

Justitiedepartementet
Grundlagsenheten
Lisa Englund Krafft
103 33 Stockholm

Yttrandet även insänt per e-post:
lisa.englund.krafft@regeringskansliet.se

Följande yttrande från Swedish Match redogör för ståndpunkter, synpunkter och invändningar rörande Mediegrundlagskommitténs betänkande Ändrade mediegrundlagar (SOU 2016:58). Swedish Match står till förfogande om frågor eller synpunkter följer av denna inlägga.

Med vänlig hälsning

Swedish Match AB

Sara Wagrowski

YTTRANDE

Darienr; Ju2016/06394/L6

Inledning

Swedish Match avser att lämna synpunkter på ovan nämnda utredning i den del som avser förslaget till en delegationsbestämmelse om produktinformation m.m. samt kommentera frågan om neutrala tobaksförpackningar.

Utredarens förslag kan få mycket långtgående och ingripande näringspolitiska konsekvenser för den svenska snusbranschen. Samtidigt är det väl känt att riskerna för negativ hälsopåverkan med snusning inte bara är väsentligen mindre än cigarettökning utan även mindre i jämförelse med andra vanliga levnadsvanor som riskbruk av alkohol, fysisk inaktivitet och ohälsosamma matvanor, vilket Socialstyrelsen också konstaterat.¹ Swedish Match anser inte att utredaren har beaktat detta i sin bedömning och presenterade förslag bör omformuleras med hänsyn till en proportionalitetsbedömning utifrån snusets relativa risker (till skillnad från röktaobak) och i förhållande till motstående intressen.

Generellt anser Swedish Match att reglering av produktinformation, även sådan som avser nikotin- och tobaksprodukter, ska utgå ifrån oberoende vetenskaplig bedömning av konsekvenser för folkhälsan och stå i proportion till etablerad riskprofil. Varken det presenterade förslaget för en delegationsbestämmelse om produktinformation m.m. eller förslaget till utformning av en undantagsbestämmelse om neutrala tobaksförpackningar tar hänsyn till detta.

Tillåts långtgående ingrepp i grundlagsskyddet utan rimliga proportionalitetsbedömningar öppnar man upp för godtyckliga inskränkningar i andra levnadsvanor som kan anses mindre sunda som t.ex. vissa matvanor. Vad som kan anses vara skyddsvärda intressen kan inte fastställas utan att föregås av noggranna utredningar.

Inskränkningar i tryck- och yttrandefriheten bör endast genomföras efter utförliga överväganden och endast genomföras om det finns brett objektivet stöd för skyddsändamålet och om syftet med den tänkta inskränkningen inte kan uppnås på ett annat, mindre ingripande sätt för att uppfylla kraven på proportionalitet.

Förslaget till en delegationsbestämmelse om produktinformation m.m

Ett antal kumulativa kriterier måste vara uppfyllda för att inskränkande reglering ska vara förenlig med gällande rätt. För att besvara huvudfrågan om åtgärder som medför inskränkningar i grundlagsskyddade rättigheter och skyddsvärda intressen ska anses vara tillåtna måste det exempelvis fastställas att;

1. det allmänna beredningskravet har blivit uppfyllt;
2. åtgärden inte innebär en otillåten inskränkning av det skydd som följer av TF/YGL;
3. ev. inskränkning av egendomsskyddet är motiverat av ett angeläget allmänt intresse;
4. lagstiftningsprodukten inte leder fram till normkollisioner som försvårar eller omotiverat undergräver funktionen eller tillämpningen av en annan rättsakt;
5. inskränkningen ifråga är förenlig med bestämmelserna i EU:s primärrätt;
6. kravet på likabehandling är uppfyllt;
7. åtgärden kan anses vara förenlig med proportionalitetsprincipen.

I praktiken handlar det om att för det första identifiera vilket skyddsintresse som motiverar en ingripande lagstiftning, för det andra att identifiera vilka motstående intressen som måste beaktas

¹ Nationella riktlinjer för sjukdomsförebyggande metoder, 2011, Socialstyrelsen

genom ett korrekt beredningsarbete och därefter göra en ändamålsenlig och proportionell avvägning mellan dessa olika skyddsintressen.

Swedish Match anser inte att utredningen i SOU 2016:58 i tillräcklig grad beaktar riskerna för att ovanstående punkter förbises om en undantagsregel införs i 1 kap. § 12 p.4 Tryckfrihetsförordningen, som möjliggör att regeringen i vanlig lag uppställer krav på att det införs varningstexter, innehållsdeklarationer eller annan *liknande* produktinformation – enbart med kravet att lagstiftaren ska anse att syftet med kravet är skydd för hälsa, miljö eller konsumentskydd.

Utredningens förslag till utformning av delegationsbestämmelsen riskerar att få långtgående konsekvenser för konsumenter och näringsidkare. Undantaget specificerar inte vilka produkter som kan komma att omfattas av förslaget och begränsar inte på ett fullgott sätt vilken information som kan komma att omfattas. Förslaget öppnar således för än mer långtgående krav på produktinformation *eller liknande information*. Detta kan även leda till att kraven på texter på produktförpackningar blir så omfattande att de alltför mycket beskär möjligheten för näringsidkare att förse förpackningar med egen text.

Swedish Match anser inte att föreslagen utformning av en delegationsbestämmelse om produktinformation m.m. uppfyller utredarens eget uppställda krav på att tillämpningsområdet för undantaget bör vara tydligt avgränsat. Konsekvensen av detta kan mycket väl leda till orimliga och ej tillräckligt avvägda begränsningar av vuxna konsumenters rätt att ta del av och inhämta relevant produktinformation samt näringsidkares rätt att fritt utforma sina produktförpackningar.

Det är även anmärkningsvärt att det i förslaget inte uppställs något krav på att införande av varningstexter på livsmedelsprodukter måste baseras på vetenskapligt grundade fakta.

Förslaget att kunna reglera produktinformation i vanlig lag motiveras av att man vill *underlätta för lagstiftaren att hantera situationer då intresset av att skydda tryck-och yttrandefriheten framstår som relativt svagt i frågor som har koppling till produktinformation*. Swedish Match anser inte att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är fullgoda skäl att möjliggöra inskränkningar i grundlagsskyddade rättigheter. Presenterade argument för förslaget samt förslaget till utformning av regleringen lämnar ett alltför stort utrymme för att subjektiva och/eller politiska skäl motiverar obefogade inskränkningar i grundlagsskyddade rättigheter. Vad som krävs för att skydda hälsa, miljö och/eller konsumentskydd måste bestämmas på objektiva grunder och föreslagna åtgärder måste viktas utifrån en proportionalitetsbedömning med hänsyn tagen till vilka produkter som skulle omfattas av vid var tid aktuellt lagförslag.

Neutrala förpackningar

Swedish Match instämmer i utredarens slutsats att ett införande av neutrala tobaksförpackningar skulle strida mot de principer som bär upp grundlagarna och utredarens slutsats att ett sådant ingrepp uppenbarligen är ett brott mot den nuvarande tryckfrihetslagstiftningen. Ett sådant ingrepp i såväl varumärkesrätten som regeringsformens skydd mot äganderätten kräver en väl genomförd proportionalitetsbedömning m.m. Swedish Match instämmer med utredaren att förslaget om neutrala tobaksförpackningar inte uppfyller de kraven och vill tillägga att oavsett om man skulle anse att kraven uppfylls vad gäller röktokek så bör inte snus omfattas av en eventuell reglering för neutrala tobaksförpackningar. Förslaget till hur en reglering om neutrala tobaksförpackningar skulle kunna utformas tar emellertid inte höjd för att svenskt snus som har dokumenterat måttlig negativ hälsopåverkan borde falla utanför en redan för röktokek mycket ingripande reglering.

Swedish Match önskar nedan kort kommentera de nödvändiga analyssteg som måste vidtas för att bedöma förenligheten med gällande rätt för ett krav på neutrala tobaksförpackningar. Utgångspunkten för analysen är att det inte finns något förbud mot tillverkning, saluförande, tillhandahållande eller

spridning av tobaksprodukter, dvs, produkterna är i sig tillåtna. Tobaksprodukter är dock jämlikt 1 § Tobakslagen på grund av de hälsorisker och olägenheter som är förbundna med bruk av tobak och exponering för tobaksrök omgärdade av särskilda bestämmelser om begränsning av rökning i vissa lokaler och utrymmen samt på vissa områden utomhus, rökfri arbetsmiljö, varningstexter och innehållsdeklaration på förpackningar till tobaksvaror, begränsningar av handeln med och rätten till införsel av tobaksvaror, marknadsföring av tobaksvaror och användning av vissa varukännetecken i marknadsföring av andra varor eller tjänster, samt produktkontroll m.m. av tobaksvaror. När kraven i Tobakslagen är uppfyllda föreligger i rättslig mening inga övriga hinder för saluförande eller samhandel inom unionen med bl.a. cigaretter. Det är alltså fråga om en i sig tillåten produkt som visserligen kringgärdas av begränsningar.

Utredningens förslag till utformning av en undantagsbestämmelse om neutrala tobaksförpackningar definierar inte i detalj vilka krav som i lag skulle kunna uppställas för att tobaksförpackningar ska ha en enhetlig utformning, men det framgår att den enda garanterade rättigheten till att ange produktinformation på tobaksprodukter skulle vara att ange *produkttyp och tillverkare*. I övrigt ska lagstiftaren kunna ange bestämmelser för hur förpackningen på ett enhetligt sätt ska utformas. Förslaget säkerställer således inte ens att näringsidkaren ska ha rätt att ange aktuell produkts ordvarumärke (ens i neutralt teckensnitt). Detta öppnar upp för långtgående konsekvenser med förbud mot all användning av varumärken på tobaksförpackningar, t.ex. varumärken i form av ord, figurer, logotyper, färger och andra varuutstyrselar. Förbudet avser användning av sådana märken på tobaksförpackningar som säljs till konsumenter.

Konsekvensen av sådana åtgärder blir i praktiken att tobaksbolagen berövas sin egendom och hindras från att använda förpackningen från normalt grundlagsskyddade uttalanden. Varumärkens existens och innehåll är beroende av att varumärkena används. Det framhålls även i SOU 2016:58 att ens ett införande av en sådan delegationsbestämmelse är alltför ingripande och det är anmärkningsvärt att utredaren mot den bakgrunden ändå föreslår en så bred utformning av undantagsbestämmelsen.

Utöver de nödvändiga rättsliga krav som ställs för inskränkande reglering av varumärkesrätten, egendomsrätten och tryckfrihetsförordningen, måste uppmärksammas att Europakommissionen genomförde ett offentligt samråd inför översynen av tobaksproduktsdirektivet under hösten 2010. Den svenska regeringen lämnade genom ett brev (dnr S2010/6280/FH) av den 17 december 2010 undertecknat av socialministern svar på samrådets frågeställningar som inkluderade frågan om s.k. neutrala förpackningar (plain packaging). I brevet angavs att Sverige starkt motsatte sig införandet av neutrala förpackningar på grund av de skadliga effekterna för befintliga varumärkesrättigheter. I brevet anfördes bl.a. att ett sådant urholkande av immateriella rättigheter kunde få konsekvenser för internationella avtal samt att det var tveksamt om sådana förpackningar var förenliga med skyddet av immateriella rättigheter enligt artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll.