utredningen om hälso- och sjukvården inför 1990-talet (HS–90) och i cancerkommitténs slutbetänkande (SOU 1984:67). Cancerkommittén konstaterade bl.a. att hälsoupplysning är ett arbete på lång sikt och att förväntade hälsoeffekter av ändrade levnadsmönster ofta inte blir uppenbara förrän efter många år. Inte desto mindre utgör hälsoupplysning, framhöll kommittén, en viktig del i ett framgångsrikt förebyggande arbete. Kommittén ansåg därför att hälsoupplysningen i syfte att minska rökningen borde intensifieras.

När det gäller skolområdet har skolöverstyrelsen utarbetat ett handlingsprogram för hälsofostran. Syftet är att få ungdomen att tillägna sig hälsofrämjande vanor. Detta kan nås genom att man ökar elevernas faktiska kunskaper och hjälper dem att utveckla en bättre hälsomedvetenhet. För att kunna ta personlig ställning i hälsofrågor måste eleverna få arbeta även med attityder och värderingar.

En viktig del i skolans hälsofostran är arbetet med att förebygga tobaksbruk. Målet för arbetet är att skapa en rök- och snusfri skola. Undervisning om tobak är enligt läroplanen ett obligatoriskt moment på alla stadier och i flera ämnen inom grundskolan.

Hälsoupplysning är i övrigt ett åliggande för framför allt landstingen. Åliggandet följer av bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), som bl.a. föreskriver att landstingen skall verka för en god hälsa hos hela befolkningen.

Tobaksutredningen konstaterar för sin del att de uttalanden som gjordes av tobakskommittén, liksom de planer som har utarbetats på bl.a. skolområdet, utgör en god grund för en fortsatt informationsverksamhet. Utredningen finner inget behov av att formulera ytterligare principiella riktlinjer för verksamheten. Däremot är det uppenbart att informationen inte för närvarande har tillräcklig intensitet och omfattning.

För att råda bot på detta krävs enligt utredningens mening att tobaksfrågan får ökad prioritet i samhällsarbetet och att man förstärker det centrala stödet för bl.a. skolans och landstingens insatser. Över huvud taget är det angeläget att arbetet för minskat tobaksbruk får större resurser. Utredningen återkommer strax till detta.

14.4 En klarare prioritering

Ett ändamålsenligt sätt att åstadkomma en högre prioritering av åtgärder inom ett visst område kan vara att fastställa övergripande mål för arbetet. Som exempel kan tas alkoholområdet. Det förhållandet att riksdagen har fastställt ett övergripande mål för alkoholpolitiken torde ha bidragit till att arbetet mot alkoholen har intensifierats. Detta gäller inte bara för arbetet inom statliga myndigheter, landsting och kommuner utan också för verksamheten inom t.ex. folkrörelser och ideella organisationer.

När det gäller tobak har det flera gånger framförts förslag om att

övergripande mål för politiken på detta område skall fastställas. Tobakskommittén föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1981:18) ett antal konkreta mål och delmål. Socialstyrelsen anförde i ett brev till regeringen 1984 att det fanns behov av kraftfulla tobakspolitiska markeringar från statsmakternas sida, bl.a. i form av officiella policy-uttalanden.

WHO har uttalat att fastställandet av övergripande samhälleliga mål är av värde för de hälsopolitiska insatserna på olika områden. Länderna inom WHO:s Europaregion, däribland Sverige, har antagit en särskild strategi för det europeiska arbetet med WHO:s program Hälsa för alla år 2000. Europastrategin innehåller 38 delmål, varav ett innebär att det år 1995 i alla medlemsländer skall ha skett en klar ökning av positiva och sunda levnadsvanor, bl.a. icke-rökning. Det rekommenderas att medlemsländerna sätter upp detaljmål, t.ex. att 80 procent av befolkningen inte röker och att den nationella tobakskonsumtionen minskas med 50 procent.

WHO:s rekommendationer har nämnts i olika officiella dokument, bl.a. propositioner till riksdagen. Några klara mål har dock aldrig officiellt fastslagits här i landet.

Enligt utredningens mening bör statsmakterna nu fastställa vissa mål för att markera tobaksfrågans vikt. Man bör härvid knyta an till vad som har rekommenderats av WHO. Sveriges tobakskonsumtion uppvisar emellertid vissa särdrag i förhållande till Europa i övrigt, bl.a. genom den utbredda användningen av snus. Detta bör beaktas när man formulerar mål för arbetet på tobaksområdet.

14.5 Förstärkta centrala insatser

För att skolor, landsting, frivilliga organisationer m.fl. skall kunna effektivisera sitt arbete mot tobaksbruket ute i landet krävs ett ökat stöd från centrala instanser. I första hand gäller detta socialstyrelsen, som redan har ett övergripande ansvar när det gäller genomförandet av olika insatser på tobaksområdet.

Socialstyrelsen har nyligen omorganiserats. Den nya organisationen syftar bl.a. till att renodla verksamheten. Styrelsens huvudsakliga uppgifter skall vara tillsyn samt kunskapsutveckling och kunskapsförmedling. Socialstyrelsens byrå för hälsoupplysning, där tobaksfrågorna hittills har handlagts, ingår i en ny folkhälsoenhet. Denna enhet skall svara för socialstyrelsens uppgifter när det gäller att förebygga sjukdomar, skador och sociala missförhållanden samt att främja hälsa och goda sociala betingelser. I uppgifterna ingår att förmedla kunskaper till lokalt och regionalt verksamhetsansvariga och att söka påverka andra myndigheter och organisationer.

Vid sidan om informationen om tobaksfrågor har socialstyrelsen även huvudansvaret för den statliga informationen inom alkohol- och drogområdet. Styrelsen skall här vara ett samordnande organ för de statliga insatserna.

Socialstyrelsens nya organisation ger enligt utredningens bedömning en god grund för ett fortsatt arbete mot tobaksbruket. I enlighet med grundtankarna bakom den nya organisationen bör, enligt utredningens mening, socialstyrelsens huvudsakliga uppgifter på området vara att

- följa kunskapsutvecklingen i fråga om tobakens skadeverkningar och åtgärder för ett minskat tobaksbruk,
- följa tobaksvanornas utveckling i olika befolkningsgrupper,
- på denna grundval arbeta med kunskapsförmedling och metodutveckling gentemot hälso- och sjukvården och andra samhällssektorer med tobakspolitiska uppgifter, däribland folkrörelser och andra frivilliga organisationer,
- initiera, samordna och genomföra statliga insatser mot tobaksbruk,
- svara för fördelningen av de statliga medel som kan komma att anslås för ändamålet,
- utöva tillsyn över de insatser mot tobaksbruk som ingår i landstingens och kommunernas verksamhet, samt
- fortlöpande följa upp och utvärdera insatserna.

För skolans arbete med tobaksfrågor är den statliga skoladminstrationens insatser av stor betydelse.

Skolöverstyrelsen har det övergripande ansvaret för

- att följa utvecklingen av elevernas hälsovanor, däri inbegripet skolungdomars tobakskonsumtion, och
- att utforma riktlinjer för skolans arbete med att skapa en rök- och snusfri skola.

Skolöverstyrelsen har också som uppgift att i samverkan med länsskolnämnderna

- ge skolorna stöd och stimulans att utveckla metoder och arbetssätt för tobaksundervisningen och
- utvärdera skolans hälsofostrande insatser.

En ny regional statlig förvaltning träder i kraft den 1 juli 1991, vilket innebär att den verksamhet som i dag bedrivs av länsskolnämnderna kommer att ingå i den nya länsstyrelsens ansvarsområde. Det är av stor betydelse att det även efter denna omorganisation kommer att finnas personer på regional nivå som har ett ansvar för tobaksfrågor inom skolan.

14.6 Information i massmedier

Erfarenheter från andra länder, bl.a. USA, visar att radio och TV kan göra viktiga insatser när det gäller informationen om tobakens hälsorisker. I många länder har radio- och TV-företagen direkta åligganden i fråga om samhällsinformation. Det förekommer också att statligt stöd till sådana företag är förknippat med villkor om att företaget ger utrymme för samhällsinformation. I en del länder kan statliga myndigheter m.fl. köpa programtid, ibland till starkt rabatterade priser, och på detta sätt föra ut information om bl.a. tobakens skadeverkningar.

Några motsvarande möjligheter finns för närvarande inte i Sverige. Varken myndigheter eller andra kan köpa programtid i radio och TV. Inte heller detaljstyrs programverksamhetens innehåll av avtalet med staten, utan

programföretagen får inom vida ramar självständigt utforma programmen. En viss, ganska kort tid upplåts för myndighetsinformation i TV:s "Anslagstavlan". Därutöver är det endast Utbildningsradion som har direktiv att i samverkan med myndigheter och organisationer ta upp frågor av betydelse för bl.a. folkhälsan.

Det har vid olika tillfällen förts fram förslag om att ge TV och radio ett tydligare ansvar för hälsoupplysning. Tobakskommittén föreslog i betänkandet SOU 1981:18 att riksdagen skulle uttala som sin åsikt att folkhälsofrågor principiellt har mycket stor vikt och att strävanden att främja en god hälsa för alla måste anses vara ett led i programföretagens verksamhet.

Cancerkommittén framhöll i sitt slutbetänkande (SOU 1984:67) att samhället borde få ökade möjligheter att utnyttja samhällsägd TV och radio för hälsoupplysning. Kommittén föreslog att socialstyrelsen och programföretagen tillsammans skulle undersöka förutsättningarna för detta. Kommittén ansåg också att programföretagen själva borde ta initiativ till program som kunde bidra till att öka intresset för hälsofrågor.

Riksdagens kulturutskott uttalade för några år sedan med anledning av en motion i ämnet att den ökande kunskapen om rökningens allvarliga medicinska skadeverkningar självfallet var en omständighet som måste beaktas i Sveriges Radios programverksamhet, inte minst då det gäller program som riktar sig till ungdomar (KrU 1985/86:21).

Frågan har på nytt aktualiserats av Folkhälsogruppen i en rapport om kostfrågor (nr 4) som lades fram år 1989. Gruppen instämmer i cancerkommitténs uppfattning att samhället bör få möjlighet att utnyttja samhällsägd TV och radio för hälsoupplysning. Folkhälsogruppen föreslår därför bl.a. att avtalet med Sveriges Radio ses över i syfte att förbättra förutsättningarna för saklig och vetenskapligt väl underbyggd hälsoinformation i radio och TV.

Även tobaksutredningen anser att radio och TV bör spela en mer aktiv roll än nu när det gäller information i syfte att minska tobaksbruket. Utredningen ansluter sig därför till Folkhälsogruppens förslag.

Det är i första hand önskvärt att radio- och TV-programmen innehåller ett större mått av direkt information. Därutöver bör programföretagen, som framhållits tidigare, vara vaksamma mot försök att bedriva smygreklam för tobak via etermedia. Tillsammans med andra radioföretag, t.ex. BBC och företag i länder med förbud mot tobaksreklam, bör de svenska programföretagen internationellt kunna verka för att minska tobaksreklamen vid t.ex. internationella sport- och kulturevenemang av massmedialt intresse.

14.7 Behov av förstärkta resurser

Socialstyrelsen har vid upprepade tillfällen framhållit behovet av ökade resurser för information m.m. på tobaksområdet. Att resurserna är otillräckliga har också framhållits av Folkhälsogruppen i rapporten 2/89.

År 1988/89 användes av statliga medel knappt 6 milj. kr. till arbete mot tobaken. Beloppet inkluderade då ett särskilt tidsbegränsat bidrag om 2 milj. kr. samt bidrag till organisationer för hälsoupplysning om tobak. För innevarande budgetår, 1989/90, har ca 4 milj.kr. av statliga medel ställts till

förfogande för arbetet.

De summor som anslås till tobaksupplysning kan ställas i relation till de statliga anslagen till annat förebyggande arbete. Som exempel kan nämnas att de statliga medel som har avsatts för alkohol- och narkotikaupplysning under innevarande budgetår (1989/90) uppgår till mer än 40 milj. kr. Därav går nära 8 milj. kr. till Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning (CAN). Ett annat jämförelseobjekt är de statliga medel som används för trafiksäkerhetspropaganda, där enbart bidraget till Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF) uppgick till drygt 28 milj. kr. år 1988/89.

Enligt utredningens bedömning är de resurser som hittills har satsats på arbetet mot tobaksbruket klart otillräckliga. Den reguljära informationsverksamheten behöver förstärkas. Det gäller både det arbete som bedrivs av centrala myndigheter och de insatser som görs av folkrörelser och frivilliga organisationer. De organisationer som särskilt arbetar för minskat tobaksbruk befinner sig i dag i en mycket bekymmersam ekonomisk situation, bl.a. till följd av att de statliga anslagen inte har höjts i takt med kostnadsutvecklingen.

Det är emellertid inte enbart dessa organisationer som skulle behöva förstärkt stöd. Socialstyrelsen har konstaterat att de extra medel som under 1986-89 utgick till insatser för att förebygga tobaksdebut hade stor betydelse när det gällde att bredda arbetet och få ytterligare organisationer etc. att engagera sig. Start- och stimulansbidrag till avgränsade projekt ledde i många fall till att organisationer och andra, som tidigare varit förhållandevis passiva, kom i gång med ett långsiktigt arbete.

En kraftig ökning av resurserna måste således komma till stånd snarast. Redan inom ett par år bör anslagna medel ha åtminstone fördubblats.

I vissa länder har man genom lagstiftning sökt garantera att det avsätts resurser för information om tobak. I *Finland* finns exempelvis en lagregel om att 0,5 procent av tobaksskatten skall anslås till upplysning m.m. om tobak. Tobaksskatten i Sverige uppgick år 1988 till 4 679 milj. kr. Om Sverige skulle tillämpa den finska modellen, skulle anslaget till information m.m. för minskat tobaksbruk ha blivit ca 23,4 milj. kr. under 1988. I *Island* finns en lagregel om att ett belopp motsvarande två promille av tobaksvarornas försäljningsvärde skall anslås till arbetet mot tobaksbruket. Om Sverige finansierade arbetet mot tobaken enligt isländsk modell, skulle detta år 1988 ha gett 0,2 % av 8 861 milj. kr. (värdet av den sålda tobaken i Sverige 1988), dvs. nästan 18 milj. kr. Liknande regler om garanterade belopp för arbetet mot tobaken finns i bl.a. Australien.

I ett brev till regeringen år 1984 föreslog socialstyrelsen i samråd med en rad olika myndigheter och organisationer att det skulle införas en särskild hälsovårdsavgift på tobaksvaror. Styrelsen beräknade att en hälsovårdsavgift om ett öre per försåld tobaksförpackning skulle ge ungefär 6 milj. kr.

Folkhälsogruppen har för sin del beräknat att en hälsovårdsavgift på 50 öre per försålt cigarettpaket i dag skulle inbringa mer än 300 milj. kr. årligen att användas för hälsoinformation.

Utredningen avstår för sin del från att ta ställning till frågan om man bör införa en särskild hälsovårdsavgift på tobaksvaror. Utredningen vill emellertid erinra om de förslag till höjningar av tobaksskatten som har förts fram i ett

tidigare avsnitt. De föreslagna skattehöjningarna torde ge ett så stort tillskott till statskassan att det därigenom skapas utrymme för kraftigt ökade anslag till information m.m. på tobaksområdet.

15 Tillsyn och sanktioner

15.1 Central tillsyn

Det är givet att socialstyrelsen bör ha en central funktion när det gäller tillsynen på tobaksområdet. Till socialstyrelsens nuvarande uppgifter hör att utöva tillsyn över hälso- och sjukvårdens verksamhet, bl.a. landstingens hälsoupplysning, och styrelsen har redan i dag ett ansvar när det gäller tobakspolitiken. Genom sina uppgifter på hälsoskyddets område har styrelsen ett väl utvecklat kontaktnät till kommunerna. Styrelsen har också tillgång till den medicinska expertis som behövs för t.ex. en effektiv produktkontroll.

Utredningen har redan i tidigare avsnitt föreslagit att socialstyrelsen skall få i uppdrag att meddela vissa tillämpningsföreskrifter till den nya lagen. Bl.a. skall styrelsen liksom i dag besluta om varningstexter och innehållsdeklarationer på tobaksförpackningar. Utredningen har också föreslagit att socialstyrelsen skall ha hand om vissa produktkontrollfrågor.

Enligt utredningens mening bör socialstyrelsen vara central tillsynsmyndighet när det gäller flertalet av de regler som finns i den nya tobakslagen.

Vissa av lagens regler griper emellertid in på områden där det är naturligt att låta den centrala tillsynen utövas av andra myndigheter. Dit hör bl.a. arbetsmiljöområdet. Arbetarskyddsstyrelsen är i dag central myndighet för arbetsmiljöfrågor, och det är naturligt att styrelsen också blir central tillsynsmyndighet i fråga om de bestämmelser i tobakslagen som gäller arbetsmiljöer. Inom detta område finns redan ett väl fungerande samarbete mellan arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen.

En annan myndighet som bör få centrala tillsynsuppgifter enligt tobakslagen är konsumentverket. Myndigheten svarar i dag jämte marknadsdomstolen för tillämpningen av olika marknadsföringsbestämmelser, däribland de nuvarande reglerna om marknadsföring av tobak och alkohol. Konsumentverket har vidare sedan länge rutiner för kontakter med näringslivet. Det är därför lämpligt att myndigheten får utöva tillsyn över att de nya lagreglerna om tobaksreklam efterlevs.

Utredningen föreslår alltså att arbetarskyddsstyrelsen blir central tillsynsmyndighet när det gäller frågan om rökfria miljöer på arbetsplatser, att konsumentverket får hand om den centrala tillsynen på reklamområdet och att socialstyrelsen blir central tillsynsmyndighet i övrigt.

15.2 Lokal tillsyn

När det gäller reglerna om rökfria miljöer är det naturligt att yrkesinspektionen blir lokal tillsynsmyndighet för arbetsplatserna, dvs. lokaler som huvudsakligen är avsedda för arbetstagares verksamhet. Inspektionen utövar redan i dag en omfattande lokal tillsynsverksamhet med stöd av arbetsmiljölagen och företar bl.a. inspektioner för att kontrollera att arbetsmiljön på arbetsplatserna är tillfredsställande. Utredningen utgår från att yrkesinspektionen normalt kan utöva tillsynen på tobaksområdet i samband med den reguljära tillsynsverksamheten. Endast i undantagsfall torde det bli nödvändigt att företa speciella inspektioner och liknande för att kontrollera efterlevnaden av tobakslagens bestämmelser.

När det gäller lokaler som inte huvudsakligen är att anse som arbetsplatser är det enligt utredningens uppfattning kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder som har bäst förutsättningar att utöva den lokala tillsynen. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna har redan i dag ett omfattande tillsynsansvar enligt bl.a. hälsoskydds- och livsmedelslagstiftningen och företar också inspektioner i många sådana lokaler som avses bli omfattade av reglerna för rökfria miljöer. Hit hör bl.a. skolor, barnstugor, hotell och restauranger samt livsmedelsbutiker.

Beträffande en del lokaler kan det uppstå oklarhet om vilken av de här nämnda myndigheterna som skall ha hand om tillsynen. Det gäller sådana lokaler som i och för sig utgör arbetsplatser men som också är exempelvis tillgängliga för allmänheten. Utredningen förutsätter dock att de gränsdragningsproblem som kan uppkomma kan lösas lokalt genom samråd mellan myndigheterna.

Lokal tillsyn behövs också i fråga om efterlevnaden av de bestämmelser i tobakslagen som gäller handeln med tobaksvaror, särskilt förbudet mot försäljning till ungdomar under 18 år. Enligt utredningens mening är kommunernas socialnämnder mest lämpade att utöva denna tillsyn. Socialnämnderna har redan ett ansvar för ungdomens uppväxtmiljöer och för arbetet mot droger m.m. Socialnämnderna bedriver också en viss inspektionsverksamhet, t.ex. när det gäller restauranger med tillstånd att servera alkohol och inrättningar med tillstånd för automatspel. Det är naturligt att socialnämnderna också är den lokala instans som i första hand har att ingripa om exempelvis en handlare säljer tobaksvaror till barn och ungdomar.

Utredningen föreslår alltså att yrkesinspektionen samt miljö- och hälsoskyddsnämnderna och socialnämnderna får hand om den lokala tillsynen när det gäller de bestämmelser i tobakslagen som nu har angetts. Beträffande övriga lagregler behövs det enligt utredningens uppfattning inte någon lokal tillsynsmyndighet.

Det får förutsättas att, vid sidan av tillsynsmyndigheterna, olika frivilliga organisationer (t.ex. Hem och Skola-föreningar och sammanslutningar på tobaksområdet) samt föräldrar, skolpersonal m.fl. kommer att engagera sig i tobakslagens tillämpning och påtala eventuella missförhållanden.

15.3 Sanktioner

Som utredningen tidigare har framhållit bör enskilda rökare som bryter mot reglerna om rökfria miljöer inte drabbas av någon påföljd. Inte heller bör det vara straffbart för en person som är under 18 år att köpa tobaksvaror i strid med förbudet mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga.

Däremot bör olika slag av sanktioner kunna drabba i första hand näringsidkare som åsidosätter tobakslagens bestämmelser. Tobakshandlare som säljer tobaksvaror till minderåriga bör sålunda kunna dömas till böter. Detsamma gäller den som bryter mot andra regler om handel eller om produktkontroll, t.ex. säljer cigaretter med alltför hög tjärhalt. Som allmän princip bör dock gälla att det inte skall dömas till ansvar om brottet är ringa. Vidare bör gälla att allmänt åtal får väckas endast efter anmälan av en tillsynsmyndighet.

Överträdelser av reglerna om reklam bör emellertid inte vara förenade med någon straffrättslig påföljd. I stället bör, som utredningen redan tidigare har förordat, marknadsföringslagens påföljdssystem tillämpas. Det innebär att marknadsdomstolen och i vissa fall konsumentombudsmannen kan meddela förbud vid vite mot ett fortsatt användande av den ifrågavarande reklamåtgärden.

Vitesföreläggande är en lämplig sanktion också vid andra överträdelser av tobakslagen. Så är fallet när t.ex. den som svarar för en viss lokal underlåter att vidta åtgärder för att trygga en rökfri miljö. Yrkesinspektionen respektive miljö- och hälsoskyddsnämnderna och, på central nivå, arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen bör då kunna meddela vitesföreläggande.

16 Kostnader

Reglerna om rökfria miljöer kan leda till vissa kostnader för de lokalansvariga, framför allt i de fall då särskilda rökutrymmen inrättas. En stor del av de byggnader m.m. som omfattas av de nya reglerna torde dock redan i dag vara försedda med rökrum. Vad som kan behöva göras är då i en del fall att förbättra ventilationsförhållandena.

Utredningen har emellertid i det föregående framhållit att en viss frihet bör lämnas åt den som ansvarar för en byggnad eller en lokal att finna praktiska lösningar vid inrättandet av rökutrymmen.

Det bör vidare beaktas att, även om inrättande av rökutrymmen kan medföra vissa omedelbara kostnader, rökförbud generellt sett leder till minskade utgifter för uppvärmning, ventilation, städning m.m.

Vad gäller restauranger har utredningen redan i det föregående framhållit att det inte skall behöva vidtas några ombyggnadsarbeten i samband med inrättandet av rökfria utrymmen. Kraven på rökfria rum på hotell innebär inte att det måste göras någon totalsanering av de berörda rummen.

De föreslagna bestämmelserna om produktkontroll kan innebära vissa ökade kostnader för tobaksföretagen. Undersökningar som gäller tobaksprodukternas innehåll m.m. utförs dock redan i dag i stor utsträckning internt i företagen. Att undersökningsresultaten också skall rapporteras till socialstyrelsen torde inte innebära några större kostnader.

Även socialstyrelsen orsakas vissa merkostnader genom de nya bestämmelserna om produktkontroll. Kostnadsökningen torde dock bli av ringa omfattning.

De uppgifter som läggs på socialstyrelsen när det gäller varningstexter och innehållsdeklarationer på tobaksförpackningar motsvarar i allt väsentligt vad som åligger styrelsen redan i dag. Utredningsförslaget innebär alltså i den delen inte några ökade kostnader.

Den föreslagna tillsynsverksamheten kommer att orsaka vissa kostnader för de myndigheter som berörs. Flertalet tillsynsmyndigheter har emellertid redan i dag närliggande uppgifter. De extra kostnader som uppstår blir alltså begränsade.

Att informationen om tobakens skadeverkningar m.m. behöver tillföras kraftigt ökade resurser har utredningen redan uppehållit sig vid i avsnitt 14.7. Utrymme för denna resursökning skapas genom de höjningar av tobaksskatten som utredningen har förordat.

I samband med ikraftträdandet av tobakslagen behövs en viss information om lagens innehåll. Sådan information kan behöva lämnas av olika myndigheter, bl.a. socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, konsumentverket och skolöverstyrelsen. Här uppstår alltså vissa extra kostnader.

16 Kostnader

17 Ikraftträdande

Det är angeläget att den nya tobakslagen träder i kraft så snart som möjligt. Före ikraftträdandet behövs det emellertid, som tidigare påpekats, en viss information om lagens innehåll. Vidare kan en del lokalansvariga behöva ha en viss tid på sig för att förbättra ventilationsförhållanden m.m.

I samband med att tobakslagen träder i kraft bör lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror samt lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror upphöra att gälla.

Några övergångsbestämmelser torde inte behövas, frånsett en regel som tar sikte på sådana beslut om varningstext eller innehållsdeklaration som har meddelats före tobakslagens ikraftträdande. Utredningen återkommer till den regeln i specialmotiveringen.

Specialmotivering

Rökfria miljöer

Lagens inledande avsnitt innehåller bestämmelser om rökfria miljöer. I 1–6 §§ anges vilka lokaler och andra utrymmen som omfattas av bestämmelserna, medan det har tagits in en undantagsregel i 7 §. Den följande paragrafen handlar om rökrum och liknande utrymmen, medan avsnittets avslutande paragraf, 9 §, behandlar frågan om ansvar för att bestämmelserna om rökfria miljöer iakttas.

Bestämmelserna om rökfria miljöer gäller i första hand lokaler. Härmed förstås rum och andra avgränsade utrymmen inomhus. Ordet "utrymme" används i lagen bl.a. för att beteckna en del av ett rum. Vidare avses tågkupéer o.d.

Tillämpningsområdet för bestämmelserna om rökfria miljöer är i princip begränsat till inomhusutrymmen. Rökning utomhus faller alltså utanför bestämmelserna. Ett undantag gäller dock enligt 1 § andra stycket, som förbjuder rökning på skolgårdar o.d.

1 §

Rökning får inte äga rum i lokaler som är avsedda för
1. barnomsorg, skolverksamhet eller annan verksamhet för barn och ungdom, eller
2. hälso- och sjukvård eller tandvård.

Rökning får inte heller äga rum på skolgårdar eller på platser utomhus som är avsedda för barnomsorg.

Särskilda rökrum får avsättas för patienter och motsvarande inom hälso- och sjukvård eller tandvård.

I *första stycket punkt 1* förbjuds rökning i lokaler som är avsedda för barnomsorg, skolverksamhet eller annan verksamhet för barn och ungdom. De lokaler som avses är t.ex. barnens utrymmen i daghem och fritidshem och vidare lärosalar och uppehållsrum för skolelever samt utrymmen för ungdomar på fritidsgårdar. Även lokaler som barn och ungdomar mera tillfälligt har anledning att besöka omfattas av punkt 1. Hit hör bl.a. expeditioner och mottagningsrum och vidare korridorer, trappor, toaletter och liknande utrymmen i daghem, fritidshem, skolor, fritidsgårdar o.d.

Med skolverksamhet avses verksamhet i grundskolan och gymnasieskolan. Lokaler för högskoleverksamhet och annan vuxenundervisning faller utanför. Här blir i stället bestämmelserna i 5 § tillämpliga.

Det bör observeras att lagtexten talar om lokaler som är "avsedda för" barnomsorg, skolverksamhet osv. Det krävs alltså inte att det pågår barnomsorgs- eller skolverksamhet e.d. i lokalerna för att bestämmelsen om rökförbud skall vara tillämplig. Detta får betydelse om exempelvis klassrum

i en skola upplåts för vuxenundervisning eller annan verksamhet under kvällstid. Rökning får då inte äga rum i lokalen.

Bestämmelsen omfattar inte lärarrum och andra personalutrymmen dit barn och ungdomar inte har tillträde. Regler för sådana utrymmen finns i 5 §. Dessa regler innebär att det får inrättas särskilda rökrum för personalen och att rökning därutöver får ske i enskilda arbetsrum, förutsatt att rök inte sprids därifrån till rökfria lokaler.

Vem som är huvudman för den berörda barn- eller ungdomsverksamheten är utan betydelse. Även lokaler i privata eller kooperativa daghem samt privatskolor m.m. omfattas således av rökförbudet.

Enligt 6 § gäller emellertid bestämmelserna om rökfria miljöer inte i fråga om bostäder. Det innebär att barnomsorg som äger rum i privata familjedaghem o.d. inte omfattas av den nu behandlade bestämmelsen. Det är emellertid angeläget att kommunen träffar överenskommelse med dem som har hand om sådan barnomsorgsverksamhet att rökning inte skall ske i de lokaler där barnen vistas.

I *första stycket punkt 2* förbjuds rökning i lokaler som är avsedda för hälso- och sjukvård eller tandvård. Under förbudet faller mottagnings- och behandlingsrum och vidare vårdsalar och andra lokaler där patienter vistas regelbundet. Bestämmelsen omfattar också trapphus, korridorer, hissar, toaletter, väntrum och dagrum m.m., dvs. alla slags lokaler som mera tillfälligt besöks av vårdsökande eller dem som är föremål för vård. Av tredje stycket följer emellertid att det får inrättas särskilda rökrum för patienter och liknande.

Lika litet som när det gäller punkt 1 omfattar rökförbudet enligt punkt 2 lokaler som uteslutande används av personal. Sådana lokaler omfattas av 5 §.

Även vid tillämpningen av punkt 2 är det utan betydelse vem som är huvudman för den inrättning som bedriver hälso- och sjukvård eller tandvård. Lokaler för patienter i privata sjukhem m.m. omfattas också av bestämmelsen, liksom väntrum och mottagningsrum hos privatläkare och privattandläkare.

I *andra stycket* förbjuds rökning på skolgårdar och på gårdar till daghem och fritidshem och motsvarande inrättningar för barnomsorg. Det innebär att bl.a. rökrutor på skolgårdar blir olagliga. Däremot omfattar bestämmelsen inte andra utemiljöer.

Enligt *tredje stycket* får särskilda rökrum avsättas för patienter och motsvarande inom hälso- och sjukvård eller tandvård. Rökning kan således tillåtas i enstaka dagrum etc. Inrättandet av rökrum får emellertid inte inkräkta på icke-rökarnas intressen. Det måste alltså finnas rökfria dagrum av likvärdig beskaffenhet.

I 8 § sägs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om hur rökrum skall vara beskaffade. Principen är att de skall ha sådan ventilation och i övrigt vara inrättade på ett sådant sätt att rök inte kan spridas därifrån till rökfria lokaler.

2 §

Rökning får inte äga rum i lokaler där en offentlig tillställning som avses i 9 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) eller en allmän sammankomst som avses i 1 §

lagen (1956:618) om allmänna sammankomster anordnas. Detsamma gäller lokaler som de som deltar i tillställningen eller sammankomsten behöver passera eller besöka. Rökning får dock ske i anslutande rum eller utrymmen som särskilt har avsatts för detta.

Enligt *första stycket* får rökning inte äga rum i lokaler där en offentlig tillställning eller en allmän sammankomst anordnas. Rökning får inte heller ske i lokaler som deltagarna i tillställningen eller sammankomsten behöver passera eller besöka.

När det gäller begreppet offentlig tillställning hänvisas till 9 § allmänna ordningsstadgan (1956:617). Under begreppet faller sålunda tävlingar och uppvisningar i sport och idrott, danstillställningar, cirkusföreställningar, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg samt tillställningar av annat slag som anordnas för allmänheten och som inte avses i lagen om allmänna sammankomster.

Med allmän sammankomst avses detsamma som i 1 § lagen (1956:618) om allmänna sammankomster. Det är alltså fråga om sammankomster som hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet eller som är att hänföra till föreläsning eller föredrag för undervisning eller meddelande av allmän eller medborgerlig bildning eller till religionsutövning. Beteckningen omfattar också allmänna teaterföreställningar, konserter, biografföreställningar och andra allmänna sammankomster för framförande av konstnärligt verk.

I och med att det i lagrummet talas om "lokaler" berörs i princip inte offentliga tillställningar och allmänna sammankomster som äger rum utomhus. Rökförbudet gäller alltså normalt inte på exempelvis läktare som omger en öppen idrottsanläggning. Det kan emellertid tänkas att läktarplatser är inbyggda på ett sätt som gör att de bör anses utgöra lokaler. I så fall får rökning inte äga rum där, såvida det inte är fråga om ett särskilt inrättat rökutrymme (se vidare andra stycket).

Med lokaler som behöver passeras eller besökas av deltagare i tillställningar eller sammankomster avses vestibuler och foajéer liksom korridorer, trappor, hissar och toaletter. Finns det flera foajéer i anslutning till exempelvis en teater, kan dock en av foajéerna inrättas som rökrum med stöd av andra stycket.

Om offentliga tillställningar eller allmänna sammankomster anordnas i byggnader som samtidigt används för annat ändamål, gäller bestämmelserna i 2 § bara för de delar av byggnaden som tas i anspråk för tillställningen eller sammankomsten. I fråga om serveringslokaler tillämpas 3 §, även om lokalen är belägen i samma hus som en teater e.d.

Anordnas dans på en restaurang, bör också i allmänhet 3 § vara tillämplig. Det innebär i princip att hälften av sittplatserna skall vara rökfria. Detsamma gäller för diskotek o.d.

I *andra stycket* föreskrivs, som redan tidigare har berörts, att rökning får ske i särskilda rökrum eller rökutrymmen i anslutning till en lokal där en offentlig tillställning eller en allmän sammankomst anordnas. Här liksom i andra sammanhang när det är fråga om att inrätta rökutrymmen krävs att utrymmet är så beskaffat att rök inte sprids därifrån till rökfria lokaler. (Se vidare 8 §.)

3 §

I hotell och andra inrättningar där tillfällig bostad yrkesmässigt upplåts skall minst hälften av de rum som upplåts vara rökfria.

Restauranger och andra serveringsställen med mer än femtio sittplatser skall ha en eller flera rökfria avdelningar som sammanlagt omfattar minst hälften av sittplatserna.

Paragrafens *första stycke* behandlar hotell och andra inrättningar där tillfällig bostad yrkesmässigt upplåts, t.ex. motell och pensionat. Regeln är att minst hälften av de rum som upplåts skall vara rökfria. Det är alltså inte tillåtet för gäster som bor i dessa rum att röka där.

Den nu berörda bestämmelsen är inte tillämplig på hotellobbies, trappor, vestibuler, hissar och liknande utrymmen. I fråga om sådana lokaler gäller i stället 4 § punkt 2. Bestämmelsen där innebär att lokalerna i princip skall hållas rökfria. Rökning får dock ske i särskilda rökutrymmen, t.ex. en avgränsad del av en hotellobby eller ett särskilt rökrum i anslutning till lobbyn.

I fråga om restauranger på hotell gäller andra stycket av förevarande paragraf. Hotellpersonalens utrymmen regleras av 5 §.

I *andra stycket* behandlas rökning på restauranger och andra serveringsställen, t.ex. barer och kaféer. Det föreskrivs att serveringsställen med mer än femtio sittplatser skall ha en eller flera rökfria avdelningar som sammanlagt omfattar minst hälften av sittplatserna.

Enligt utredningens mening bör den som driver serveringsstället ha ganska stor frihet att bestämma hur den eller de rökfria avdelningarna skall vara inrättade. Här får bl.a. serveringsställets allmänna beskaffenhet betydelse. Är det fråga om en restaurang med flera rum, är det naturligt att ett eller ett par av rummen hålls rökfria. Består restaurangen av t.ex. en matsal och en bar, kan det vara lämpligt att låta rökning ske endast i baren. Att matsalen hålls helt rökfri kan ligga även i många rökares intresse.

Omfattar serveringsstället bara ett rum, bör det normala vara att halva rummet avdelas som rökfritt. Ibland kan dock andra lösningar få väljas. Viktigt är att den eller de rökfria avdelningarna inte har en sämre belägenhet än platserna för rökare.

Självfallet är det angeläget att rök i så liten utsträckning som möjligt sprids från en rökavdelning till en rökfri avdelning. Det krävs emellertid inte att den som driver serveringsstället gör några ombyggnader, t.ex. låter uppföra en mellanvägg, för att hindra att rök sprids. En lämplig lösning kan ibland vara att skilja de olika avdelningarna med en skärmanordning. Det är också betydelsefullt att ventilationen i lokalen är god. Det är emellertid naturligt att kraven på avskildhet och ventilation m.m. får ställas lägre på mindre matställen än när det är fråga om stora restauranger.

Det ankommer på den som driver serveringsstället att avgöra hur den eller de rökfria avdelningarna skall utmärkas. Det bör emellertid klart framgå vilka regler som gäller.

En restauranggäst som röker i en rökfri avdelning drabbas själv inte av någon sanktion. Däremot åligger det den som driver restaurangen att se till att gällande rökförbud iakttas och att vid behov påminna gästerna om att de sitter i en rökfri avdelning. Skulle restaurangägaren underlåta att uppfylla sina åligganden, kan han i sista hand drabbas av ett vitesföreläggande (jfr 25 §).

När det gäller serveringsställen med färre än femtio sittplatser ställer lagen inte upp något krav på att det skall finnas någon rökfri avdelning eller några rökfria bord. Detta hindrar naturligtvis inte att innehavaren av serveringsstället ändå gör lokalen helt eller delvis rökfri. De uppgifter som utredningen har inhämtat från bl.a. USA visar att en sådan ordning ofta är till fördel även för innehavaren.

4 §

Rökning får inte äga rum
1. på allmänna färdmedel eller i lokaler som står till förfogande för resande med allmänna färdmedel, eller
2. i andra lokaler dit allmänheten har tillträde och som inte omfattas av 1–3 §§.

Rökning får dock ske i enstaka rum eller utrymmen som särskilt har avsatts för detta.

I *första stycket punkt 1* i paragrafen behandlas dels allmänna färdmedel, dels lokaler som står till förfogande för resande med allmänna färdmedel. Till allmänna färdmedel hör bl.a. tåg, bussar, tunnelbanetåg, spårvagnar, flygplan och taxibilar. Med lokaler som står till de resandes förfogande avses väntsalar, biljetthallar, rulltrappor och korridorer m.m.

Vem som är huvudman för trafikverksamheten är utan betydelse vid tillämpningen av den aktuella bestämmelsen. Även privata trafikföretag omfattas.

Huvudregeln är att rökning inte får äga rum på färdmedlen eller i lokalerna. Enligt *andra stycket* får rökning dock ske i enstaka rum eller utrymmen som särskilt har avsatts för detta. Är det fråga om ett tåg, får alltså rökning äga rum i särskilda rökkupéer. Också i stationsbyggnader o.d. kan rökrum inrättas.

Praktiska skäl torde i stor utsträckning hindra att rökutrymmen inrättas på färdmedel. På exempelvis bussar torde det knappast vara möjligt att arrangera rökning på ett sätt som inte stör medpassagerare.

Utvecklingen har redan i dag gått långt när det gäller att få bort rökning från allmänna färdmedel, liksom från väntsalar och biljetthallar m.m. Det är självfallet angeläget att denna utveckling fortsätter. Även om det i och för sig är tekniskt möjligt att inrätta ett rökutrymme på ett färdmedel, är det knappast befogat att göra detta, om det rör sig om transporter av inte alltför lång varaktighet. Det kan erinras om att allt inrikesflyg, liksom de flesta flygningar inom Norden, numera är rökfria.

I fråga om beskaffenheten av rökutrymmen på färdmedel och i lokaler som står till resandes förfogande gäller 8 §.

Enligt *första stycket punkt 2* i den nu diskuterade paragrafen gäller ett principiellt rökförbud också i andra lokaler som allmänheten har tillträde till och som inte omfattas av de föregående paragraferna. Det är här fråga om expeditioner och mottagningsrum hos statliga eller kommunala myndigheter samt butiker, postkontor, banklokaler, bibliotek m.m. Vidare avses idrotts- eller motionslokaler, i den mån de inte omfattas av 2 §, samt serviceinrättningar som exempelvis frisersalonger. Även inomhustorg o.d. omfattas. Det är också på den här punkten utan betydelse om det är ett offentligt organ eller en privatperson (ett privat företag) som disponerar lokalen.

Liksom när det gäller allmänna färdmedel m.m. kan enligt *andra stycket* ett

särskilt rökutrymme inrättas i lokaler som allmänheten har tillträde till. I och för sig torde det praktiska behovet av sådana rökutrymmen normalt inte vara särskilt stort. Att inrätta rökutrymmen för allmänheten i anslutning till exempelvis en butik eller ett postkontor torde knappast komma i fråga. Det bör emellertid vara möjligt att inrätta ett rökutrymme i anslutning till exempelvis ett väntrum.

Lokaler hos myndigheter m.m. som bara utnyttjas av de anställda omfattas inte av den nu behandlade paragrafen. Här gäller i stället 5 §.

5 §

Lokaler och andra utrymmen som huvudsakligen används för verksamhet som omfattas av arbetsmiljölagen (1977:1160) skall vara rökfria, om två eller flera arbetstagare brukar vistas där. Rökning får dock ske i enstaka rum eller utrymmen som särskilt har avsatts för detta. Rökning får därutöver ske i rum som används av endast en person, om ventilationen där är sådan att rök inte sprids till rökfria lokaler.

Paragrafen reglerar frågan om rökning på arbetsplatser, såväl offentliga som privata. Bestämmelserna har knutits an till arbetsmiljölagen på så sätt att det skall vara fråga om lokaler eller utrymmen som huvudsakligen används för verksamhet som omfattas av den lagen.

Principen är att sådana lokaler eller utrymmen där mer än en arbetstagare brukar vistas skall hållas rökfria. Detta överensstämmer med vad som föreskrivs i den norska lagstiftningen och torde också redan i dag gälla på många svenska arbetsplatser.

På samma sätt som har föreskrivits i föregående paragrafer får emellertid rökning ske i enstaka rum eller utrymmen som särskilt har avsatts för detta. Det sägs också uttryckligen att rökning får äga rum i enskilda arbetsrum, om ventilationen där är sådan att rök inte sprids till rökfria lokaler.

Rökning får alltså normalt inte ske i sammanträdesrum eller pausrum och inte heller i kontorslandskap, verkstadslokaler, fabrikshallar m.m. Detta gäller även om flertalet av dem som arbetar eller vistas i lokalen skulle vara rökare.

En eller flera gemensamhetslokaler, t.ex. ett pausrum, kan emellertid inrättas som rökrum. Det är därvid viktigt att icke-rökarnas intressen inte åsidosätts. Om det bara finns ett pausrum på en arbetsplats, får detta inte inrättas som rökrum, och om det finns flera sådana rum, måste det eller de rum som hålls rökfria vara av lika god standard som rökarnas rum.

Det kan också bli fråga om att avsätta en del av ett rum för rökning. En sådan lösning kan ibland vara lämplig när det gäller verkstadslokaler o.d. Här liksom i andra sammanhang när det inrättas rökutrymmen krävs dock att ventilationen är tillfredsställande, så att rök inte sprids till utrymmen som skall hållas rökfria. (Se vidare 8 §.)

Som tidigare angetts är det också en förutsättning för att rökning skall få ske i enskilda arbetsrum att rök inte sprids därifrån. Detta krav torde i praktiken förhindra rökning i många enskilda tjänsterum. Åtskilliga moderna byggnader är utrustade med återluftssystem som gör att rök kan spridas mellan olika tjänsterum, trots att dörrarna är stängda. Är detta fallet, blir den som vill röka hänvisad till det eller de särskilda rökutrymmena.

Även om en arbetstagare har ett enskilt arbetsrum med tillfredsställande ventilation är det olämpligt att han eller hon röker där, om det ofta finns besökare i rummet. Rummet bör då anses jämställt med ett samman-

trädesrum och skall därmed hållas rökfritt. Om tjänsterummet kan betraktas som tillgängligt för allmänheten, blir 4 § andra stycket tillämpligt.

Som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 9.3) kan förhållandena på arbetsplatser vara så skiftande att de bestämmelser som nu har behandlats inte rimligen kan tillämpas. Undantag kan då göras med stöd av 7 §. Utredningen återkommer till den paragrafen i det följande.

Det kan avslutningsvis påpekas att den nu behandlade paragrafen inte ställer något krav på att det inrättas rökrum eller rökutrymmen på en arbetsplats. Ingenting hindrar att arbetsplatser hålls helt rökfria.

6 §

Bestämmelserna om rökfria miljöer gäller inte i fråga om bostäder och andra lokaler för boende som inte är tillfälligt.

I paragrafen undantas uttryckligen bostäder från bestämmelserna om rökfria miljöer. Med bostäder likställs andra lokaler för boende som inte är tillfälligt. Hit hör egna rum på pensionärshem och servicehus. Även egna rum för intagna på kriminalvårdsanstalter faller utanför reglerna om rökförbud.

Arbetslokaler inom sådana institutioner som nu har angetts omfattas av 5 §.

Den nu behandlade paragrafen är i och för sig tillämplig också på familjedaghem och andra bostadslokaler där barn tas om hand. Som utredningen har varit inne på i kommentaren till 1 § är det emellertid angeläget att det träffas överenskommelse mellan berörda parter om att rökning inte skall äga rum i lokaler där barnen vistas.

7 §

Om det med hänsyn till lokalens beskaffenhet och användningssätt samt omständigheterna i övrigt finns synnerliga skäl, får avvikelse ske från 1–5 §§.

Paragrafen ger möjlighet för den som äger eller disponerar över en lokal som avses i 1–5 §§ att avvika från de bestämmelser som gäller för lokalen, om det finns synnerliga skäl. Det är härvid fråga om avvikelser som innebär större möjligheter till rökning. Att den som äger eller disponerar över en lokal alltid kan besluta om längre gående restriktioner för rökning än som följer av lagen har utredningen redan framhållit.

Synnerliga skäl som anknyter till lokalens beskaffenhet kan finnas när det är fråga om stora, öppna utrymmen, t.ex. fabrikshallar, med god ventilation.

Avvikelse från lagens regler med hänsyn till lokalens användningssätt kan i vissa fall vara motiverad, om det t.ex. gäller lokaler för samtalsterapi inom psykiatri och missbrukarvård.

Det åligger tillsynsmyndigheten att vidta åtgärder, om det skulle visa sig att avvikelse har gjorts från lagens regler utan att det föreligger synnerliga skäl. I sista hand kan vitesföreläggande tillgripas.

8 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om beskaffenheten av rökrum och andra utrymmen där rökning får äga rum.

I paragrafen ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela närmare föreskrifter om beskaffenheten av rökrum och andra rökutrymmen. De myndigheter som kan komma i fråga för meddelande

av föreskrifter utöver regeringen är i första hand plan- och bostadsverket och byggnadsstyrelsen.

Utredningen har redan i det föregående lämnat vissa synpunkter på frågan hur rökutrymmen bör vara utformade. Principen bör vara att utrymmet är så isolerat eller har en sådan ventilation att rök inte sprids därifrån till rökfria utrymmen eller lokaler. I flertalet fall innebär detta krav på separat ventilation. Viss hänsyn bör emellertid kunna tas till vilket slag av byggnad eller lokal det är fråga om. Är det fråga om rökrum i t.ex. en skola eller ett sjukhus, får det ställas större krav på ventilation m.m. än när det gäller rökutrymmen i en restaurang. På restauranger och andra serveringsställen kan det inte heller, som utredningen tidigare har anfört, krävas att rökutrymmena är avgränsade av mellanväggar e.d.

Även på arbetsplatser bör rökutrymmenas beskaffenhet kunna variera, beroende bl.a. på lokalernas utformning i övrigt. För att rökning skall kunna tillåtas i enskilda arbetsrum bör det dock i allmänhet krävas att rummet har separat ventilation.

Som utredningen har framhållit i den allmänna motiveringen bör viss frihet lämnas åt den som ansvarar för en byggnad eller en lokal att finna praktiska lösningar vid inrättandet av rökutrymmen.

9 §

Den som äger eller disponerar över en lokal eller ett annat utrymme som omfattas av bestämmelserna om rökfria miljöer svarar för att bestämmelserna och föreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelserna iakttas.

Om någon trots tillsägelse röker i ett rökfritt utrymme dit allmänheten har tillträde, får han eller hon avvisas. Den som har att verkställa avvisningen får påkalla hjälp av polis.

I paragrafen regleras frågan om ansvar för att bestämmelserna om rökfria miljöer iakttas. Enligt *första* stycket ligger detta ansvar på den som äger eller disponerar över lokalen eller utrymmet. Det är alltså han eller hon som har att vidta de åtgärder som behövs.

Det bör i första hand åligga lokalinnehavaren att sätta upp skyltar eller på annat sätt lämna information om de rökregler som gäller. Lokalinnehavaren får sedan, själv eller genom någon annan, kontrollera efterlevnaden. Skulle reglerna överträdas, får lokalinnehavaren eller dennes representant ingripa med tillsägelser eller med förstärkt information.

I allmänhet torde lokalinnehavaren inte behöva vidta några drastiska åtgärder för att bestämmelserna om rökfria miljöer skall respekteras. Enligt *andra stycket* har emellertid lokalinnehavaren möjlighet att avvisa den som trots tillsägelse röker i en rökfri lokal eller ett rökfritt utrymme dit allmänheten har tillträde. Ett avvisande torde i första hand kunna bli aktuellt i lokaler där det anordnas en offentlig tillställning eller allmän sammankomst (2 §) eller på allmänna färdmedel och i väntsalar o.d. (4 § första stycket).

Genom en särskild föreskrift i andra stycket ges den som har att verkställa avvisning rätt att påkalla hjälp av polis.

Skulle lokalinnehavaren underlåta att vidta de åtgärder som behövs för att reglerna om rökfria miljöer skall respekteras, får tillsynsmyndigheten ingripa med påpekanden och i sista hand vitesföreläggande (se 25 §).

Reklam

10 §

Reklam och annan försäljningsfrämjande verksamhet som avser tobaksvaror och som riktar sig till konsumenter är förbjuden.

Första stycket gäller inte reklam som enbart består i text eller dekor på tobaksförpackning eller exponering av förpackning på säljställe, under förutsättning att reklamen är utformad på ett måttfullt sätt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om reklam och annan försäljningsfrämjande verksamhet beträffande tobaksvaror. Bestämmelserna gäller bara sådan reklam m.m. som riktar sig till konsumenter. Reklam i tidigare säljled omfattas således inte.

I 11 § finns en regel som tar sikte på vissa former av förtäckt tobaksreklam.

Begreppet "tobaksvara" avser, liksom i den hittills gällande lagen (1975: 1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror, en vara som till någon del innehåller tobak och som är avsedd att brukas som njutningsmedel. Såväl cigaretter och andra rökverk som tuggtobak och snus omfattas således av begreppet.

Med reklam avses, liksom i Internationella handelskammarens grundregler för reklam, varje yttring av reklam, oavsett medium och inbegripet uppgifter på förpackningar och etiketter samt uppgifter på säljstället. Således innefattas t.ex. pressreklam, filmreklam, reklam i radio och TV, utomhusreklam, direktreklam, förpackningsreklam, butiksreklam, trycksaksreklam samt reklam på varumässor och utställningar.

Även sponsring av t.ex. ett kultur- eller sportevenemang är att anse som en form av reklam.

All sådan reklam som nu har angetts och som avser tobaksvaror är enligt *första stycket* förbjuden, förutsatt att reklamen riktar sig till konsumenter. Detsamma gäller annan försäljningsfrämjande verksamhet som avser tobaksvaror, t.ex. utdelning av varuprover och presenter, pristävlingar, exponering på utställningar, ambulerande försäljning samt försäljning från stånd utanför butiker.

Utanför reklamförbudet faller själva saluhållningen av tobaksvaror och åtgärder som är direkt förknippade med sådan saluhållning. Tobaksvaror får sålunda förvaras inne i butiker och på andra säljställen på ett rationellt sätt, även om varorna då kan observeras genom t.ex. ett skyltfönster. Vidare får det på säljställena lämnas saklig information om sortiment och priser och om tobaksvarornas egenskaper (t.ex. tjärhalt i cigarettrök).

Vad som nu har sagts följer delvis av *andra stycket* i den nu behandlade paragrafen. Det sägs där bl.a. att första stycket inte gäller reklam som enbart består i exponering av förpackning på ett säljställe. En förutsättning är dock, som framhållits, att reklamen är utformad på ett måttfullt sätt. Det innebär bl.a. att det inte får förekomma något framträdande arrangemang av tobaksvarorna eller någon skyltning med tobaksvaror i skyltfönster, montrar e.d. Inte heller får något särskilt varumärke framhävas genom affischer eller på annat sätt.

Utanför butiker och motsvarande får det finnas uppgift om att tobaksvaror säljs där. Någon varumärkesreklam är dock inte tillåten. Endast generiska

beteckningar ("tobak", "cigaretter" och motsvarande) får förekomma.

Annonser och informationsblad etc. där ett försäljningsställe nämns får innehålla uppgift om att tobaksvaror säljs där. Även här gäller dock att det bara får förekomma generiska beteckningar.

I andra stycket undantas också reklam som enbart består i text eller dekor på en tobaksförpackning. Även i det fallet krävs emellertid att reklamen är utformad på ett måttfullt sätt för att den skall falla utanför reklamförbudet.

Det har i lagtexten inte gjorts något undantag för sponsring. Det innebär att det blir förbjudet för företag som producerar eller säljer tobaksvaror att syssla med sponsorverksamhet.

Som tidigare nämnts avser den nu behandlade paragrafen inte reklam som riktar sig till näringsidkare, t.ex. detaljhandlare. Om emellertid reklam av det slaget sprids på ett sätt så att den når även konsumenter, bör ingripande kunna ske.

11 §

Reklam och annan försäljningsfrämjande verksamhet som avser annat än tobaksvaror får inte utformas så att den är påtagligt ägnad att främja avsättningen av tobaksvaror.

Genom paragrafen förbjuds vissa former av dold reklam.

Förbudet träffar till en början sådan förtäckt reklam som består i att tobaksvaror e.d. avbildas i reklam för annat än tobak. Det krävs emellertid att reklamen för den andra varan eller tjänsten har fått en sådan utformning att den är påtagligt ägnad att främja avsättningen av tobak. Så torde i allmänhet vara fallet, om märket på en viss tobaksvara är klart synbart.

Ett annat förfarande som faller under den nu diskuterade bestämmelsen är vissa former av s.k. brand stretching, dvs. fall då namn på tobaksvaror används som beteckning på varor eller tjänster utanför tobaksområdet. Bestämmelsen förbjuder inte generellt att ett visst varumärke används både på tobak och på andra produkter. Om emellertid reklamen för den andra produkten är utformad på ett sätt som är påtagligt ägnat att främja avsättningen av tobaksvaror, blir den nu diskuterade bestämmelsen tillämplig. Avgörande blir bl.a. hur pass inarbetat det ifrågavarande varumärket är som namn på en tobaksvara och om det i reklamen för den andra produkten används samma logotype, bild osv. som har brukat förekomma i reklam för tobaksvaran.

Utredningen har i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.8) behandlat den reklam som har förekommit för vissa sällskapsresor, kallade Camel Adventures. Enligt utredningens mening utgör den reklamen ett exempel på sådant förfarande som bör kunna träffas av den nu diskuterade bestämmelsen.

Det kan påpekas att bestämmelsen är tillämplig, även om den som står bakom den ifrågavarande reklamen inte har haft för avsikt att främja avsättningen av tobaksvaror. Uttrycket "ägnad att främja avsättningen" har valts för att markera att det skall göras en objektiv bedömning.

Liksom i 10 § omfattar den nu behandlade paragrafen inte bara reklam utan också annan försäljningsfrämjande verksamhet. Vad som avses med det uttrycket har angetts i kommentaren till 10 §.

12 §

En handling som strider mot 10 eller 11 § skall vid tillämpning av marknadsföringslagen (1975:1418) anses vara otillbörlig mot konsumenter.

Förevarande regel, som överensstämmer med den nuvarande 4 § i lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror, innebär att det kan vidtas åtgärder enligt marknadsföringslagen, om reklamförbuden i 10 och 11 §§ överträds. Bl.a. kan KO och marknadsdomstolen meddela vitesföreläggande.

Handel

13 §

Tobaksvaror får inte säljas till den som är under arton år.

Förbudet mot försäljning av tobaksvaror till minderåriga riktar sig i första hand till detaljhandlare. Även vidareförsäljning (langning) faller under förbudet.

Utredningen har inte funnit det påkallat att utvidga förbudsregeln till att omfatta även andra former av överlåtelse än försäljning.

Den som trots försäljningsförbudet köper tobaksvaror, trots att han eller hon är under arton år, drabbas inte av någon påföljd. Däremot kan den som säljer tobaksvaror till minderåriga straffas med böter. I ringa fall döms dock inte till ansvar. (Se vidare 30 §.)

14 §

Tobaksvaror får inte säljas i automat eller genom andra former av självbetjäning.

Som en komplettering av förbudet i 13 § om försäljning av tobaksvaror till minderåriga förbjuds i den nu behandlade paragrafen vissa försäljningsformer.

Förbudet mot försäljning av tobaksvaror i automat gäller oavsett om automaten är belägen inomhus eller utomhus. Med andra former av självbetjäning avses bl.a. sådan försäljning i snabbköpsaffärer där kunden själv kan ta varan.

15 §

Regeringen får föreskriva att tobaksvaror får säljas endast i förpackningar som innehåller en viss mängd av varan.

Regeringen får vidare föreskriva att förpackningar med tobaksvaror skall vara försedda med skattemärke.

Bemyndigandet för regeringen i *första stycket* kan användas för att bestämma såväl maximi- som minimigränser. Bemyndigandet bör i första hand användas för att förbjuda försäljning av cigaretter m.m. styckevis. Det finns vidare skäl att förbjuda sådana provpaket om 2–5 cigaretter som i dag förekommer vid bl.a. introducering av nya märken.

Bemyndigandet i *andra stycket* om skattemärke kan behöva användas för att underlätta en framtida EG-anpassning. Som har nämnts i den allmänna motiveringen (avsnitt 13.4) kommer EG sannolikt att tillåta medlemsländerna att ha olika hög tobaksskatt. Skattemärken behövs då bl.a. för att motverka smuggling och för att förhindra att tobakshandlare i ett högskatteland sätter

i system att "privat" köpa in sitt sortiment i ett lågskatteland.

16 §

Vid detaljhandel med tobaksvaror får tillfälliga prisnedsättningar och mängdrabatter inte förekomma.

Som utredningen har anfört i den allmänna motiveringen bör något bruttoprissystem för tobaksvaror inte införas. Priset på tobaksvaror bör alltså liksom nu kunna variera mellan olika försäljningsställen. Genom förevarande bestämmelse förbjuds emellertid tobakshandlare att använda tobaksvaror som lockvara genom att tillfälligt sätta ned priset. Det blir inte heller tillåtet att lämna mängdrabatter, dvs. att ha ett lägre pris per paket vid köp av flera paket (exempelvis vid köp av en cigarettlimpa).

Varningstexter m.m.

17 §

Förpackningar till tobaksvaror som är avsedda att saluhållas till konsumenter inom landet skall i den utsträckning som socialstyrelsen bestämmer förses med texter som lämnar upplysning om hälsorisker som är förbundna med bruk av tobak (varningstexter).

Socialstyrelsen bestämmer hur varningstexterna skall vara avfattade och hur de skall utformas och anbringas på förpackningen.

Bestämmelserna om varningstext överensstämmer i allt väsentligt med motsvarande regler i den nu gällande lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. En skillnad mot gällande regler är emellertid att socialstyrelsen direkt genom lagen får behörighet att meddela bestämmelser om varningstexter. En annan skillnad är att det talas om "texter" i stället för "text". Syftet med den ändringen är att göra det möjligt för socialstyrelsen att införa varningstexter enligt EG-modell, alltså med flera texter på samma paket.

Enligt förarbetena till den nu gällande lagen 1975:1154 bör det kunna föreskrivas att en symbol skall anbringas i anslutning till varningstexten. Denna möjlighet bör kvarstå. Det bör även i Sverige kunna användas symboler av t.ex. det slag som förekommer i varningstexter i Island.

18 §

Socialstyrelsen får föreskriva att förpackningar till tobaksvaror som är avsedda att saluhållas till konsumenter inom landet skall förses med deklaration som lämnar uppgift om skadliga ämnen eller beståndsdelar som tobaksvaran innehåller eller ger upphov till (innehållsdeklaration).

Socialstyrelsen bestämmer hur deklarationer skall vara avfattade och hur de skall utformas och anbringas på förpackningen.

Till paragrafen har överflyttats nuvarande regler om innehållsdeklaration i 1 § lagen 1975:1154. Även här har socialstyrelsen direkt genom lagen fått behörighet att meddela bestämmelser. Utredningen har i den allmänna motiveringen (avsnitt 12.2) lämnat vissa synpunkter på hur innehållsdeklarationer bör utformas.

19 §

Tillverkare och importörer har ansvaret för att förpackningar till tobaksvaror förses med föreskrivna varningstexter och innehållsdeklarationer.

Bestämmelsen motsvarar den nu gällande 2 § i 1975 års lag om vem som har ansvaret för att tobaksförpackningar förses med varningstexter och innehållsdeklarationer. I stället för "den som först saluhåller varan inom landet" (beträffande importerade varor) talas det dock nu om "importörer" (jfr 21 §).

20 §

En tobaksvara får inte saluhållas till konsumenter, om den saknar föreskriven varningstext eller innehållsdeklaration eller om texten eller deklarationen är oriktig.

Bestämmelsen motsvarar vad som nu gäller enligt 3 § i lagen 1975:1154. Den ändringen har dock gjorts att det inte längre sägs att texten eller deklarationen skall vara "uppenbart" oriktig. (Se vidare 30 §.)

Produktkontroll

21 §

Det åligger tillverkare och importörer av tobaksvaror att, i den utsträckning som socialstyrelsen föreskriver, genom egna undersökningar eller på annat sätt utreda de kemiska och toxikologiska egenskaperna hos tobaksvaror som tillverkas i eller införs till Sverige. I den utsträckning som socialstyrelsen föreskriver skall tillverkare och importörer till styrelsen redovisa undersökningsresultat och andra uppgifter som kan behövas för att bedöma varornas hälsorisker.

Genom paragrafen får socialstyrelsen befogenhet att meddela vissa föreskrifter på produktkontrollområdet. För det första kan tillverkare och importörer av tobaksvaror åläggas att utreda de kemiska och toxikologiska egenskaperna hos tobaksvarorna. Utredningen får utföras av tillverkaren eller importören själv, exempelvis på ett laboratorium som företaget disponerar, eller på annat sätt. Utredningen sker på tillverkarens respektive importörens bekostnad.

De berörda företagen kan också åläggas att redovisa utredningsresultaten liksom andra uppgifter beträffande tobaksvarorna till socialstyrelsen. Uppgifterna kan läggas till grund för de innehållsdeklarationer som skall anbringas på tobaksförpackningarna (se 18 §).

22 §

Regeringen får, om särskilda hälsoskäl föreligger, meddela förbud mot att vissa slag av tobaksvaror tillverkas i eller införs till Sverige.

Med stöd av paragrafen kan regeringen motverka spridning till Sverige av tobaksvaror som finns i andra länder men som ännu inte har vunnit fäste här, t.ex. indonesiska kretek-cigaretter och tobakstuggummi. Förbud kan också meddelas mot helt nya och outforskade tobaksprodukter.

Vid bedömningen av om det finns skäl för ett förbud kan hänsyn tas inte bara till tobaksvarans toxiska egenskaper utan också till dess övriga risker från folkhälsosynpunkt (t.ex. risken för att varan speciellt appellerar till barn).

23 §

Regeringen får föreskriva gränsvärden för skadliga ämnen eller beståndsdelar som en tobaksvara innehåller eller ger upphov till. En vara som inte uppfyller föreskrifterna får inte tillverkas i eller införas till Sverige.

Genom paragrafen ges regeringen befogenhet att föreskriva gränsvärden för skadliga ämnen m.m. i tobaksvaror. Det finns i första hand anledning att meddela en föreskrift om högsta tillåtna tjärhalt i cigarettrök. Här bör lämpligen fastställas en gräns på 15 mg per cigarett, i enlighet med vad som gäller i Finland och också torde följa av kommande EG-direktiv. Det kan finnas anledning att efter hand justera denna gräns nedåt. Härvid får bl.a. utvecklingen inom EG beaktas.

Vid sidan om gränsvärden för tjärhalten i cigarettrök kan det övervägas att också föreskriva gränsvärden för nikotin och kolmonoxid, i likhet med vad som har skett i Finland. Det kan finnas anledning att införa gränsvärden även beträffande andra tobaksprodukter än cigaretter, liksom beträffande andra ämnen och beståndsdelar än dem som nu har nämnts.

Paragrafen förbjuder tillverkning och import av tobaksvaror som inte uppfyller de uppställda kraven. Det är att märka att förbudet mot tillverkning gäller även varor som är avsedda att exporteras. Detta ligger i linje med vad produktåterkallelsekommittén har föreslagit i betänkandet SOU 1988:56.

Tillsyn

24 §

Den centrala tillsynen över att denna lag efterlevs utövas av
arbetarskyddsstyrelsen när det gäller 5 §,
konsumentverket när det gäller 10–12 §§,
socialstyrelsen när det gäller lagen i övrigt.

Den lokala tillsynen utövas av
miljö- och hälsoskyddsnämnden när det gäller 1–4 §§,
yrkesinspektionen när det gäller 5 §,
socialnämnden när det gäller 13–16 §§.

Enligt paragrafen är arbetarskyddsstyrelsen central tillsynsmyndighet när det gäller reglerna om rökning på arbetsplatser, medan konsumentverket har hand om den centrala tillsynen beträffande bestämmelserna om reklam. I övrigt är socialstyrelsen central tillsynsmyndighet.

Den lokala tillsynen utövas av yrkesinspektionen när det är fråga om rökning på arbetsplatser och av miljö- och hälsoskyddsnämnden när det gäller bestämmelserna om rökfria miljöer i övrigt. Vad beträffar reglerna om handel med tobaksvaror är socialnämnden lokal tillsynsmyndighet. I kommuner som saknar socialnämnd (t.ex. s.k. frikommuner) får tillsynen utövas av den nämnd som har övertagit socialnämndens befogenheter i fråga om skydd för minderåriga.

Som har angivits i den allmänna motiveringen (avsnitt 15.2) kan det i en del fall uppkomma gränsdragningsproblem när det gäller tillsynen över att reglerna om rökfria miljöer iakttas. Det finns åtskilliga byggnader och lokaler som utgör arbetsplatser, samtidigt som de t.ex. är tillgängliga för allmänheten. Det innebär att inte bara 5 § utan också en annan paragraf i avsnittet om rökfria miljöer kan vara tillämplig. Vid avgörandet av om den lokala tillsynen i sådana fall skall utövas av yrkesinspektionen eller miljö- och hälsoskyddsnämnden får hänsyn tas till lokalens eller byggnadens huvudsakliga använd-

ningssätt. Det får också förutsättas att de berörda myndigheterna vid behov kan komma överens om vem som skall ha hand om tillsynen.

25 §

En tillsynsmyndighet får meddela föreläggande eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

I beslut om föreläggande eller förbud kan tillsynsmyndigheten sätta ut vite.

I fråga om tillsyn beträffande 10–12 §§ gäller bestämmelserna i marknadsföringslagen (1975:1418).

26 §

En tillsynsmyndighet får besluta att en tobaksvara som saluhålls eller uppenbart är avsedd att saluhållas i strid mot 15, 17, 18 eller 22 § skall tas om hand. Det åligger polismyndigheten att vid behov lämna handräckning när en vara skall omhändertas.

Har en vara tagits om hand, får ägaren under tillsynsmyndighetens kontroll vidta rättelser som behövs för att den skall få saluhållas. Varan får återlämnas, om det görs sannolikt att den inte kommer att saluhållas i strid mot lagen. I annat fall får varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

27 §

En tillsynsmyndighet har rätt att på anfordran få upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för tillsynen enligt denna lag.

28 §

För fullgörande av sina åligganden enligt denna lag har en tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av lagen och får där göra undersökningar och ta prover. För uttaget prov betalas inte ersättning.

Polismyndigheter skall lämna det biträde som behövs för tillsynen.

Om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov föreskriver regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

29 §

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

I paragraferna har tagits in bestämmelser om tillsynsmyndigheternas befogenhet och om tystnadsplikt m.m.

Av 25 § andra stycket följer att tillsynsmyndigheterna, såväl de centrala som lokala, kan förena förelägganden och förbud med vite. I fråga om konsumentverket/KO gäller dock bestämmelserna i marknadsföringslagen. Reglerna där innebär att det är KO eller marknadsdomstolen som beslutar om vitesförbud.

När det gäller utdömande av vite tillämpas lagen (1985:206) om viten och, såvitt gäller KO och marknadsdomstolen, marknadsföringslagen.

Reglerna om omhändertagande av tobaksvaror m.m. i 26 § har i stor utsträckning sin motsvarighet i lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror.

Straff m.m.

30 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 13, 14, 16 eller 20 § eller mot föreskrift som har meddelats med stöd av 15, 22 eller 23 § döms till böter.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Till ansvar döms inte heller, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.
Den som har överträtt vitesföreläggande eller vitesförbud döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Genom *första stycket* straffbeläggs överträdelser av reglerna om handel med tobaksvaror, om varningstexter och innehållsdeklarationer på tobaksförpackningar och om produktkontroll, bl.a. föreskrifter som har meddelats om gränsvärden för skadliga ämnen i tobaksvaror m.m. När det gäller varningstexter och innehållsdeklarationer finns en motsvarande straffbestämmelse i 9 § lagen 1975:1154.

Enligt *andra stycket* skall det inte dömas till ansvar i ringa fall. Detta överensstämmer med vad som gäller t.ex. vid överträdelser av olika bestämmelser i lagen (1977:293) om handel med drycker.

Lagen 1975:1154 innehåller inte någon regel om att ansvar faller bort i ringa fall. Å andra sidan gäller försäljningsförbudet i 3 § i 1975 års lag bara om en varningstext eller innehållsdeklaration är "uppenbart" oriktig. (Se vidare kommentaren till 20 § ovan).

Bestämmelsen i andra stycket får till följd att exempelvis enstaka försäljningar av tobaksvaror till underåriga inte bör föranleda något straff. Något straff bör inte heller ådömas, om det är fråga om enstaka försäljningar av tobaksvaror som saknar föreskriven varningstext eller innehållsdeklaration eller om en varningstext eller en innehållsdeklaration är behäftad med bara ett mindre fel.

Bestämmelserna i *tredje* och *fjärde* styckena har sin motsvarighet i lagen 1975:1154.

31 §

En tobaksvara som har varit föremål för brott mot 20 § eller värdet därav får förklaras förverkad, om inte särskilda skäl talar mot det.

32 §

Allmänt åtal för brott som avses i 30 § får väckas endast efter anmälan av en tillsynsmyndighet.

Paragraferna innehåller bestämmelser om förverkande och om allmänt åtal. Motsvarande regler finns i lagen (1975:1154) om varningstext och innehålldeklaration på tobaksvaror.

Överklagande

33 §

Miljö- och hälsoskyddsnämndens samt socialnämndens beslut enligt denna lag överklagas till länsstyrelsen. Yrkesinspektionens beslut överklagas till arbetarskyddsstyrelsen.
Länsstyrelsens beslut enligt denna lag överklagas till kammarrätten. Arbetarskyddsstyrelsens beslut får inte överklagas.
Socialstyrelsens beslut enligt denna lag överklagas till regeringen.

I tobakslagens avslutande paragraf har tagits in bestämmelser om överklagande.

I *första stycket* föreskrivs bl.a. att miljö- och hälsoskyddsnämndernas liksom socialnämndernas beslut enligt tobakslagen överklagas till länsstyrelsen. Detta

överensstämmer vad som annars gäller vid överklagande av dessa nämnders beslut.

Yrkesinspektionens beslut enligt tobakslagen skall, liksom när det gäller beslut av yrkesinspektionen enligt arbetsmiljölagen, överklagas till arbetarskyddsstyrelsen.

Av *andra stycket* framgår bl.a. att arbetarskyddsstyrelsens beslut i överklagade ärenden som avser reglerna om rökfria miljöer inte får överklagas. Ett överklagandeförbud har ansetts motiverat med hänsyn till bl.a. frågornas karaktär. Redan i dag gäller också att åtskilliga beslut som fattas av styrelsen enligt arbetsmiljölagen inte får överklagas.

Till de beslut av socialstyrelsen som enligt *tredje stycket* överklagas till regeringen hör bl.a. beslut angående varningstexter och innehållsdeklarationer och vidare beslut i produktkontrollfrågor. Såvitt avser beslut om varningstexter och innehållsdeklarationer överensstämmer ordningen för överklagande med vad som gäller i dag.

När det gäller beslut i reklamfrågor tillämpas bestämmelserna i marknadsföringslagen.

Denna lag träder i kraft den , då lagen (1975:1154) om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror samt lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror upphör att gälla.

Beslut om varningstext eller innehållsdeklaration som gäller vid ikraftträdandet av den nya lagen skall fortsätta att gälla till dess annat har föreskrivits med stöd av lagen.

Till bestämmelsen om ikraftträdande av den nya tobakslagen m.m. har fogats en övergångsregel som innebär att sådana beslut om varningstext eller innehållsdeklaration som har meddelats med stöd av lagen 1975:1154 och som gäller vid tobakslagens ikraftträdande skall fortsätta att gälla till dess annat har föreskrivits med stöd av tobakslagen.

Särskilt yttrande

av Margaretha Haglund, sakkunnig

Garanterade resurser för tobaksupplysning genom införandet av en särskild hälsovårdsavgift på tobaksvaror

Utredningen anför att informationen mot tobak bör få kraftigt ökade resurser. Frågan om att garantera sådana resurser för tobaksupplysning genom att införa en särskild hälsovårdsavgift för tobaksvaror berörs härvid av utredningen. Utredningen avstår dock från att föra fram ett konkret förslag härom.

Enligt hittillsvarande erfarenheter har tobaksupplysningen haft mycket stora svårigheter när det gäller att generera tillräckliga resurser. Tobaksupplysningen har inte på långt när fått samma medelstilldelning som andra, närliggande informationsinsatser, t.ex. alkohol- och narkotikaupplysning. Trots att många rapporter understrukit behovet av omfattande åtgärder mot tobaksbruket har resurserna för information m.m. på tobaksområdet hittills alltid varit otillräckliga. Mycket talar för att den genomgripande attitydförändring som skulle krävas för att ge tillräckliga medel för ett långsiktigt arbete är mycket avlägsen.

Arbetet mot tobaksbruket löper stor risk att misslyckas om inte tillräckliga resurser under en lång tid garanteras för omfattande informationsinsatser. Detta gäller även om de andra åtgärder som tobaksutredningen föreslår genomförs. I ett åtgärdsprogram mot tobaken är, som utredningen också framhåller, informationen ett minst lika viktigt inslag som de olika restriktionerna och en aktiv prispolitik. Ingen åtgärd kan göra de andra åtgärderna överflödiga. Alla delar av programmet är väsentliga.

En hälsovårdsavgift på tobaksvaror har fördelen att resurstilldelningen blir direkt relaterad till tobaksbrukets omfattning. Vid en omfattande försäljning behövs sannolikt betydligt större insatser för motinformation, medan informationsinsatserna sannolikt kan tillåtas avta något om tobaksförsäljningen sjunker markant.

Denna fråga har tidigare vid ett flertal tillfällen tagits upp av socialstyrelsen och andra, t.ex. Folkhälsogruppen. Enligt min mening behövs det en garanti för att det avsätts tillräckliga resurser för information. Jag anser att tobakslagen bör kompletteras med en lagregel som föreskriver ett system i form av en särskild hälsovårdsavgift på samtliga tobaksvaror som säljs i landet. En sådan lagregel skulle garantera att tillräckliga resurser avsätts för informations- och utbildningsinsatser med syfte att motverka tobaksbruket.

Som framgår av betänkandet finns det flera tänkbara system för den s.k. hälsovårdsavgiften. Man kan avsätta en del av tobaksskatten (vilket för närvarande görs i t.ex. Finland) eller av tobakens försäljningsvärde (vilket i dag sker i Island). Man kan också införa ett system med en fast avgift per

försåld tobaksförpackning. Det senare systemet har föreslagits av både socialstyrelsen och Folkhälsogruppen. Det förstnämnda systemet har dock sannolikt fördelen att det krävs mindre administrativa insatser.

Jag föreslår således att ett system med en särskild hälsovårdsavgift införs. Med tanke på att det är en viktig samhällsåtgärd att garantera tillräckliga resurser för tobaksupplysningen bör systemet slås fast i tobakslagen. Jag förordar den tekniska lösning som för närvarande tillämpas i Finland, dvs. att en liten del av tobaksskatten (0,5 procent) årligen avsätts till hälsoupplysning om tobak m.m. Om detta hade tillämpats år 1988, skulle detta år drygt 23 milj.kr. ha avsatts för åtgärder i syfte att minska tobaksbruket.

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport . [19]
Tobakslag. [29]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]

KUNGL. BIBL.
1990-03-29
STOCKHOLM