# Ang. Irlands lagförslag om regler för att införa neutrala cigarettpaket (”plain packaging”)

Tobaksfakta – oberoende tankesmedja har beretts möjlighet att lämna synpunkter på det irländska lagförslaget, i synnerhet vad gäller frågan om det finns skäl för den svenska regeringen att, inom ramen för EU:s anmälningsförfarande, lämna en formell kommentar till lagförslaget.

Utifrån de synpunkter som redovisas nedan, anser Tobaksfakta att det inte finns skäl att från svensk sida lämna någon sådan kommentar.

## Bakgrund

Tobaksrökningen är fortfarande västvärldens enskilt största förebyggbara folkhälsoproblem. Världshälsoorganisationen (WHO) beskriver rökningen som en global epidemi som årligen dödar 5,4 miljoner människor. För Sveriges del har Socialstyrelsen beräknat att rökningen dödade 12 000 rökare per år under perioden 2010–2012. Dessutom ger rökningen upphov till stora kostnader för såväl stat, landsting, kommuner och arbetsgivare som för brukaren själv. Statens folkhälsoinstitut har beräknat att rökningen i Sverige kostar samhället totalt minst 30 miljarder kronor per år i sjukvårdskostnader, produktionsbortfall och sjukskrivningar. Så väl internationellt som nationellt görs stora ansträngningar för att motverka tobaksbrukets enorma skadeverkningar. Det är i detta perspektiv det aktuella irländska lagförslaget måste ses.

## Det irländska lagförslaget

Syftet med det irländska förslaget är att göra tobaksförpackningarna mindre attraktiva för konsumenter, i synnerhet ungdomar. Förslaget innebär också, i enlighet med EU:s nya tobaksproduktdirektiv (2014/40/EU), bl.a. att hälsovarningarna görs mer framträdande. Om förslaget går igenom kommer all ovidkommande förpackningsdekor att förbjudas, vilket innebär att logotyper, särskilda dekorfärger och andra grafiska utsmyckningar tas bort från tobaksförpackningarna. De inslag i förpackningsdekoren som får finnas kvar (t.ex. varumärke och produktnamn), skall återges på ett neutralt sätt. Som grund för förslaget redovisas en rad vetenskapliga studier och analyser från flera länder (se http://health.gov.ie/blog/publications/standardised-packaging-d-hammond/) som talar för att införandet av standardiserade förpackningar bidrar till minskad rökning. Här finns också data från Australien, som redan har infört motsvarande lagstiftning. Data pekar på att införandet av neutrala paket bidrar till att motverka missuppfattningar om rökningens risker, ökar hälsovarningarnas effektivitet, reducerar tobaksvarornas attraktionskraft bland barn och ungdomar och även främjar rökstopp bland vuxna. Sammanfattningsvis konstateras att det finns mycket starkt stöd för att ett genomförande av förslaget skulle få stor effekt när det gäller att uppnå de irländska folkhälsomålen i fråga om tobaksbruk.

## Internationella aspekter

Det irländska lagförslaget är inte unikt. Redan i december 2012 införde Australien lagstiftning om neutrala cigarettpaket, (”plain packaging”). En analys av aktuell rökvanestatistik för Australien visar att tobaksförsäljningen minskade med 3,4 procent under det första året efter lagändringen. Det är f.n. flera länder som planerar eller redan står i omedelbart begrepp att införa detta slags lagstiftning. Hit hör bl.a. Storbritanniens fyra riksdelar, Norge, Nya Zeeland, Indien, Uruguay och Sydafrika. Så sent som i juni i år lade även Social- och hälsovårdsministeriet i Finland fram ett nytt tobakspolitiskt åtgärdsprogram, där en av åtgärderna gäller införandet av standardiserade, neutrala tobaksförpackningar.

Den internationella utvecklingen styrs av Världshälsoorganisationens, WHO:s, ramkonvention om tobakskontroll (WHO Framework Convention on Tobacco Control, FCTC). Konventionen är ett juridiskt bindande dokument med samma status som t.ex. FN:s barnrättskonvention. Den har hittills ratificerats av 179 av världens länder (liksom även av EU). Sverige ratificerade konventionen år 2005. Genom att ansluta sig till ramkonventionen förbinder ett land sig att genomföra de vetenskapligt grundade åtgärder som anges i konventionens olika artiklar, däribland neutrala tobaksförpackningar.

EU har nyligen antagit ett nytt tobaksproduktdirektiv (2014/40/EU) som bl.a. innebär att hälsovarningarna kommer att få väsentligt ökat utrymme på paketen. Dessutom förbjuds sådana inslag på paketen som kan vara vilseledande genom att skapa en felaktig uppfattning om varans egenskaper, hälsoeffekter, m.m., eller som antyder hälsomässiga eller livsstilsmässiga fördelar. Direktivet, som skall implementeras senast år 2016, medför i realiteten att utrymmet för den kommersiella förpackningsreklamen minskar drastiskt. Dessutom innehåller direktivet (i artikel 24) en bestämmelse om att direktivet inte skall påverka medlemsstaternas rätt att behålla eller införa ytterligare krav på standardisering av tobaksförpackningar om detta är motiverat av folkhälsoskäl. Med andra ord medför direktivet inget hinder för medlemsländerna att införa regler om neutrala tobaksförpackningar – tvärtom.

Från tobaksindustrin och närstående branscher hävdas ofta att införandet av neutrala paket skulle strida mot olika internationella regler och överenskommelser gällande handel, immateriella rättigheter o. dyl. Sådana regler och överenskommelser innehåller dock regelmässigt undantag för ingrepp som motiveras av omsorgen om viktiga värden som t.ex. hälsa och miljö. De länder som redan beslutat införa regler om neutrala förpackningar har noggrant analyserat sådana reglers förenlighet med internationella avtal och regler. De har funnit att internationell rätt inte hindrar införandet av neutrala paket. Dock kan det ibland behövas visst hänsynstagande till internationell rätt. I det irländska lagförslaget finner man t.ex. ett stadgande om att lagen inte skall medföra något hinder mot att registrera resp. någon plikt att avregistrera ett visst tobaksvarumärke. Detta är ett hänsynstagande till internationell varumärkesrätt. Det finns dock ingenting i denna varumärkesrätt som ovillkorligen hindrar ett land från att reglera användningen av ett visst varumärke.

Tobaksindustrin och dess allierade hävdar också ofta att införandet av neutrala paket skulle medföra ökad risk för smuggling och annan illegal tobakshantering. Farhågorna saknar hållbar grund, i synnerhet som såväl WHO:s ramkonvention om tobakskontroll (i synnerhet dess protokoll om bekämpning av illegal handel, antaget år 2012) som det nya EU-direktivet innehåller en rad regler om märkning, spårbarhet etc. som kraftigt stärker det internationell brottsförebyggande arbetet på tobaksområdet.

## Några svenska aspekter

Sverige har ratificerat WHO:s ramkonvention och därigenom förpliktat sig att respektera de skyldigheter den medför. I konventionens artikel 5 sägs uttryckligen att parterna, när de fastställer och genomför sin folkhälsopolitik i fråga om tobakskontroll, skall agera för att skydda denna politik från påverkan av kommersiella och andra intressen inom tobaksindustrin. Parterna skall också samarbeta vid utformningen av föreslagna åtgärder, förfaranden och riktlinjer för genomförandet av konventionen och de protokoll som de är anslutna till. Sverige är också förpliktigat att implementera EU:s nya tobaksdirektiv. Detta direktiv innebär ett stort framsteg på vägen mot neutrala tobaksförpackningar och medför inga hinder mot att enskilda medlemsstater inför regler om ”plain packaging”.

Regeringen har nyligen tillsatt en särskild utredare (dir. 2014:108) med uppdrag att lämna förslag till nationellt genomförande av EU:s nya tobaksproduktdirektiv. Utredaren skall också lämna förslag till nationellt genomförande av WHO:s ovan nämnda protokoll om åtgärder mot illegal tobakshandel. Uppdragen skall redovisas under nästa år. I uppdraget ingår att analysera hur direktivet förhåller sig till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Bakgrunden kan tänkas vara att man från tobaksbranschen och dess allierade ofta hävdar att införandet av hälsovarningar och annan reglering av förpackningarnas utformning skulle strida mot grundlagen. Tobaksbranschens påståenden har hittills inte hindrat att varningstexter gjorts obligatoriska på tobaksförpackningarna (vilket första gången skedde år 1986) eller att tidigare Konsumentverket förbjudit vissa bildinslag på paketen då de bedömts utgöra otillbörlig marknadsföring. Tryckfrihetsförordningen innehåller redan idag (9§) regler som tillåter förbud mot tobaksreklam. Här finns också en regel som möjliggör förbud mot reklam om förbudet skall skydda hälsa och miljö enligt förpliktelser som följer av Sveriges EU-medlemskap. Utredarens analys torde därför inte komma att avse hälsovarningarnas storlek eller andra regler om förpackningsutformningen, utan en del andra grundlagsmässiga aspekter som direktivet kan aktualisera. Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar.

Regeringen har nämligen också tillsatt en kommitté (dir. 2014:97) på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området som bl.a. har fått i uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar som eventuellt är nödvändiga för att kunna reglera att en stor del av en tryckt skrift skall vara täckt med varningstexter eller liknande. Kommittén skall bl.a. analysera om det finns behov av och är lämpligt att uttryckligen i grundlag ange att bestämmelser om produktinformation, varningstexter och liknande information kan regleras i vanlig lag. Bakgrunden till denna del av uppdraget är just farhågor om att det nya tobaksdirektivet delvis skulle kunna stå i strid med svensk grundlag. Om kommittén anser att det behövs förändringar av grundlagen för att direktivet skall kunna implementeras, skall kommittén lämna de författningsförslag som behövs. Kommitténs arbete skall vara slutfört under 2016.

## Slutsatser

Finns då skäl för den svenska regeringen att, inom ramen för EU:s anmälningsförfarande, lämna en formell kommentar till det irländska lagförslaget om ”plain packaging”? Vi kan inte finna några sådana skäl. Tvärtom finns det flera starka skäl att inte företa något som kan förhindra, försvaga eller försena den irländska lagstiftningen.

* 1. Lagförslaget syftar till att motverka skadeverkningarna av tobak. Det finns stark vetenskaplig grund för att ett genomförande av förslaget kraftfullt främjar detta syfte. Även Sverige bedriver ett nationellt folkhälsoarbete för minskat tobaksbruk. Vi har ingen anledning att söka motverka eller sabotera andra länders initiativ inom ramen för deras vetenskapligt baserade folkhälsoarbete.
* 2. Lagförslaget överensstämmer med WHO:s tobakskonvention, som Sverige har ratificerat. Konventionen föreskriver att parterna skall samarbeta för att genomföra konventionen, och att genomförandearbetet skall skyddas mot påverkan från tobaksindustrin. Om Sverige skulle lämna en formell kommentar mot förslaget, skulle vi svika de förpliktelser vi åtagit oss enligt konventionen.
* 3. Lagförslaget är också förenligt med EU:s nya tobaksproduktdirektiv. Det skulle te sig synnerligen egendomligt och illojalt om Sverige skulle desavouera det nya direktivet genom att försöka – negativt – påverka ett annat medlemslands initiativ i överensstämmelse med direktivet.
* 4. Australien har redan infört lagstiftning om neutrala paket. I samband med detta analyserade parlamentets lagutskott lagstiftningens förenlighet med olika regler och avtal inom området internationell handel (Världshandelorganisationen, WTO). Samtliga avtal (inkl. TRIPS, TBT, GATT) ger möjlighet till regleringar kring liv och hälsa. Lagutskottet fann där inga hinder mot att genomföra lagen. Vi kan inte finna någon saklig grund på vilken Sverige skulle kunna basera en annorlunda åsikt.
* 5. I Sverige bedrivs redan två statliga utredningar i syfte att klarlägga vilka lagändringar (inkl. grundlagsändringar) som eventuellt kan behövas för att fullt ut implementera EU:s nya tobaksproduktdirektiv. Det vore anmärkningsvärt och olyckligt om regeringen nu – genom en officiell kommentar – skulle binda sig för en viss bestämd åsikt i frågor som är under utredning.

Sammanfattningsvis finner vi således att det inte finns något skäl för Sverige att lämna en formell kommentar till det aktuella irländska lagförslaget. Tvärtom är det vår förhoppning att det utredningsarbete som nu bedrivs med anknytning till WHO:s ramkonvention om tobakskontroll och EU:s tobaksproduktdirektiv, skall ge underlag för en förstärkning av det svenska tobakspreventiva arbetet, med inspiration från Irland och de andra länder som just nu vill införa neutrala paket och andra åtgärder för att minska tobaksbruket.

De delmål för 2014 som Sverige ställt upp på tobaksområdet inom ramen för vår nationella folkhälsopolitik, kommer inte att uppnås. Vi bör förstärka vårt eget tobakspreventiva arbete – inte försvåra andra länders arbete mot tobakens skadeverkningar.

Göran Boëthius

Ordförande, Tobaksfakta – oberoende tankesmedja

Bilaga: Om neutrala paket, Faktablad från Tobaksfakta. Maj 2014.