

Regeringens proposition

2009/10:207

Olovlig tobaksförsäljning

Prop.
2009/10:207

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 22 april 2010

Fredrik Reinfeldt

Maria Larsson
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition föreslås förändringar i tobakslagen (1993:581) som syftar till en bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns samt en effektivare tillsyn.

Kraven på näringsidkare som bedriver försäljning av tobaksvaror skärps. Försäljning får inte påbörjas förrän anmälan har gjorts till kommunen. Till anmälan ska fogas ett egenkontrollprogram och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Personal som ansvarar för försäljningen ska ges det stöd och den information som behövs för att de ska kunna följa lagens bestämmelser. Såväl kommunen som polisen utövar tillsyn över bestämmelserna om handel i tobakslagen. En tillsynsmyndighet ska kunna begära polisens hjälp vid vissa tillsynsåtgärder om åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter att använda våld behövs. Kommuner ska kunna träffa avtal om samverkan avseende tobakstillsynen. Det föreslås vidare att kommunen ska kunna meddela försäljningsförbud vid allvarliga eller upprepade överträdelse av bestämmelserna i tobakslagen. Om försäljningsförbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd får varning istället meddelas. Ett sådant förbud får meddelas för högst sex månader. Överklagandebestämmelserna ändras. En kommuns beslut ska fortsättningsvis överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett par nya straffbestämmelser föreslås. Att sälja tobaksvaror utan att först ha gjort anmälan till kommunen kan medföra straffrättsligt ansvar, likaså att sälja tobak i strid med meddelat försäljningsförbud. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2010.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581).....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	10
4	Allmänna utgångspunkter.....	10
5	Detaljhandel.....	15
5.1	Skärpta krav på anmälan.....	15
5.2	Näringsidkarens ansvar.....	16
6	Tillsyn m.m.....	19
6.1	Allmänt om tillsyn.....	19
6.2	En effektivare tillsyn.....	20
6.3	Polisens ansvar.....	21
6.4	Kommunal samverkan.....	22
7	Försäljningsförbud.....	24
8	Överklagande av kommuns beslut.....	26
9	Straffbestämmelser.....	27
10	EU-rättsliga aspekter.....	29
10.1	Tjänstedirektivet.....	29
10.2	Vilka anmälningståtgärder blir aktuella i detta lagstiftningsärende?.....	30
11	Konsekvenser.....	30
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	34
13	Författningskommentar.....	35
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Olovlig tobaksförsäljning (SOU 2009:23).....	40
Bilaga 2	Utredningens författningsförslag.....	44
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser.....	51
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	52
Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	58
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 april 2010.....	60

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2009/10:207

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581).

2 Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)

Prop. 2009/10:207

Härigenom föreskrivs i fråga om tobakslagen (1993:581)¹
dels att 12 c, 19, 19 a, 21, 23 och 25–27 §§ samt rubrikerna närmast före 12 c och 27 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas sex nya paragrafer, 12 d, 19 c, 20 a, 23 a, 23 b och 27 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Anmälan och *egentillsyn*

Anmälan och *egenkontroll*

12 c §²

En näringsidkare *som tillhandahåller* tobaksvaror för försäljning till konsumenter *skall anmäla försäljningen hos den kommun där försäljningen sker. Anmälan skall göras senast när försäljningen påbörjas.*

Näringsidkaren *skall* utöva särskild *tillsyn (egentillsyn)* över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt *egentillsynsprogram.*

En näringsidkare *får inte tillhandahålla* tobaksvaror för försäljning till konsumenter *utan att först ha anmält försäljningen till den kommun där försäljningen ska ske.*

Näringsidkaren *ska* utöva särskild *kontroll (egenkontroll)* över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt *egenkontrollprogram.*

Till anmälan enligt första stycket ska näringsidkaren foga egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Om uppgifterna ändras ska det anmälas till kommunen utan dröjsmål.

12 d §

En näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter ska ge personalen den information och det stöd som behövs för att personalen ska kunna följa denna lag och avslutande föreskrifter.

¹ Lagen omtryckt 2005:369.

² Senaste lydelse 2005:369.

19 §³

Den centrala tillsynen över att denna lag och föreskrifter *som meddelas med stöd av lagen* följs utövas av

1. Arbetsmiljöverket när det gäller
 - a) lokaler och andra utrymmen som avses i 2 § och som är upplåtna enbart för personal, och
 - b) lokaler och andra utrymmen på vilka 8 § ska tillämpas.
2. Statens folkhälsoinstitut när det gäller
 - a) miljöer som avses i 2 § och som inte är upplåtna enbart för personal,
 - b) lokaler som avses i 4 §,
 - c) varningstexter m.m. enligt 9, 10 och 11 §§,
 - d) handel enligt 12–12 b §§ och *annmälan och egentillsyn enligt 12 c §,*
 - e) produktkontroll m.m. enligt 16–18 §§, och
 - f) uppgifter om kostnader för marknadsföring enligt 18 b §, samt
3. Konsumentombudsmannen när det gäller marknadsföring enligt 9 a § eller 14–14 b §§.

Vid Konsumentombudsmannens tillsyn tillämpas bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486).

19 a §⁴

Den omedelbara tillsynen över att denna lag och föreskrifter *som meddelas med stöd av lagen* följs utövas av

1. Arbetsmiljöverket när det gäller lokaler och andra utrymmen för vilka verket har den centrala tillsynen, och
2. *den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer* när det gäller
 - a) de miljöer och lokaler för vilka Statens folkhälsoinstitut har den centrala tillsynen,
 - b) *bestämmelserna om handel m.m. enligt 12–12 c §§, och* b) *bestämmelserna om varningstexter m.m. i 9 och 11 §§ på försäljningsställen,*
 - c) bestämmelserna om marknadsföring m.m. i 14 och 14 a §§ när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen.
3. *kommunen och polismyndigheten när det gäller bestämmelserna om handel m.m. enligt 12–12 d §§.*

³ Senaste lydelse 2008:495.

⁴ Senaste lydelse 2005:369.

Länsstyrelsen utövar inom länet Länsstyrelsen utövar inom länet
tillsyn enligt första stycket 2. tillsyn enligt första stycket 2.
Länsstyrelsen *skall* Länsstyrelsen *ska*

1. följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, och
2. främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra.

19 c §

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt denna lag ska ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att avgöra ärenden enligt 20 eller 20 a §.

20 a §

Vid allvarliga eller upprepade överträdelser av bestämmelserna i denna lag får kommunen förbjuda en näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter att fortsätta försäljningen eller, om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, meddela varning.

Ett förbud enligt första stycket meddelas för en tid av högst sex månader.

Beslut enligt första stycket gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

21 §⁵

En tillsynsmyndighet får besluta att en tobaksvara *skall* tas om hand, om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med *lagen* eller *en föreskrift som meddelats med stöd av lagen. Kronofogdemyndigheten skall vid behov lämna handräckning när en vara skall tas om hand.*

Om en vara har tagits om hand, får ägaren under tillsynsmyndig-

En tillsynsmyndighet får besluta att en tobaksvara *ska* tas om hand om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med *denna lag* eller *anslutande föreskrifter.*

Om en vara har tagits om hand, får ägaren under tillsynsmyndig-

⁵ Senaste lydelse 1996:941.

hetens kontroll vidta de rättelser som behövs för att varan *skall* få säljas. Varan *skall* återlämnas om det görs sannolikt att den inte kommer att säljas i strid med *lagen* eller *en föreskrift som har meddelats med stöd av denna*. I annat fall får varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

Ett beslut enligt första stycket gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

hetens kontroll vidta de rättelser som behövs för att varan *ska* få säljas. Varan *ska* återlämnas om det görs sannolikt att den inte kommer att säljas i strid med *denna lag* eller *anslutande föreskrifter*. I annat fall får varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

23 §⁶

För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har en tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av *lagen* eller *av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen* och får där göra undersökningar och ta prover. För uttagna prov betalas inte ersättning. *Kronofogdemyndigheten skall lämna den handräckning som behövs för tillsynen.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov.

För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har en tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av *denna lag* eller *anslutande föreskrifter* och får där göra undersökningar och ta prover. För uttagna prov betalas inte ersättning.

23 a §

Kommunen och polismyndigheten ska underrätta varandra om förhållanden som är av betydelse för tillsynen.

En kommun som har fattat beslut i ett ärende enligt denna lag ska skicka en kopia av beslutet till Statens folkhälsoinstitut samt den länsstyrelse och polismyndighet som berörs av beslutet.

23 b §

Polismyndigheten ska på begäran av en annan tillsynsmyndighet lämna den hjälp som behövs vid tillämpningen av 21 och 23 §§.

En begäran enligt första stycket får göras endast om

⁶ Senaste lydelse 1996:941.

1. *det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller*
2. *det annars finns synnerliga skäl.*

25 §⁷

Beslut som en *i 19 a § angiven nämnd* har fattat enligt denna lag eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut som en *kommun* har fattat enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut som Statens folkhälsoinstitut har meddelat med stöd av 20 § första stycket eller 21 § eller som Arbetsmiljöverket meddelat får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

26 §⁸

Beslut om en föreskrift enligt 18 § eller 23 § andra stycket som en myndighet har meddelat med stöd av ett bemyndigande får inte överklagas.

Beslut om föreskrifter enligt 9 § som en myndighet har meddelat med stöd av ett bemyndigande får överklagas hos regeringen av tillverkare av tobaksvaror och importörer av tobaksvaror som är avsedda att säljas till konsumenter inom landet.

Ansvar

Ansvar m.m.

27 §⁹

Den som uppsåtligen bryter mot 11 § eller *den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 12 § första eller andra stycket* döms för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som uppsåtligen bryter mot 11 § eller *säljer tobaksvaror i strid med förbud som har meddelats enligt 20 a §* döms för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter

⁷ Senaste lydelse 2005:369.

⁸ Senaste lydelse 1996:941. Ändringen innebär att första stycket upphävs.

⁹ Senaste lydelse 2005:369.

Är gärningen att anse som ringa döms inte till ansvar.

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

27 a §

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
2. En anmälan om försäljning av tobaksvaror enligt 12 c § som har gjorts före ikraftträdandet har fortsatt giltighet.

Regeringen beslutade den 19 mars 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av effektiviteten och efterlevnaden av bestämmelsen om åldersgräns för handel med tobaksvaror och därtill anknutna bestämmelser (dir. 2008:29).

Utredningen antog namnet Utredningen om tobaksförsäljning till unga. I februari 2009 överlämnades betänkandet Olovlig tobaksförsäljning (SOU 2009:23). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats, en förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2009/1941/FH). I denna proposition behandlas de förslag som regeringen har valt att gå vidare med.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 11 mars 2010 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen har följt Lagrådets förslag. Lagrådets yttrande kommenteras närmare i författningskommentaren.

4 Allmänna utgångspunkter

Den svenska tobakspolitiken

Tobaksvanor grundläggs ofta i unga år. Att förhindra att barn och ungdomar hamnar i tobaksberoende är ett av tobakslagens viktigaste syften. Tobakslagens (1993:581) 12–12 a § stadgar om en 18-års åldersgräns för försäljning av tobaksvaror. Det är regeringens bedömning att de flesta näringsidkare är skötsamma. Upprepade undersökningar visar dock att efterlevnaden av ålderskontrollen kan förbättras. Ett stort antal ungdomar under 18 år lyckas, trots att det är förbjudet, fortfarande köpa tobaksvaror. Det finns därför ett behov att se över hur tillsynen kan effektiviseras för att förbättra efterlevnaden av bestämmelsen om åldersgräns för handel med tobaksvaror.

Det övergripande målet för den svenska tobakspolitiken är att minska tobaksbruket och de nationella etappmålen för tobaksområdet är vägledande för regeringens satsningar på tobaksområdet (prop. 2007/08:110, bet. 2007/08:SoU11). Etappmålen är:

- en tobaksfri livsstart från år 2014,
- en halvering till år 2014 av antalet ungdomar under 18 år som börjar röka eller snusa,
- en halvering till år 2014 av andelen rökare bland de grupper som röker mest, och
- att ingen ofrivilligt ska utsättas för rök i sin omgivning.

Statens folkhälsoinstitut (FHI) har som sektorsansvarig myndighet nationellt samordningsansvar för det tobaksförebyggande arbetet. I detta ingår insatser mot tobaksbruk, exempelvis att utveckla kunskapsstöd,

metodstöd samt strategiskt stöd till det lokala och regionala folkhälsoarbetet. FHI har vidare tillsynsansvar enligt tobakslagen. FHI har i uppdrag att som ett särskilt uppdrag genomföra den nationella tobaksstrategin, som har tre prioriterade områden Dessa områden är:

- Nationellt stöd till lokalt arbete, inklusive förebyggande arbete bland barn och unga.
- En särskild satsning på att förebygga tobaksbruk bland barn och ungdomar.
- En kraftsamling för tobaksavvänjning tillgänglig för alla. En förstärkning av folkhälsoinstitutets tillsyn avseende tobakslagen och kompetens- och utbildningsinsatser för länsstyrelser och kommuner.

En framgångsrik tobakspolitik förutsätter att regionala och lokala aktörer arbetar på ett effektivt sätt och att frivilligorganisationer och andra aktörer är aktiva. Ett brett långsiktigt arbete som involverar många aktörer och på många olika nivåer är grundläggande för att uppnå målen avseende barns och ungas rökning och snusning. Det är framför allt det lokala samhället som är det förebyggande arbetets arena. Det är av stor vikt att samordningen av det förebyggande arbetet fortsätter att utvecklas på alla nivåer och att alla berörda huvudmän bidrar till att skapa de förutsättningar som behövs för ett effektivt arbete.

Tobaksförsäljningens storlek och struktur

Tobakshandel är sedan 1960-talet en fri näring, vilket innebär att i princip alla näringsidkare kan sälja tobak. Till skillnad från detaljhandel med folköl uppställs inte krav på lokalen eller vilken handel som i övrigt bedrivs i denna. Tobaksvaror säljs på många olika försäljningsställen, från de stora livsmedelskedjornas butiker till små bensinmackar, kiosker, hotell och restauranger. I den undersökning som utredningen har låtit genomföra framgår att försäljning också sker på mer udda försäljningsställen som t.ex. äldreboenden, bilhandlare och leksaksaffärer.

Utredningen har dock visat att huvuddelen av tobaksvaror omsätts inom den näringsgren som innefattar butiker, varuhus och stormarknader. Näringsgrenens andel av den totala tobaksförsäljningen år 2006 uppgick till cirka 66 procent. Förhållandevis stor omsättning sker också inom näringsgrenen tobaksaffär, med nästan 23 procent av marknaden.

Enligt de senaste uppgifterna från Statistiska Centralbyrån (SCB), som publicerar uppgifter om försäljning av tobaksvaror, så har det totala antalet sålda cigaretter minskat från 7,3 miljarder år 2001 till 6,7 miljarder år 2006. Vad gäller snus har den totala försäljningen ökat från 6 500 ton år 2001 till 7 200 ton år 2006. Enligt SCB har hushållens konsumtionsutgifter för tobak ökat under perioden 1997–2005. År 1997 uppgick utgifterna till 16 074 miljoner kronor för att därefter öka till 18 936 miljoner kronor år 2003. År 2005 minskade utgifterna till 17 577 miljoner kronor. Nettoomsättningen i detaljhandeln avseende försäljningen av tobaksvaror till konsument har ökat under perioden 1997–2006. SCB visar att 1997 uppgick nettoomsättningen inklusive mervärdesskatt till 8 939 miljoner kronor, för att därefter öka till 13 926 miljoner kronor år 2006.

Tobakskonsumtion

Tobaksbruket har minskat kraftigt under de senaste 25 åren. Enligt SCB:s undersökning av levnadsförhållanden var andelen dagligrökare i den vuxna befolkningen 14 procent 2008 (12 procent av männen och 16 procent av kvinnorna). Det är framför allt kvinnor över 45 år som är dagligrökare. Fortfarande är det dock över en miljon svenskar som röker och lika många som snusar.

Andelen personer som dagligen utsätts för andras tobaksrök har minskat med nära 40 procent från 1999 till 2007, enligt Socialstyrelsens Miljöhälsorapport 2009. Ännu större har minskningen varit för exponering på annan plats än arbete och bostad (t.ex. kafé eller restaurang). Här anger 36 procent år 2007 att de aldrig utsätts för andras tobaksrök, mot 12 procent år 1999. Det är uppenbart att skärpningen av tobakslagen 2005, då rökning förbjöds i alla serveringslokaler, har bidragit till denna minskning.

Rökning bland skolungdomar (15–16 år) har minskat i stort sett kontinuerligt sedan början av 1970-talet. Mellan 2001 och 2004 minskade andelen rökare bland pojkarna i årskurs 9 från 30 procent till 18 procent och bland flickorna från 36 procent till 30 procent. Andelen flickor har sedan varit relativt oförändrad medan det var något fler pojkar (23 procent) som rökte i 2009 års undersökning. Under senare år är det ca 5 procent av pojkarna och ca 8 procent av flickorna som har uppgett att de är dagligrökare. Det vanligaste är att man bara röker på fest, vilket gäller ungefär en av tre rökare. Under 2000-talet har det blivit färre pojkar i årskurs 9 som snusar (26 procent 2001 mot 15 procent 2009) medan siffrorna varit mer oförändrade, och betydligt lägre, bland flickorna (4 procent 2009).

CAN:s nationella skolundersökning 2009 visar att över 60 procent av ungdomarna i gymnasiets årskurs 2 har rökt vattenpipa någon gång. I årskurs 9 är motsvarande siffra 33 procent av pojkarna och 26 procent av flickorna. Det är alltså fler som prövat vattenpipa i årskurs 9 än som prövat att sniffa (5 procent), snusa (15 procent) eller röka (25 procent).

Tillgängligheten till tobak i samhället för ungdomar

I sina skolundersökningar har Centralförbundet för Alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) återkommande visat att det trots gällande lagstiftning är fortsatt alltför lätt för minderåriga att få tag i cigaretter och snus.

Utredningen om olovlig tobaksförsäljning (SOU 2009:23) har uppdragit åt CAN att göra en särskild skolundersökning för att bidra till ytterligare information om ungdomars tobaksvanor och var de får tag i tobak. Undersökningen innehöll också frågor om tobaksvanor. Undersökningen genomfördes i årskurs ett på gymnasiet, och 218 skolor utgjorde underlaget. Undersökningen genomfördes under hösten 2008.

Ungdomar tillfrågades om hur de har fått tag i tobak under de senaste 30 dagarna. Bland dem som rökte dagligen eller nästan dagligen uppgav

störst andel att de hade köpt cigaretterna själva, i kiosk eller tobaksaffär. Bland dem som snusade dagligen eller nästan dagligen var det vanligare att köpa snus själva, jämfört med dem som snusade ibland. Även att köpa snus av en privatperson var vanligare bland dem som snusade dagligen eller nästan dagligen. Bland dem som snusade svarade störst andel att de hade blivit bjudna på snus.

Att ha köpt själv på Internet var ovanligt. Att ha köpt cigaretter eller annan röktnobak på restaurang var nästan lika ovanligt. Även bland snusarna var det få som svarade att de hade handlat på restaurang eller på Internet. Det var väldigt ovanligt både bland snusare och rökare att bli bjudna av en förälder.

Gällande rätt och efterlevnad av lag

Den 1 januari 1997 infördes ett förbud mot att sälja eller lämna ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år (prop. 1995/96:228, bet. 1996/97:SoU4, rskr. 1996/97:7). Syftet var att förhindra tidiga tobaksdebuter och att minska tobakskonsumtionen, för att därigenom förbättra folkhälsan. Den 1 januari 1997 fick också kommunerna den omedelbara tillsynen över att åldersgränsen för inköp av tobak följs. Samtidigt infördes ett straffansvar för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte fyllt 18 år.

Därefter har vissa ändringar i tobakslagen gjorts med syfte att ytterligare skydda minderåriga mot tobakens skadeverkningar. Den 1 juli 2002 infördes en bestämmelse om att den som i näringsverksamhet säljer tobaksvaror till konsumenter ska anmäla försäljningen hos den kommun där försäljningen sker (prop. 2001/02:64, bet. 2001/02:SoU8, rskr. 2001/02:235). Skälet till att denna bestämmelse infördes var att 18-årsgränsen inte efterlevdes tillräckligt väl och att man därför önskade bättre förutsättningar för tillsyn och information.

Den 1 juli 2005 infördes en uttrycklig bestämmelse om att tobaksvaror som säljs till konsumenter ska tillhandahållas på ett sådant sätt att ålderskontrollen kan genomföras och att detta även gäller när försäljningen sker via automat, postorder eller liknande. Samtidigt infördes en bestämmelse om att det på varje försäljningsställe ska finnas en tydlig och klart synbar skylt med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut tobaksvaror till den som inte har fyllt 18 år. Skälen till dessa ändringar var bl.a. att det hade visat sig att minderåriga fortfarande hade lätt att komma över tobak (prop. 2004/05:118, bet. 2004/05:SoU21, rskr. 2004/05:260).

Tillsynen över bestämmelserna om handel m.m., däribland bestämmelserna om åldersgräns, utövas av Statens folkhälsoinstitut, av länsstyrelserna och av kommunerna. Kommunerna har i uppgift att kontrollera att näringsidkarna följer bestämmelserna om åldersgräns och kan använda sig av administrativa sanktioner gentemot näringsidkare som inte följer bestämmelserna. Kommunernas tillsyn är grundläggande för att uppnå en bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns.

Länsstyrelserna spelar en viktig roll för att uppnå en förbättrad efterlevnad av tobakslagen. Länsstyrelsen ska följa kommunernas verksamhet

och biträda kommunerna med information och råd, och främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra. En långsiktig planering vad gäller det regionala tillsynsarbetet underlättar för länsstyrelserna.

Lagföring gällande olovlig tobaksförsäljning är förhållandevis ovanlig. I de domar som utredningen har visat på har domstolarna nästan utan undantag bestämt påföljden till dagsböter. Straffskalan för olovlig tobaksförsäljning är böter eller fängelse i högst sex månader. I de fall då domen endast omfattar olovlig tobaksförsäljning har påföljden endast bestämts till dagsböter. Vad gäller antalet dagsböter – och därmed det straffvärde rätten har åsatt brottsligheten – finns en spridning från lägsta nivå, 30, till övre delen av straffskalan, 100. De faktorer som omnämns i domarna är bl.a. den tilltalades ställning i verksamheten, om försäljningen har skett till ungdomar under 18 år, om gärningen har begåtts uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Regelförenkling och skyddsaspekter

Regelförenkling är en av regeringens satsningar för att främja fler jobb och växande företag. Målet är att minska företagets administrativa kostnader till följd av statliga regler med minst 25 procent till hösten 2010. Syftet är att skapa en märkbar förändring i företagets vardag. Inom tobaksområdet har regelverken karaktär av skyddslagstiftning. Eventuella regelförenklingar måste prövas mot ändamålen med skyddslagstiftningen. Detta kan leda till att regelförenklingstanken i viss mån kan få ge vika till förmån för andra syften.

Ambitionen i detta lagstiftningsärende har varit att ta bort och undvika inrättande av onödigt byråkratisk reglering utan att göra avkall på skyddsintresset. I det sammanhanget kan lyftas fram ambitionen att lägga sig nära annan lagstiftning, särskilt alkohollagstiftningen, som delvis har samma syfte och där efterlevnaden av lag förväntas från i vissa fall samma näringsidkare.

För att underlätta för tillsynspersonalen och för de näringsidkare som är berörda ingår en anpassning av tobaksregleringen till motsvarande regler gällande detaljhandel med folköl och nikotinläkemedel. Det är en fördel för näringsidkare om kommunens tillsyn över detaljhandeln med tobak samordnas med tillsynen över detaljhandeln med folköl och detaljhandel med nikotinläkemedel. Regleringen av detaljhandeln med tobak, folköl och nikotinläkemedel är tämligen likartad. Vidare sker detaljhandel med dessa varor ofta på samma försäljningsställen, vilket innebär att samordnade tillsynsbesök kan genomföras.

Genom samordning kan tillsynen effektiviseras. Ett utvecklat samarbete med såväl näringsidkarna som frivilligsektorn kan också förstärka de egentliga tillsynsinsatserna.

5.1 Skärpta krav på anmälan

Regeringens förslag: Försäljning av tobaksvaror till konsumenter ska anmälas till kommunen innan försäljning får påbörjas. Till anmälan ska fogas ett egenkontrollprogram och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Förändringar i verksamheten ska anmälas till kommunen utan dröjsmål.

Utebliven anmälan kan medföra straffansvar.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna ställer sig bakom utredningens förslag. *Näringslivets Regelnämnd* anser att konsekvenserna av utredningens förslag bör utredas ytterligare. Flera remissinstanser har föreslagit att ett tillståndsförfarande införs för handel med tobaksvaror, bland dem finns *Statens folkhälsoinstitut*, *Länsstyrelsen i Stockholms, i Skåne, i Gotlands, i Örebro* och *i Västerbottens län, Kommunala Alkoholhandläggarens förening, Philip Morris AB, Svenskt Nätverk för tobaksprevention* och *Visir*.

Skälen för regeringens förslag: Tobakslagen (1993:581) innehåller redan i dag bestämmelser om att den som säljer tobaksvaror ska anmäla försäljningen till den kommun där försäljningen sker. Syftet med bestämmelsen är att underlätta kommunens tillsyn.

Återkommande undersökningar har visat att ungdomar under 18 år trots gällande lagstiftning har väldigt lätt att få tag i tobak, och att de ungdomar som använder tobak dagligen eller nästan dagligen, i stor utsträckning kan köpa sin egen tobak vid ett försäljningsställe. Utredningen har visat att skolungdomars inköp ofta sker i kiosk. En slutsats som utredningen drar är att det är främst de små försäljningsställena, kiosker och tobaksaffärer, som av olika skäl försummar att respektera åldersgränsen i tobakslagen. Åtgärder för att förbättra efterlevnaden av åldersgränsen och förbättra tillsynen måste därmed utformas särskilt med hänsyn till att de ska nå och ha effekt för just denna typ av försäljningsställen. Kravet på anmälan av försäljning av tobaksvaror är grundläggande för att kommunerna ska kunna utöva tillsyn. Kommunen får genom anmälan kännedom om var försäljning av tobaksvaror sker. Saknas kunskap om försäljningsställen blir det svårare att kontrollera om de uppfyller uppställda krav. Det föreslås därför att kraven på anmälan skärps på så sätt att försäljningen inte får påbörjas förrän anmälan har skett. Det bör även föreskrivas att det till anmälan ska fogas det egenkontrollprogram som näringsidkaren är skyldig att upprätta. Utebliven anmälan bör medföra straffansvar (se närmare om detta i avsnitt 9). För att anmälan ska vara meningsfull krävs vidare att den innehåller de uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Det handlar om vissa grundläggande uppgifter, som exempelvis namn på företaget och på den som bedriver verksamheten samt försäljningsställets adress. Anmälan bör även innehålla uppgifter om kontaktperson, verksamhetens inriktning och omfattning, försäljningsställets öppettider etc. Det bör ankomma på behörig myndighet att närmare föreskriva om vilka uppgifter som ska lämnas i anmälan.

Samtidigt bör informationen om vad som gäller enligt tobakslagen för den som säljer tobaksvaror till konsument vara lätt tillgänglig och tydlig. Detta bör vara en uppgift för ansvarig myndighet.

Ett antal remissinstanser anför att en tillståndsplikt bör införas då det bl.a. anses leda till en större regelefterlevnad. De lagändringar som nu föreslås, dvs. en skärpning av anmälningsplikten och därtill knuten straffsanktion vid utebliven anmälan kommer att leda till en större följsamhet att anmäla och regelefterlevnad. Kommunerna kommer därmed också att få en större möjlighet att utöva en effektiv tillsyn över tobakslagens bestämmelser om detaljhandel och åldersgräns för försäljning. Regeringen delar således utredningens bedömning.

Av 12 c § tobakslagen följer att den som säljer tobaksvaror ska utöva s.k. egentillsyn, särskild tillsyn, över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egentillsynsprogram. Syftet med ett egentillsynsprogram är, i likhet med liknande bestämmelser på andra områden såsom vid försäljning av folköl eller livsmedel, att programmet ska vara ett stöd för näringsidkaren att utforma verksamheten på ett sådant sätt att lagen kan efterlevas. Upprättade egentillsynsprogram är också en hjälp för kommunen i dess tillsynsverksamhet.

Begreppet egentillsyn är dock mindre bra som begrepp. Regeringen föreslår att det ändras till egenkontroll. Därigenom uppnås en överensstämmelse med det begrepp som används i alkohollagen. Då det ofta är samma näringsidkare som träffas av bestämmelserna, bör samma begrepp användas för samma krav för att undvika förvirring. Egenkontroll är också det begrepp som används av regeringen i Tillsynsskrivelsen Skr. 2009/10:79.

Att egenkontrollprogram ska lämnas in till kommunen i samband med anmälan om försäljning har ifrågasatts av *Länsstyrelsen i Västra Götaland* som menar att programmet då inte skulle kunna fungera som ett tillsynsverktyg. Syftet med att lämna in egenkontrollprogrammet till kommunen i samband med anmälan är att det ska fungera som ett underlag för en fortsatt tillsynskontakt. Kommunen får en möjlighet att redan inledningsvis upprätta en kontakt med och stödja näringsidkaren. För näringsidkaren kan egenkontrollprogrammet fungera som en checklista för vad som krävs för att verksamheten ska vara väl organiserad vad gäller utbildning, information etc.

5.2 Näringsidkarens ansvar

Regeringens förslag: En näringsidkare som säljer tobaksvaror till konsument ska ge sin personal den information och det stöd som de kan behöva för att de ska kunna följa tobakslagens bestämmelser samt anslutande föreskrifter.

Regeringens bedömning: En bestämmelse att en näringsidkare inte får uppdra åt någon som inte har fyllt 18 år att ensam ansvara för försäljning av tobaksvaror till konsument bör inte införas.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Skälen för regeringens förslag och bedömning:

Näringsidkarens personalansvar

Den som säljer tobaksvaror till konsumenter är ansvarig för att verksamheten uppfyller de krav som ställs i tobakslagen (1993:581). I många fall är det anställda som utför själva försäljningen. Den som är huvudansvarig för verksamheten står inte alltid själv i kassan. Det är då avgörande att personalen har fått den kunskap och den utbildning som krävs för att kunna följa tobakslagens bestämmelser om försäljning och utlämnande av tobaksvaror samt anslutande föreskrifter. Personalen behöver också ha kännedom om metoder för att kunna efterleva gällande regler vid försäljning av tobaksvaror. Personalen kan ibland försättas i pressade situationer, t.ex. när en påstridig minderårig vill köpa tobaksvaror. Det är viktigt att personalen kan hantera konfliktsituationer och har stöd från näringsidkaren i sitt agerande. Det är angeläget att näringsidkarens ansvar i detta hänseende lyfts fram och tydliggörs. I det egentillsynsprogram som näringsidkaren redan med dagens bestämmelser är skyldig att upprätta borde det framgå hur personalen informeras och vilket stöd som ges. Eftersom det fortfarande är lätt för ungdomar att själva kunna köpa tobak, är det dock angeläget att skärpa och tydliggöra kraven på dem som bedriver försäljning av tobak till konsumenter.

Regeringen föreslår därför att det i tobakslagen införs en bestämmelse, som föreskriver att en näringsidkare ska ge personal som anlitas för att sälja tobaksvaror till konsumenter den information och det stöd som behövs för att följa tobakslagens bestämmelser samt anslutande föreskrifter. I den information och utbildning som avses är arbetssätt och rutiner för att efterleva 18 års åldersgräns grundläggande.

Enligt 12 § första stycket tobakslagen ska den som lämnar ut tobaksvaror till konsumenter förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år. Bestämmelsen är av central betydelse för efterlevnaden av åldersgränsen. Utredningen har föreslagit att det i lagen ska anges att kontrollen av mottagarens ålder ska ske genom legitimationskontroll eller på annat sätt. Rutiner om hur åldersgränsen säkerställs bör lämpligen behandlas i verksamhetens egenkontrollprogram. Om kunden är en person som är långt över åldersgränsen är det naturligtvis inte nödvändigt med en legitimationskontroll. Detsamma gäller om kunden är känd och försäljaren vet att han eller hon är över 18 år. I andra fall är det enda rimliga förfarandet att begära legitimation för att förvissa sig om åldern. Som jämförelse kan nämnas alkohollagen som också innehåller åldersgränser (20 år för att inhandla alkoholdrycker på Systembolaget och 18 år för att köpa folköl i detaljhandeln). Systembolaget kräver regelmässigt legitimation av personer som ser ut att vara under 25 år, vilket också anges genom anslag i anslutning till kassorna. Någon bestämmelse i lagen som utredningen har föreslagit om att legitimation ska uppvisas tillför enligt regeringens mening mot bakgrund av det anförda ingenting, och bör inte införas.

Det räcker inte alltid med information för att ge en ung person förutsättningar att kunna hantera en konflikt med jämnåriga som vill köpa tobak. Att det kan vara svårt för en yngre person att ensam stå emot påtryckningar från andra ungdomar om att få köpa tobak är uppenbart. Det är ett stort ansvar att lägga på någon som själv inte har uppnått den legala åldern för inköp. I sådana situationer behövs stöd av en vuxen.

Utredningen har föreslagit en ny bestämmelse med innebörden att en näringsidkare inte får uppdra åt någon som inte har fyllt 18 år att ensam ansvara för försäljning av tobaksvaror till konsumenter.

Det är angeläget att unga anställda ges erforderligt stöd och utbildning. Den föreslagna bestämmelsen om utvidgade krav på näringsidkaren att informera och stödja sina anställda är grundläggande. Inom ramen för det utvidgade egenkontrollprogrammet bör särskilt behandlas frågor som gäller organisationen av arbetet för minderåriga anställda som arbetar med försäljning av tobaksvaror. Särskilt gäller det frågor som rör möjlighet för unga anställda att få stöd bl.a. i situationer där minderåriga vill köpa tobaksvaror. Även frågor som gäller utbildning och information om vad lagen ställer för krav och efterlevnaden av dessa i den dagliga verksamheten kan kräva särskild uppmärksamhet när det gäller anställda som är minderåriga. Rutinerna för detta bör behandlas i det egenkontrollprogram som näringsidkaren enligt andra bestämmelser i tobakslagen ska upprätta.

Frågan om ålderskrav för den som säljer tobak har tidigare behandlats av Utredningen om genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll i dess betänkande (SOU 2004:88) och av regeringen i den efterföljande propositionen (prop. 2004/05:118). Såväl utredningen som regeringen ansåg då att skyddet för minderåriga i arbetslivet täcktes av arbetsmiljölagstiftningen och att det saknades skäl att lagstifta om förbud för minderåriga att sälja tobaksvaror. Regeringen föreslår i denna proposition att det i tobakslagen förtydligas att näringsidkare ska ge den person som säljer tobaksvaror den information och det stöd som behövs för att följa bl.a. lagens bestämmelser. Denna ändring gör att näringsidkarens ansvar lyfts fram.

En begränsning i enlighet med utredningens förslag om åldersgräns vid försäljning kan förorsaka problem för småföretagare och försvåra för personer under 18 år att få anställning inom vissa delar av handeln. Detta gäller sannolikt främst på de mindre försäljningsställena och under vissa perioder, såsom under sommarmånaderna när många ungdomar arbetar extra. Dessa butiksjobb ger många ungdomar på orter där det inte alltid finns så många andra arbetstillfällen möjlighet att få viss arbetslivserfarenhet. Av denna anledning, och mot bakgrund av de övriga skärpningar av kontrollen och tillsynen som föreslås i denna proposition, delar regeringen inte utredningens uppfattning att det bör införas en åldersgräns vid försäljning. Däremot kommer regeringen följa genomslaget av de nya kraven på näringsidkarna och utvecklingen vad gäller minderårigas tillgång till tobak. Om det skulle visa sig nödvändigt i framtiden ämnar regeringen återkomma i frågan.

6.1 Allmänt om tillsyn

En effektiv kommunal tillsyn är grundläggande för att uppnå en bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns i tobakslagen (1993:581). Kommunerna uppvisar dock olika resultat när det gäller tillsyn enligt tobakslagen. Många kommuner är aktiva och bedriver ett effektivt tillsynsarbete, medan det i andra kommuner finns ett betydande utrymme för förbättring. Detta beror i många fall på att tillsynen inte har prioriterats i tillräcklig utsträckning. Många – framför allt mindre – kommuner har också svårt att upprätthålla en tillfredsställande tillsyn.

En effektiv tillsyn förutsätter ett strukturerat arbete enligt en tillsynsplan. Andra nyckelingredienser i en effektiv tillsyn är regelbundna tillsynsbesök i informations- och kontrollsyfte och användande av sanktioner när så är befogat.

För att kommunerna ska kunna sköta sin tillsyn på ett effektivt sätt är det viktigt att Statens folkhälsoinstitut (FHI) och länsstyrelserna ger kommunerna information, råd och stöd som håller hög kvalitet. Det är viktigt att FHI i samarbete med länsstyrelserna och kommunerna uppdaterar informationsmaterial som vänder sig till berörda näringsidkare och klargör de ökade krav som ställs på den som säljer tobaksvaror till konsumenter. Länsstyrelserna spelar en viktig roll för att uppnå en förbättrad efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns, det är viktigt att länsstyrelserna har en långsiktig planering vad gäller det regionala tillsynsarbetet.

Regeringen har gett FHI i uppdrag att genomföra särskilda åtgärder inom det tobaksförebyggande arbetet åren 2008–2010. Ett av de prioriterade områdena i satsningen är en förstärkning av FHI:s tillsyn avseende tobakslagen och kompetens- och utbildningsinsatser för länsstyrelser och kommuner.

Kommunens tillsyn över detaljhandeln med tobak bör så långt möjligt samordnas med tillsynen över detaljhandeln med folköl och detaljhandeln med vissa receptfria läkemedel, eftersom regleringen av detaljhandeln med dessa varor är tämligen likartad. Vidare sker detaljhandel med dessa varor delvis på samma försäljningsställen, vilket innebär att samordnade tillsynsbesök kan genomföras. Genom samordning kan således tillsynen effektiviseras.

I sammanhanget kan också nämnas att 6 kap. 33 § kommunallagen ger kommunerna möjligheter att delegera beslut om sanktioner enligt tobakslagen till ett utskott eller en anställd inom kommunen. Genom att delegera beslutanderätten kan beslutsvägen kortas. Det är angeläget att tillsynspersonalen får tillräcklig utbildning och ges tillräckliga resurser att tillämpa bestämmelserna. Kommunerna får med stöd av nuvarande 19 b § tobakslagen (19 c § i förslaget) ta ut avgift för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig försäljning av tobaksvaror. Genom att ta ut tillsynsavgift kan kommunen få kostnadstäckning för en effektiv tillsyn.

Regeringens förslag: Kommunens tillsynsansvar utvidgas till att omfatta även den omedelbara tillsynen på försäljningsställen över bestämmelserna om varningstexter, innehållsdeklaration m.m. i 9 och 11 §§ tobakslagen.

Kommunen och polismyndigheten ska underrätta varandra om förhållanden av betydelse för deras tillsyn. En kommun som fattar beslut enligt tobakslagen ska sända en kopia av beslutet till Statens folkhälsoinstitut samt till den länsstyrelse och till polismyndighet som berörs av beslutet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Till skillnad från vad som gäller beträffande bestämmelserna om handel m.m. är Statens folkhälsoinstitut (FHI) ensam tillsynsmyndighet när det gäller bestämmelserna om varningstexter m.m. i 9 och 11 §§ tobakslagen. Utredningen har motiverat sitt förslag att kommunerna bör utöva den omedelbara tillsynen över att dessa bestämmelser följs med att FHI inte har någon decentraliserad tillsynsfunktion, och har sämre möjligheter än kommunerna att utöva en effektiv lokal tillsyn. Regeringen delar utredningens bedömning. Det är naturligt att det är kommunen som har tillsynsansvaret när det gäller förhållanden på eller i anslutning till försäljningsställen. Kommunen förutsätts ha kunskap om försäljningsställena i sin kommun, och besöka dem för att kontrollera efterlevnaden av de bestämmelser i tobakslagen som kommunen har tillsyn över. Det handlar framför allt om försäljning och bestämmelserna om marknadsföring på säljstället. Som framgår av föregående avsnitt, föreslår regeringen en förstärkt anmälningsskyldighet i syfte att ge kommunen utvidgade möjligheter att agera. Sedan tidigare får också kommunen besluta att en tobaksvara ska tas om hand (21 § tobakslagen), om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid mot tobakslagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen. Kommunen har vidare rätt att få tillträde till vissa lokaler m.m. och bl.a. där göra undersökningar och ta prover (23 §). Det är då en naturlig utvidgning att ge kommunerna ansvar över att bestämmelserna om varningstexter m.m. i 9 och 11 §§ följs på försäljningsstället.

Informationsutbyte

Utredningen har föreslagit att en kommun som har fattat beslut i ärende enligt tobakslagen ska sända en kopia av beslutet till FHI. En sådan underrättelseskyldighet skulle vara till hjälp för FHI i dess tillsyn och skulle möjliggöra ett mer systematiskt arbete. Swedish Match har i sitt remissvar understrukit behovet av lika kriterier och enhetlig efterlevnad av tobakslagen i alla Sveriges kommuner och framhåller att i dag är den kommunala tillsynen och uppföljningen gentemot butik skiftande från

kommun till kommun. För att FHI ska kunna fullgöra sin uppgift att ge råd och annan vägledning till länsstyrelser och kommuner i deras tillsynsverksamhet krävs att myndigheten har möjlighet att på ett strukturerat sätt följa utvecklingen och analysera sakförhållanden.

Även länsstyrelsernas och polismyndigheternas tillsyn underlättas om de får del av kommunernas beslut. Det bör enligt regeringens mening framgå av lagen att även dessa myndigheter ska tillställas kommunens beslut enligt tobakslagen.

Öppna jämförelser på tillsynsområdet m.m.

En del kommuner informerar kommuninvånarna om tillsynsresultaten exempelvis genom information på kommunens hemsida, publicering i kommunens tidning eller via pressmeddelanden. Sveriges Kommuner och Landsting använder ett system för att jämföra kvalitet och effektivitet inom hälso- och sjukvården som kallas Öppna jämförelser. Detta arbets sätt har visat sig ha stora fördelar för såväl verksamheterna som berörs som för de som är användare. Jämförelser av den här typen medför också att det finns ett bättre underlag för att utveckla verksamheterna. Ett sådant system skulle också enligt regeringens mening kunna utvecklas för tillsynsområdet.

6.3 Polisens ansvar

Regeringens förslag: Kommunen och polisen utövar tillsyn över bestämmelserna om handel i tobakslagen.

Polismyndigheten ska lämna andra tillsynsmyndigheter det biträde som behövs för att genomföra tillsynsåtgärder om de inte kan genomföras utan att polisens särskilda befogenheter att utöva våld behöver tillgripas.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är i huvudsak positiva till förslaget. Flera remissinstanser har framfört att samverkan mellan polis och kommun kring tillsyn på många håll sker redan i dag och att fungerande samverkansformer ska tillvaratas. *Rikspolisstyrelsen* motsätter sig dock förslaget att polisen skulle bli tillsynsmyndighet vid sidan av kommunen. Om betänkandets förslag ändå skulle förverkligas menar man att polisens roll måste preciseras och man föreslår den författningskonstruktion som används i alkohollagen. Även *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att polismyndigheten ska arbeta förebyggande och deras roll vara densamma enligt tobakslagen som vad som nu gäller enligt alkohollagen, särskilt vad gäller tillsyn av servering eller detaljhandel med folköl.

Skälen för regeringens förslag: Den omedelbara tillsynen över tobakslagen utförs av kommunen. Polisen har dock viktiga uppgifter när det gäller att komma till rätta med den olagliga tobakshandeln och

regeringen föreslår att också polisen ska ha en uttalad roll som tillsynsmyndighet.

Rikspolisstyrelsen har vänt sig emot att polisen ska vara tillsynsmyndighet vid sidan av kommunen så som utredningen föreslagit. Man menar att denna typ av tillsynsuppgifter inte ligger inom ramen för polisens grunduppgifter. Om betänkandets förslag ändå skulle förverkligas vill man se motsvarande konstruktion som i alkohollagen (1994:1738).

Polisen och kommunen har självfallet olika roller när det gäller utövandet av tillsynen. Polisens primära uppgift är att ingripa mot begångna brott, medan kommunens uppgift är framåtsyftande och ska säkerställa att regelsystemet följs i framtiden. De båda myndigheternas insatser kan stärka varandra.

Polisen har på sitt ansvar att förebygga brott, bedriva spaning och utredning om brott som lyder under allmänt åtal. Det bör alltså vara en huvudregel att polisen och kommunerna samarbetar vad gäller efterlevnaden av de straffsanktionerade bestämmelserna i tobakslagen. Polisens arbete i denna del skulle vidare underlättas om man också fick tillgång till de redskap som ingår i tillsynsuppgiften, så som tillträde till lokaler där tobaksförsäljning äger rum utan att en reell brottsmisstanke föreligger.

För att polisen och kommunen ska kunna utbyta information angående tillsynen och observationer som har gjorts i anslutning till denna bör polisens tillsynsansvar sammanfalla med kommunens i fråga om att övervaka bestämmelserna om handel. Kommunen bör kontinuerligt informera polisen om anmälda försäljningsställen, meddelade försäljningsförbud m.m. Hur detta kan ske bör beaktas vid utvecklingen av de lokala samarbetsformerna.

När kommunen stöter på särskilda svårigheter kan också tillsyn behöva genomföras tillsammans med polisen.

Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att kommunen och polisen ska utöva den omedelbara tillsynen över bestämmelserna om handel m.m. i tobakslagen.

Polisen bör dessutom på begäran kunna ge kommunen det biträde som behövs för att genomföra tillsynsåtgärder, en uppgift som för närvarande åvilar kronofogdemyndigheten. Att kronofogdemyndigheten anlitas torde dock knappast förekomma i praktiken. De situationer där biträde kan behövas, t.ex. om näringsidkaren vägrar kommunen tillträde eller uppträder hotfullt, är sådana att hjälp av polisen i allt fall måste begäras.

6.4 Kommunal samverkan

Regeringens förslag: En kommun ska kunna träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har ska ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Befogenhet att avgöra ärenden enligt 20 och 21 §§ tobakslagen får inte överlåtas.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har kommenterat förslaget ställer sig positiva.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare framhållits i detta lagstiftningsärende är en effektiv kommunal tillsyn grundläggande för att uppnå en bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns i tobakslagen. Kommunerna når dock mycket olika resultat när det gäller tillsyn enligt tobakslagen. En del kommuner är aktiva och bedriver ett effektivt tillsynsarbete medan det i andra kommuner finns ett betydande utrymme för förbättring. Många – framför allt mindre – kommuner har också svårt att upprätthålla en tillfredsställande tillsyn. Detta beror i många fall på bristande resurser och på att tillsynen inte har prioriterats i tillräcklig utsträckning. En annan förklaring kan, när det gäller de minsta kommunerna, vara att den samlade kunskapen inom tillsynen är knuten till ett fåtal personer, vilket leder till en inbyggd sårbarhet i verksamheten.

Sedan 1997 är det enligt 3 kap. 3 a § kommunallagen (1991:900) möjligt för kommunerna att samarbeta inom en gemensam nämnd om uppgifter som är gemensamma. Beslut fattas formellt av den kommun som har tillsatt nämnden. De samarbetsformer som kommunallagen erbjuder kräver en relativt omfattande anpassning av organisation och arbetsformer och har sedan bestämmelsen infördes bara utnyttjats i begränsad utsträckning.

Inom en del områden har möjligheter skapats för kommuner att anlita en annan kommun för att utföra vissa uppgifter. När det gäller samverkan om tillsyn ger exempelvis miljöbalken sådana möjligheter. Enligt 26 kap. 7 § miljöbalken får en kommun träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt balken ska skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ett ärende. Kommunen får också, efter överenskommelse med en annan kommun, uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. Uppdraget kan inte avse ärenden som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900), dvs. ärenden som exempelvis avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Bestämmelser med motsvarande innehåll finns i 14 § livsmedelslagen (2006:804). En liknande bestämmelse finns även i 7 kap. 16 § alkohollagen (1994:1738), 9 kap. 6 § nya alkohollagen (2010:000). Enligt denna bestämmelse får kommunen träffa avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt alkohollagen ska ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenhet att avgöra vissa närmare angivna ärenden. Det finns i alkohollagen ingen bestämmelse enligt vilken kommunen får uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden.

En möjlighet till samverkan genom avtal kan vara av betydelse framför allt för mindre och resurssvaga kommuner. Ett utökat samarbete kan vara ett stöd för den enskilda kommunen och samtidigt ge tillsynspersonalen samma möjligheter att specialisera sig som tillsynspersonal i större kommuner. Det kan många gånger, framför allt i kommuner med mindre antal ärenden, framstå som mer ändamålsenligt att anlita en annan kommun för att utföra vissa uppgifter än att använda sig av kommunallagens samarbetsformer.

Kommunerna bör således enligt regeringens mening få samma möjligheter att samverka när det gäller tobakstillsynen som inom andra till-

sysområden. Då tobakstillsynen ofta sammanfaller med tillsyn över detaljhandel med folköl bör bestämmelsen formuleras på liknande sätt som i alkohollagen.

När det gäller den närmare innebörden av de föreslagna samverkansmöjligheterna kan följande sägas. En utgångspunkt för förslaget är att varje kommun ska behålla ansvaret för sin verksamhet även om kommunen anlitar en person som är anställd i en annan kommun. Kommunerna ges möjlighet att genom avtal lämna över vissa uppgifter till en annan kommun utan att beslutanderätten överlämnas. Det kan exempelvis röra sig om tillsynsbesök eller olika utredningar av betydelse för tillsynen. Inom ramen för bestämmelsen finns möjlighet för kommunen att också delegera viss beslutanderätt till tjänsteman anställd av den andra kommunen. Vissa beslut som innefattar myndighetsutövning bör dock inte få överlåtas, såsom beslut om föreläggande eller förbud och vitesföreläggande enligt 20 § och beslut om försäljningsförbud eller varning enligt 20 a §. När det däremot gäller beslut om omhändertagande av tobaksvara enligt 21 § eller begäran om upplysningar m.m. enligt 22 § bör det inte föreligga några hinder att delegera beslutanderätten till person anställd av den andra kommunen. Detsamma gäller beslut som fattas under handläggningen av ett ärende.

7 Försäljningsförbud

Regeringens förslag: En kommun får förbjuda en näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter och som inte följer bestämmelserna i tobakslagen om försäljning och utlämnande av tobaksvaror till minderåriga att fortsätta försäljningen. Om ett förbud anses vara en alltför ingripande åtgärd får kommunen i stället meddela varning.

Förbud att fortsätta försäljningen får meddelas för en tid av högst sex månader.

Ett beslut om förbud om fortsatt försäljning eller varning gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet.

Överträdelse av försäljningsförbud medför straffrättsligt ansvar.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är till övervägande del positiva till utredningens förslag. *Riksdagens ombudsmän* anser emellertid att den avsedda begränsningen av tillämpningen till mer allvarliga fall på något sätt bör framgå redan av lagtexten. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att i de fall olovlig försäljning sker till minderåriga ska det vara tydliga påföljder i form av tillfälliga förbud för näringsidkare att sälja tobaksvaror eller indragning av deras tillstånd. *Swedish Match* anser att förslaget förutsätter förtydligande av kriterier och enhetlig efterlevnad av tobakslagen i alla Sveriges kommuner. Dagens betydande skillnader i tillsyn, tolkning och tillämpning av lagen gör det olämpligt att tilldela kommunen utökade sanktionsmöjligheter utan att det påverkar rättsäker-

heten för den enskilde handlaren. *Vårdförbundet* anser att förbudet borde vara gällande under betydligt längre tid än de föreslagna sex månaderna.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande bestämmelser i tobakslagen får en kommun i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att tobakslagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Beslut om förelägganden eller förbud får förenas med vite. Det framgår inte av förarbetena till lagen vad som närmare avses med förbud eller i vilka situationer förbud ska kunna meddelas (prop. 1992/93:185). Regeringen har dock i ett senare lagstiftningsärende, i samband med införandet av en åldersgräns för tobaksköp, konstaterat att avsikten inte är att kunna helt förbjuda en näringsidkare att sälja tobak (prop. 1995/96:228 s. 23). I nämnda lagstiftningsärende övervägde regeringen att införa en möjlighet till försäljningsförbud efter förebild i 7 kap. 21 § alkohollagen (1994:1738). Proportionalitetsskäl talade dock mot detta. Enligt regeringen fanns det nämligen många små säljställen där tobak svarar för en betydande del av omsättningen och där även ett tillfälligt förbud att sälja tobak skulle medföra att verksamheten måste upphöra. Någon möjlighet till försäljningsförbud föreslogs därför inte.

Frågan om försäljningsförbud har även behandlats i en senare proposition (prop. 2001/02:64). Regeringen föreslog i den propositionen vissa åtgärder för att förbättra efterlevnaden av åldersgränsen, bl.a. anmälningsplikt för näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror till konsument. Inte heller vid det tillfället föreslogs emellertid någon möjlighet till försäljningsförbud. Regeringen framhöll dock att den avsåg att noga följa att de föreslagna åtgärderna i tillräcklig grad förbättrade efterlevnaden av åldersgränsen. Om efterlevnaden inte förbättrades ansåg regeringen att det borde övervägas att införa bestämmelser om försäljningsförbud.

Utredningen har kunnat konstatera att efterlevnaden av bestämmelserna om åldersgräns fortfarande är otillfredsställande. I den undersökning som utredningen har låtit KPMG göra har mer än hälften av de tillfrågade kommunerna efterfrågat en möjlighet att meddela tillfälliga försäljningsförbud. Därutöver har flera kommuner som utredningen har varit i kontakt med framhållit värdet av att en bestämmelse om försäljningsförbud införs. Även vissa av länsstyrelserna har till utredningen föreslagit att en sådan bestämmelse införs.

Då de lagstiftningsåtgärder som hittills har vidtagits har visat sig vara otillräckliga för att uppnå en efterlevnad av åldersgränsen anser regeringen att tiden nu är mogen för att införa en bestämmelse om försäljningsförbud. *Riksdagens ombudsmän* har anfört att det av utredningens allmänna motivering till förslaget framgår att avsikten är att möjligheten för kommunen att besluta om försäljningsförbud (eller varning) ska användas i mer allvarliga fall av överträdelse av bestämmelserna i lagen. Någon sådan restriktivitet framgår dock inte av ordalydelsen i författningsförslaget. Regeringen har anpassat lagtexten i enlighet med påpekan- det så att det klart framgår att bestämmelsen om försäljningsförbud avser överträdelse av allvarligare slag.

Det saknas anledning att ge andra tillsynsmyndigheter än kommunerna möjlighet att besluta om försäljningsförbud.

Försäljningsförbud innebär att försäljningen av tobaksvaror måste upphöra under viss tid. Detta är den mest ingripande åtgärden som en kom-

mun kan använda sig av. Försäljningsförbud bör därför tillämpas med viss restriktivitet även i de fall försäljning av tobaksvaror till minderåriga har förekommit. I de fall det i och för sig föreligger grund för försäljningsförbud, men förbud i det enskilda fallet anses vara en alltför ingripande åtgärd, bör kommunen ha möjlighet att meddela varning. Varning utgör en möjlighet för kommunen att markera att den uppfattar en överträdelse som allvarlig, även om verksamheten inte förbjuds.

Det är rimligt att försäljningsförbudet tidsbegränsas till högst sex månader. Vid bedömningen av försäljningsförbudets längd bör tillsynsmyndigheterna beakta exempelvis hur allvarlig överträdelsen är och det men som ett förbud förorsakar näringsidkaren.

Ett beslut om försäljningsförbud eller varning bör som huvudregel gälla omedelbart, oberoende av om beslutet har vunnit laga kraft. Kommunen kan dock förordna att ett sådant beslut inte ska gälla förrän det har vunnit laga kraft. Vidare kan inhibition yrkas i samband med överklagande till förvaltningsdomstol.

8 Överklagande av kommuns beslut

Regeringens förslag: Beslut som en kommun har fattat enligt tobakslagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som specifikt har yttrat sig över förslaget tillstyrker. *Statens folkhälsoinstitut* framhåller särskilt att ändringen förenklar för länsstyrelserna att stödja kommunerna och vara en rådgivande myndighet.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår i avsnitt 7 att det ska införas en möjlighet för en kommun att förbjuda fortsatt försäljning om näringsidkaren inte följer bestämmelserna om åldersgräns för försäljning eller utlämnande av tobaksvara i tobakslagen. Om förbud anses vara en alltför ingripande åtgärd får kommunen i stället meddela näringsidkaren varning.

Försäljningsförbud kan i det enskilda fallet innebära en mycket ingripande åtgärd för den som meddelas förbudet. När ett försäljningsförbud aktualiseras måste kommunen ta ställning till en rad olika frågor av juridisk natur, t.ex. om det föreligger grund för försäljningsförbud, om varning ska meddelas i stället för försäljningsförbud, hur lång tid försäljningsförbudet ska meddelas och om beslutet ska gälla omedelbart eller först när det vunnit laga kraft.

På grund av försäljningsförbudets ingripande natur bör det enligt regeringens mening finnas en möjlighet för den enskilde att överklaga och få beslutet prövat direkt av domstol. Även övriga överklagbara beslut som en kommun meddelar enligt tobakslagen bör då följa samma överklaganderegler.

Beslut som en kommun har fattat enligt tobakslagen eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen får i dag överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvalt-

ningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Ordningen att kommunens beslut överklagas till länsstyrelsen avviker från huvudregeln om överklagande i 22 a § förvaltningslagen (1986:223). Enligt denna bestämmelse överklagas beslut hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut som kommunen fattar enligt alkohollagen överklagas i samma ordning som enligt förvaltningslagen.

Det föreslås därför att beslut som en kommun fattar enligt tobakslagen ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Liksom i dag bör gälla att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

9 Straffbestämmelser

Regeringens förslag: Den som säljer tobak i strid med ett meddelat försäljningsförbud ska kunna dömas för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet i sin näringsverksamhet tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsument utan att först ha gjort anmälan till kommunen ska kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Är gärningen att anse som ringa ska inte dömas till ansvar.

Regeringens bedömning: Straffmaximum för olovlig tobaksförsäljning till minderårig bör inte höjas.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen hade föreslagit att straffmaximum för olovlig tobaksförsäljning till minderårig skulle höjas till fängelse ett år och att denna straffskala skulle gälla även för tobaksförsäljning i strid med meddelat försäljningsförbud.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna stödjer utredningens förslag avseende straffbestämmelserna bl.a. *Åklagarmyndigheten, Örebro kommun* och *Malmö kommun*. *Helsingborgs kommun* förordnar en skärpning, i förhållande till utredningens förslag, av sanktionerna mot den som bryter mot reglerna för försäljning av tobak.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Straffrättsligt ansvar vid överträdelse av försäljningsförbud

I avsnitt 7 har föreslagits att en kommun ska få möjlighet att meddela försäljningsförbud för den som överträder bestämmelserna i tobakslagen om försäljning av tobaksvaror.

I syfte att säkerställa efterlevnaden av meddelade försäljningsförbud finns det behov av att införa en särskild sanktion. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att kriminalisering bör väljas framför sanktionsavgift. Den som tillhandahåller tobak i strid med meddelat försäljningsförbud ska alltså kunna dömas för brott. Att vägra rätta sig efter ett förvaltningsbeslut av aktuell karaktär får anses utgöra en förhållandevis allvarlig gärning. Vad gäller straffskalan hade utredningen föreslagit att

den skulle vara böter eller fängelse i högst ett år, med motiveringen att straffet bör vara detsamma som för försäljning av tobaksvaror till minderårig. Regeringen delar utredningens bedömning att straffskalan bör vara densamma som i övriga fall av olovlig tobaksförsäljning. Regeringen har emellertid valt att inte följa utredningens förslag när det gäller en höjning av straffmaximum för försäljning av tobaksvaror till minderårig. Skälen härför utvecklas närmare nedan. En jämförelse kan också göras med motsvarande bestämmelse i alkohollagen (10 kap. 7 § andra stycket jämförd med 7 kap. 21 § 1994:1738) om överträdelse av försäljningsförbud avseende folköl, för vilket brott straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader. Straffskalan för överträdelse av ett försäljningsförbud bör således bestämmas till böter eller fängelse i högst sex månader. Gärningen bör också rubriceras olovlig tobaksförsäljning. Liksom beträffande övriga fall av olovlig tobaksförsäljning bör gärning som är att anse som ringa inte vara straffbar.

Försäljning utan att ha gjort föreskriven anmälan till kommunen

Frågan om krav på anmälan till kommunen innan försäljning av tobaksvaror får påbörjas har behandlats i avsnitt 5.1.

I syfte att förbättra efterlevnaden av kravet på anmälningsskyldighet finns behov av att införa en mera långtgående sanktionsåtgärd än den nuvarande möjligheten att meddela föreläggande eller förbud.

Även här gör regeringen samma bedömning som utredningen och anser att kriminalisering är det mest lämpliga alternativet.

Kriminalisering av överträdelsen, med den straffskala och det undantag från det straffbara området för ringa fall som utredningen har föreslagit får anses vara proportionerligt. I det här sammanhanget förtjänar påpekas att en bestämmelse med motsvarande innebörd finns i lagen (2009:730) om detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. Den som bedriver detaljhandel med receptfria läkemedel utan att först ha anmält handeln kan sålunda dömas till ansvar. Det är inte rimligt att den som säljer cigaretter eller snus utan att ha anmält försäljningen inte ska kunna dömas till ansvar när den som säljer nikotinläkemedel eller huvudvärkstabletter i motsvarande situation kan dömas för brott. Även alkohollagen (1994:1738) innehåller en ansvarsbestämmelse som träffar försäljning av folköl utan att först ha gjort föreskriven anmälan. Brottet benämns olovlig försäljning av alkoholdrycker och kan straffas med böter eller fängelse upp till två år. Beträffande straffskalan ska dock sägas att den omfattar även andra gärningar än försäljning av folköl utan att anmälan till kommunen har gjorts.

Vidare bör, som utredningen föreslagit, såväl oaktsam som uppsåtlig försäljning utan föreskriven anmälan kunna bestraffas. Motsvarande ansvarsbestämmelse i alkohollagen och lagen om handel med vissa receptfria läkemedel omfattar såväl oaktsamhet som uppsåt. Även när det gäller tobakslagen finns samma behov att låta ansvarsbestämmelsen omfatta gärningar som inte omfattas av uppsåtsrekvisitet.

Det bör således vara straffbart att uppsåtligen eller av oaktsamhet tillhandahålla tobaksvaror för försäljning till konsumenter utan att först ha anmält försäljningen hos den kommun där försäljningen ska bedrivas.

Straffskalan bör överensstämma med den som i dag gäller för olovlig tobaksförsäljning, nämligen böter eller fängelse i högst sex månader. Ringa gärning bör vara fri från ansvar. Prop. 2009/10:207

Olovlig tobaksförsäljning till minderårig

Straffskalan för olovlig tobaksförsäljning är i dag böter eller fängelse i högst sex månader. Straffskalan anger hur allvarligt lagstiftaren anser att brottet generellt sett bör bedömas i förhållande till andra brott. Utredningen har föreslagit att straffmaximum för olovlig tobaksförsäljning till minderårig ska höjas till fängelse ett år.

Olovlig tobaksförsäljning, som avser brott mot bestämmelserna om åldersgräns är ett allvarligt brott. Olovlig tobaksförsäljning kan bestå av vitt skilda gärningar. Det kan röra sig om allt från försäljning av ett enstaka paket cigaretter till tobaksförsäljning som utgjort led i en verksamhet som bedrivs systematiskt, i större utsträckning och som riktar sig till unga personer. Skyddsintresset är tydligt, dvs. att förhindra att barn och ungdomar under 18 år får tillgång till tobak för att därigenom skyddas mot att påbörja ett tobaksbruk. Detta återspeglas också i straffskalan som redan i dag innehåller fängelsestraff.

Bestämmelser om åldersgräns för försäljning i dagligvaruhandeln finns även i andra lagstiftningar, såsom alkohollagen och lagen om detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. Det är inte tillåtet att sälja t.ex. folköl eller nikotinläkemedel till den som inte har fyllt 18 år. Liksom i tobakslagen är försäljning i strid med bestämmelserna om åldersgräns straffsanktionerad med böter eller fängelse i högst sex månader. Det finns inga bärande skäl för att ha en annorlunda straffskala för tobaksförsäljning. Regeringen har därför valt att inte gå vidare med utredningens förslag i den delen.

10 EU-rättsliga aspekter

10.1 Tjänstedirektivet

Grundläggande bestämmelser om tjänsters fria rörlighet finns i artikel 56–62 i EUF-fördraget. Närmare bestämmelser av vikt för tjänster, dit bl.a. försäljning av en vara räknas, finns i Europaparlamentets och Rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet). Tjänstedirektivets genomförande i Sverige har behandlats i regeringens skrivelse Genomförande av tjänstedirektivet (Ds 2008:75) och proposition med samma namn (prop. 2008/09:187, bet. 2009/10:NU6, rskr. 2009/10:18).

Tjänstedirektivet innehåller bestämmelser som syftar till att förenkla förfaranden och formaliteter som är tillämpliga på tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet och tjänsteleverantörer som ska kunna fullgöra vissa förfaranden och formaliteter samt få information genom gemensamma kontaktpunkter i medlemsstaterna. Om medlemsstaterna t.ex. har krav på tillstånd för att få utöva vissa tjänster eller krav på legitimation, användande av viss utrustning m.m. får dessa krav inte vara

diskriminerande, de måste kunna motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset och det eftersträlvade målet ska inte kunna uppnås med en mindre begränsande åtgärd.

Enligt punkten 5 andra stycket i artikel 39 ska medlemsstaterna till kommissionen översända alla förändringar i sina krav på tillfällig tjänste- verksamhet, inbegripet nya krav och skälen för dessa. Sådana krav måste dock vara icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionerliga. Kommissionen ska underrätta övriga medlemsstater om de översända kraven. En sådan översändning ska inte hindra medlemsstaterna från att anta bestämmelserna i fråga. Kommissionen ska dock varje år tillhandahålla analyser och riktlinjer avseende tillämpningen av bestämmelserna inom ramen för direktivet.

Enligt punkten 7 i artikel 15 ska medlemsstaterna till kommissionen även anmäla alla förslag till nya lagar och andra författningar som innefattar vissa krav som omnämns i punkten 2 i artikel 15 samt skälen för dem. Exempel på sådana krav är kvantitativa eller geografiska begränsningar, skyldighet för tjänsteleverantören att ha viss juridisk form och krav som rör företagets kapitalinnehav. Kommissionen ska underrätta de övriga medlemsstaterna om bestämmelserna. Anmälan hindrar inte medlemsstaten från att anta de aktuella bestämmelserna. Kommissionen ska dock inom tre månader från mottagandet av anmälan undersöka om kraven är förenliga med gemenskapsrätten och vid behov fatta ett beslut om att begära att medlemsstaten i fråga ska avstå från att anta dem eller upphäva dem.

10.2 Vilka anmälningsåtgärder blir aktuella i detta lagstiftningsärende?

De förslag i föreliggande lagstiftningsärende som kan behöva anmälas till Europeiska Kommissionen är sådana bestämmelser som innebär krav för tillträde till tjänsteverksamhet, dvs. med avseende på tobakslagen krav som ställs på näringsidkare för att få bedriva handel med tobaksvaror.

I ärendet föreslås ett antal ökade krav på näringsidkare. Det handlar om att

- en anmälan om försäljning ska skickas in till kommunen innan försäljningen startar (12 c § första stycket),
- krav på att ett egenkontrollprogram bifogas anmälan (12 c § tredje stycket), samt
- krav på att personal som ansvarar för försäljning av tobaksvaror ska ges information och stöd (12 d §).

11 Konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Kommunerna har i dag ansvar för tillsyn beträffande bestämmelser om åldersgräns (12 § och 12 a § tobakslagen), styckeförsäljning (12 b §)

samt anmälan och egentillsyn (12 c §). Kommunen får enligt 19 b § ta ut avgift för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig näringsverksamhet med tobaksvaror.

Regeringens förslag innebär ingen nämnvärd utvidgning av kommunernas ansvar. Däremot medför förslaget ett effektivare arbete som innebär vinster för kommuner och för näringsidkare. I utformningen av förslagen har utredningen samlat information bl.a. från representanter i tillsynsorganisationen om vad som i dag anses saknas och vilka verktyg som skulle kunna bidra till ett effektivare genomförande.

I detta lagstiftningsärende finns förslag om att det existerande anmälningsystemet ska skärpas. Den som säljer tobaksvaror till konsumenter, ska först ha anmält att försäljningen kommer att ske till den aktuella kommun innan försäljningen påbörjas. Till anmälan ska fogas ett egenkontrollprogram och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Den som säljer tobaksvaror ska utan dröjsmål anmäla ändringar av dessa uppgifter till kommunen.

Förslaget om skärpta krav på anmälan (avsnitt 5.1) innebär ett visst arbete för kommunerna i form av hantering av inkomna egenkontrollprogram och övriga uppgifter. Att kommunerna har tillgång till dessa program och uppgifter kommer att underlätta planeringen av kommunernas tillsynsverksamhet. Förslaget leder till en effektivare tillsyn och möjligheter till kostnadsbesparingar.

Även förslaget om varning och försäljningsförbud (avsnitt 7) kan innebära en arbetsökning för kommunerna.

Förslaget om att kommunen ska utöva den omedelbara tillsynen över bestämmelserna i 9 och 11 §§ tobakslagen på försäljningsställen, bedöms inte medföra någon nämnvärd ökning av arbetsbördan.

Förslaget om kommunal samverkan (avsnitt 6.3) och informationsutbyte med polisen (avsnitt 6.2) innebär en möjlighet för kommunerna att ytterligare effektivisera tillsynsverksamheten och hålla nere kostnaderna för denna.

Sammanfattningsvis bedöms förslaget leda till en effektivare kommunal tillsyn och till lägre kostnader för kommunerna. Om kostnadsökningar trots allt skulle uppkomma har kommunerna möjlighet att finansiera dessa genom att ta ut tillsynsavgift med stöd av 19 b § tobakslagen.

Statlig regelstyrning och konsekvenser för den kommunala självstyrelsen etc.

Förslaget om möjligheter till samverkan mellan kommuner och till delegation till anställda i annan kommun ger kommunerna ökad frihet att organisera tobakstillsynen på ett effektivt sätt som är anpassat till varje kommuns behov och förutsättningar. Detta är positivt för den kommunala självstyrelsen.

Ekonomiska konsekvenser för statliga myndigheter

De statliga myndigheter som berörs av förslaget är Statens folkhälsoinstitut (FHI), länsstyrelserna samt rättsväsendets myndigheter, dvs.

polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, domstolarna och Kriminalvårdsmyndigheten.

Att lämna information och råd om den nya regleringen till länsstyrelserna och kommunerna ligger inom ramen för FHI:s nuvarande myndighetsuppgifter och bör inte leda till ökade kostnader för myndighetens verksamhet. I sammanhanget kan erinras om myndighetens regeringsuppdrag under perioden 2008–2010 om särskilda åtgärder inom det tobaksförebyggande arbetet, som bl.a. avser förstärkning av myndighetens tillsyn avseende tobakslagen (1993:581) samt kompetens- och utbildningsinsatser för länsstyrelser och kommuner.

Att lämna information och råd till kommunerna om den nya regleringen ligger inom ramen för länsstyrelsernas nuvarande uppgifter på tobaksområdet och bör inte leda till ökade kostnader för myndigheternas verksamhet. Inom ramen för det ovan nämnda uppdraget om särskilda åtgärder inom det tobaksförebyggande åtgärder ingår också en särskild satsning på att höja kompetens och kunskap avseende tobakslagen.

Det föreslås att en kommuns beslut ska överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol i stället för som i dag till länsstyrelsen (avsnitt 8). I dagsläget överklagas en kommuns beslut ytterst sällan och även i fortsättningen bedöms sådana överklaganden vara ovanliga. Förslaget innebär därför endast marginella förändringar för länsstyrelserna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Förslaget om skärpta tillsynsåtgärder kan inledningsvis medföra en liten ökning av antalet anmälda brott mot bestämmelserna i tobakslagen. En eventuell ökning sker dock från en mycket låg nivå och den ökade belastningen för rättsväsendet torde bli marginell och rymmas inom befintliga anslag. På längre sikt bidrar de skärpta tillsynsåtgärdernas brottsförebyggande effekt sannolikt till ett minskat antal brott och en lägre belastning för rättsväsendet.

Förslaget innebär nykriminalisering på två områden. Det ska vara brottsligt att sälja tobaksvaror utan att först ha anmält försäljningen till kommunen samt att sälja tobaksvaror i strid med försäljningsförbud. Nykriminaliseringen som regeringen föreslår får troligen en i huvudsak brottsförebyggande effekt. Liksom för övriga brott mot tobakslagen kan det antas att antalet anmälda brott och lagföringar avseende de nya brotten kommer att ligga på en mycket låg nivå. Dessa brott torde dessutom vara förhållandevis enkla att utreda och lagföra. Regeringen bedömer att den ökade arbetsbelastningen inte leder till några nämnvärda kostnadsökningar.

För domstolarna kan förslaget att en kommuns beslut ska överklagas till förvaltningsrätt och inte till länsstyrelse, förslaget att en kommun ska kunna besluta om försäljningsförbud eller varning samt förslaget om nykriminalisering på två områden kunna tänkas påverka domstolarnas arbetsuppgifter. Det ligger i näringsidkarens intresse att undvika ett beslut om förbud som är en ingripande åtgärd och beslutet ska som regeringen har uttryckt i avsnitt 8 användas restriktivt och med försiktighet. De reformer som föreslås bedöms var och en ha en begränsad påverkan på domstolarnas arbetsbörda. Under denna förutsättning görs bedömningen att reformerna sammantaget inte får större effekter än att

de kan rymmas inom befintliga anslag. Regeringen avser dock att följa utvecklingen.

Enligt regeringens förslag ska polisen vara tillsynsmyndighet vid sidan av kommunen och lämna andra tillsynsmyndigheter det biträde som behövs för att genomföra tillsynsåtgärder (avsnitt 6.2). I första hand är det kommunen som ska utöva den löpande tillsynen och polisens roll är subsidiär till kommunen. Denna ordning överensstämmer med den som gäller enligt alkohollagen. Det finns alltså redan i dag ett samarbete mellan polisen och kommunerna på ett näraliggande område, vilket innebär att det inte borde uppstå några merkostnader i denna del. Det ingår dessutom redan i polisens uppgift att förebygga brott mot tobakslagen samt att bedriva spaning och utreda sådana brott. Polisen måste vidare redan i dag vara beredd att biträda om någon t.ex. vägrar tillsynspersonal tillträde eller uppträder hotfullt. Den ökade arbetsbelastningen för polisen bedöms bli marginell och rymmas inom befintliga anslag.

Här kan tilläggas att de skärpta tillsynsåtgärder som har föreslagits har en brottsförebyggande effekt genom att näringsidkare upplyses om anmälningsplikten och straffansvaret. En ökad tillsyn och kontroll från tillsynsmyndigheter har en långsiktig effekt i samhället som inte bör förminskas. En utökad och mer effektiv tillsyn är även ägnad att motverka annan brottslighet med anknytning till tobaksvaror, såsom försäljning av smuggelcigaretter. I det sammanhanget är det angeläget att gällande rätt också tillämpas vad gäller försäljning av skattade respektive obeskattade cigaretter. Det kan därför antas att förslaget sammantaget innebär ett mera effektivt brottsförebyggande arbete och att förslagen på längre sikt leder till minskad brottslighet.

Regelförenkling m.m.

En strävan är att åstadkomma en förenklad och mer effektiv reglering, vilket bör underlätta tillämpning och förståelse hos näringsidkare.

Detta lagstiftningsärende innehåller förslag om skärpta krav på de näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter.

Förslaget om skärpta krav på anmälan innebär att näringsidkaren ska inlämna egenkontrollprogram och övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn (avsnitt 5.1). Redan i dag finns ett krav på att näringsidkaren ska ansvara för att det finns ett egenkontrollprogram för verksamheten. Det föreslagna kravet på att detta program ska inlämnas vid anmälan utgör därför ingen ny börda för näringsidkaren. Detsamma gäller kravet på inlämnande av andra uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Det är fråga om uppgifter som är väl kända för näringsidkaren och som inte behöver tas fram särskilt.

Förslaget att personal som anlitas för försäljning av tobaksvaror till konsumenter ska ges det stöd som erfordras för att följa lagens bestämmelser får ses som ett förtydligande av det ansvar näringsidkarna har redan i dag.

Den totala administrativa kostnaden som belastar företagen för tobakslagen har uppskattats till ca 9,4 miljoner kronor per år.

Den administrativa kostnaden för att efterleva bestämmelsen om anmälan av försäljning enligt dagens regelverk är 143 500 kronor per år. Antalet nya försäljningsställen som anmäler tobaksförsäljningen är uppskattat till i genomsnitt 1 000 stycken varje år, tiden som beräknas för att fylla i ansökan är 30 minuter.

Att vissa administrativa uppgifter inklusive egenkontrollprogram också ska biläggas anmälan beräknas inte medföra några nya kostnader. Näringsidkaren är redan enligt dagens regelverk skyldig att upprätta ett egenkontrollprogram, och att informera sin personal. Att egenkontrollprogram enligt förslaget ska biläggas anmälan medför därmed inte ökade kostnader. Att näringsidkaren till anmälan också förväntas bilägga vissa administrativa uppgifter som behövs för kommunens tillsyn beräknas medföra vissa ökade kostnader. Det kan dock även vara en fördel för såväl näringsidkaren som kommunen att korrekta uppgifter finns hos tillsynsmyndigheten.

Den administrativa kostnaden för att efterleva informationskravet i relation till personalen enligt tobakslagen beräknas till totalt 6 843 000 kronor för stora butikskedjor. Små butiker beräknas inte ha några administrativa kostnader för efterlevnaden av denna bestämmelse i tobakslagen. Kostnaden för de större butikskedjorna fördelas enligt följande: Personalmöten med information angående tillsyn, kontroll och säkerhet 5 695 600 kronor samt kontroller gällande egentillsyn 1 148 000 kronor. Den förstärkta informationsplikten i förhållande till personalen bör kunna tas om hand inom ramen för de informationsmöten etc., som redan finns i dag, och kan integreras med annan utbildning och information till personalen. Det innebär att de administrativa kostnaderna inte förväntas öka på grund av detta.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ändringen av tobakslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2010.

En övergångsbestämmelse behövs avseende de näringsidkare som har anmält försäljning av tobaksvaror före ikraftträdandet. Anmälan som har gjorts före ikraftträdandet ska gälla, någon ny anmälan ska inte behöva göras. Däremot kan de uppgifter som har lämnats behöva kompletteras. Om kommunen vill ta del av egenkontrollprogram eller andra uppgifter från den som gjort anmälan enligt äldre bestämmelser, kan den i sin egenskap av tillsynsmyndighet förelägga berörd näringsidkare att inkomma med sådana uppgifter. Någon särskild bestämmelse som reglerar detta behövs därför inte.

12 c §

I *första stycket* föreskrivs att en näringsidkare inte får tillhandahålla tobaksvaror för försäljning till konsument utan att först ha gjort en anmälan till kommunen. Skillnaden mot tidigare bestämmelse är att det nu fastslås att försäljning inte får ske utan att anmälan har gjorts.

I *andra stycket* har den ändringen gjorts att egentillsyn har bytt namn till egenkontroll. Med anledning av att begreppet egentillsyn har ändrats till egenkontroll har också rubriken till bestämmelsen ändrats.

Ett nytt *tredje stycke* stadgar att till anmälan enligt första stycket ska fogas egenkontrollprogram samt de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Ändrade uppgifter ska anmälas till kommunen utan dröjsmål.

Bestämmelserna behandlas närmare i avsnitt 5.1.

12 d §

Paragrafen är ny.

I paragrafen tydliggörs näringsidkarens ansvar för att den personal som ansvarar för försäljning av tobaksvaror ska ges den information och det stöd som behövs för att tobakslagen och anslutande föreskrifter ska kunna följas. Det kan t.ex. gälla organisationen av arbetet för minderåriga anställda och möjlighet för unga att få stöd i situationer där minderåriga vill köpa tobaksvaror.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 5.2.

19 §

I *första stycket* har uttrycket ”denna lag och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen” på *Lagrådets* inrådan ersatts med ”denna lag och anslutande föreskrifter”. Bestämmelsen klargör på så sätt att den omfattar föreskrifter som har meddelats av en myndighet med stöd av ett bemyndiganden antingen detta bemyndigande framgår av lag eller inte. Vidare har paragrafen ändrats så att Statens folkhälsoinstituts tillsyn utvidgats till att omfatta även bestämmelsen i den nya 12 d §.

19 a §

Inledningen till paragrafen har ändrats så att uttrycket ”denna lag och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen” har ersatts med ”denna lag och anslutande föreskrifter”. Se kommentar till 19 §.

I *första stycket* har vidare under punkten 2 gjorts två ändringar. Dels har uttrycket ”den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer” ersatts med ”kommunen”. Ändringen har ingen saklig betydelse. Att tillsynen inom kommunen utövas av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer framgår av 3 kap. 3 § kommunallagen (1991:900).

Kommunens tillsyn på försäljningsställena utvidgas till att avse också bestämmelserna om varningstexter m.m. i 9 och 11 §§. Ändringen behandlas närmare i avsnitt 6.2.

Nuvarande punkten 2 b) har av redaktionella skäl flyttats till en ny punkt 3, där det också framgår att polismyndigheten har tillsynsansvar

över försäljningen av tobaksvaror. Polismyndighetens tillsynsansvar är nytt. Avsikten är dock att den direkta och löpande tillsynen alltjämt ska ankomma på kommunen och att polisens tillsyn ska vara subsidiär till denna. Genom bestämmelsen ges polisen en möjlighet att på egen hand ingripa när olovlig tobaksförsäljning misstänks, men misstankegraden inte är av den styrkan att de tvångsmedel som bl.a. rättegångsbalken ger kan tillgripas. Motsvarande reglering finns i alkohollagen (1994:1738 överförd till nya alkohollagen 2010:000). Hur samarbetet mellan kommunen och polismyndigheten ska utformas regleras lämpligen lokalt på samma sätt som sker när det gäller alkoholtillsynen. En bestämmelse om ömsesidig underrättelseskyldighet finns i 23 a §. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.3.

19 c §

Paragrafen är ny.

I bestämmelsen regleras möjligheterna till kommunal samverkan avseende tobakstillsynen. En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt tobakslagen får ombesörjas helt eller delvis av en annan kommun. Kommunen får dock inte överlåta till den andra kommunen att avgöra ärenden som avser förelägganden, förbud eller vite enligt 20 § eller försäljningsförbud eller varning enligt 20 a §. Beslut som måste fattas under ärendets handläggning, t.ex. begäran om upplysningar m.m. enligt 22 § får naturligen tas av den ansvarige tjänstemannen. När det gäller beslut om omhändertagande av tobaksvaror enligt 21 § bör det ankomma på kommunerna sinsemellan hur de vill reglera beslutsfattande. Paragrafen har utformats med motsvarande bestämmelse i alkohollagen (1994:1738 överförd till nya alkohollagen 2010:000) som förebild.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.4.

20 a §

Paragrafen är ny.

I *första stycket* stadgas att en kommun, vid allvarliga eller upprepade överträdelse av bestämmelser i lagen, får förbjuda en näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsument, att fortsätta försäljningen. Om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd får varning meddelas. Bestämmelsen ska ses som ett komplement till bestämmelsen i 20 § som har ett vidare tillämpningsområde, men som enligt uttalanden i tidigare lagstiftningsärenden inte är tänkt att användas för att helt förbjuda försäljning av tobaksvaror. Av tillsynsmyndigheterna är det endast kommunen som får meddela försäljningsförbud enligt denna bestämmelse och försäljningsförbud får endast användas vid allvarliga eller upprepade överträdelse. En allvarlig överträdelse vid ett enstaka tillfälle kan således medföra försäljningsförbud. Som särskilt allvarligt bör försäljning av tobaksvaror till minderåriga ses. Om försäljningsförbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, ska istället varning meddelas. Detta är ett uttryck för att en proportionalitetsbedömning måste göras. Skadan som näringsidkaren åsamkas av försäljningsförbudet ska stå i proportion till allvaret i överträdelsen.

I *andra stycket* anges att försäljningsförbud får meddelas för en tid av högst sex månader. Ett försäljningsförbud ska alltså vara begränsat i tiden.

Tredje stycket anger att försäljningsförbudet gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 7.

21 §

I *första stycket* har bestämmelsen om att Kronofogdemyndigheten vid behov ska lämna handräckning när en vara ska tas om hand tagits bort. Den bestämmelsen har placerats i en ny 23 b § och Kronofogdemyndighetens roll har övertagits av polismyndigheten.

I *första och andra stycket* har uttrycket ”i strid med lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen” ändrats till ”i strid med denna lag eller anslutande föreskrifter”. Se kommentar under 19 §.

23 §

Samma justering har gjorts i denna paragraf som i 21 §.

23 a §

Paragrafen är ny.

I *första stycket* anges att kommunen och polismyndigheten ska underätta varandra om förhållanden som är av betydelse för tillsynen. Bestämmelsen hänger ihop med att polismyndigheten enligt 19 a § har ett i förhållande till kommunen subsidiärt tillsynsansvar över handeln med tobaksvaror till konsumenter. En motsvarande bestämmelse finns i alkohollagen (1994:1738 överförd till nya alkohollagen 2010:000).

I *andra stycket* föreskrivs att en kommun som har fattat beslut i ärende enligt tobakslagen ska sända en kopia av beslutet till Statens folkhälsoinstitut och till den länsstyrelse och polismyndighet som berörs av beslutet. De beslut som avses är beslut av betydelse och som de andra tillsynsmyndigheterna behöver känna till.

Bestämmelserna behandlas närmare i avsnitt 6.2.

23 b §

Paragrafen är ny.

Den uppgift som Kronofogdemyndigheten tidigare hade att lämna handräckning enligt 21 och 23 §§ har flyttats över till polismyndigheten och samlats i en paragraf. Bestämmelsen har fått sin utformning efter förebild av 9 kap. 9 § i förslaget till ny alkohollag (prop. 2009/10:125).

I *andra stycket* tydliggörs när polismyndighetens biträde kan begäras. En sådan begäran får endast göras om sådana särskilda omständigheter som gör att det kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter att använda våld enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas eller att det annars föreligger synnerliga skäl.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 6.3.

25 §

Bestämmelsen har ändrats så att överklagande av en kommuns beslut ska göras till allmän förvaltningsdomstol som första instans istället för som tidigare till länsstyrelsen. Motiveringen till ändringen finns i avsnitt 8.

Uttrycket ”enligt denna lag eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen” har ändrats till ”enligt denna lag”. Ändringen är en följd av att länsstyrelsen inte längre är första instans för överklagande.

26 §

Första stycket i paragrafen har tagits bort då det bedömts som onödigt. Föreskrifter som har meddelats med stöd av ett bemyndigande är i normalfallet inte överklagbara, varför detta inte behöver anges särskilt i lag.

Bestämmelsen i *andra stycket* är oförändrad och anger att beslut om föreskrifter enligt 9 §, dvs. varningstexter, innehållsdeklaration samt ursprungsmärkning på tobakspaket, får överklagas hos regeringen av tillverkare av tobaksvaror och importörer av tobaksvaror som är avsedda att säljas till konsumenter inom landet.

27 §

I paragrafen regleras brottet olovlig tobaksförsäljning. Innehållet i bestämmelsen är delvis nytt. I *första stycket* regleras de uppsåtliga brotten. Liksom tidigare omfattas försäljning i strid med 11 § (avsaknad av varningstexter eller innehållsdeklaration m.m.). Nytt är att försäljning i strid med ett försäljningsförbud som har meddelats med stöd av 20 a § ska bestraffas som olovlig tobaksförsäljning. Straffet för olovlig tobaksförsäljning är böter eller fängelse i högst sex månader.

I *andra stycket* regleras de överträdelse av bestämmelser i tobakslagen som är kriminaliserade också vid oaktsamhet. Liksom tidigare gäller det försäljning i strid med 12 § första eller andra stycket (försäljning till minderårig). Kriminalisering av försäljning i strid med anmälningsskyldigheten i 12 c § första stycket är nytt. Straffbestämmelsen reglerar endast de fall då en näringsidkare säljer tobaksvaror utan att först ha anmält försäljningen till den kommun där försäljningen ska ske. Att inte ha skickat in egenkontrollprogram eller de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn omfattas inte av straffansvaret. Om näringsidkaren inte fullföljer sin anmälan kan kommunen använda sig av de administrativa sanktionerna i 20 och 21 §§. Bestämmelserna behandlas närmare i avsnitt 9.

De nya kriminaliseringarna kommer att omfattas av bestämmelsen i *tredje stycket* om att ringa gärningar inte ska medföra straffansvar. Utrymmet för att bedöma gärningar som ringa är dock begränsat. När det gäller försäljning utan att anmälan har gjorts kan det t.ex. röra sig om situationer som avser ett enstaka cigarettpaket eller en enstaka dosa snus och särskilda omständigheter inte motiverar annat.

27 a §

Paragrafen som är ny innehåller den bestämmelse som tidigare utgjorde 27 § tredje stycket.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 juli 2010.

Enligt *punkten 2* gäller en anmälan som gjorts enligt 12 c § första stycket i dess äldre lydelse även efter ikraftträdandet. Detta innebär att

den som före ikraftträdandet har anmält tobaksförsäljning inte behöver Prop. 2009/10:207
göra en ny anmälan som uppfyller de nya kraven. Om kommunen vill ta
behöver kompletterande uppgifter, kan kommunen förelägga närings-
idkaren att inkomma med sådana uppgifter. Bestämmelsen har utformats
utifrån *Lagrådets* synpunkter.

Sammanfattning av betänkandet Olovlig tobaksförsäljning (SOU 2009:23)

Utredningens förslag syftar till att tobakslagens förbud att sälja tobaksvaror till den som är under 18 år ska respekteras bättre än i dag. Förslagen innebär bl.a. olika åtgärder för att effektivisera tillsynen enligt tobakslagen samt skärpta krav på näringsidkare som säljer tobak.

Bakgrund till utredningens förslag

Utredningens uppdrag har varit att göra en översyn av effektiviteten och efterlevnaden av bestämmelsen om åldersgräns för handel med tobaksvaror och därtill anknutna bestämmelser. Det övergripande syftet är enligt utredningens direktiv att så långt det är möjligt hindra tidiga tobaksdebuter och att minska tobakskonsumtionen för att därigenom förbättra folkhälsan. Det närmare syftet är att möjliggöra en mer effektiv efterlevnad av tobakslagens förbud att i näringsverksamhet sälja eller på annat sätt lämna ut tobaksvaror till den som inte har fyllt 18 år.

Utredningen har undersökt hur och varifrån ungdomar skaffar sig tobak, trots åldersgränsen, samt hur tobakslagens bestämmelser om tillsyn och sanktioner fungerar.

Vad först gäller ungdomars bruk av tobak har utredningen kunnat konstatera att det fortfarande är en mycket stor del av ungdomar under 18 år som röker eller snusar (enligt utredningens undersökning avseende elever i gymnasiets årskurs 1 var det 29 respektive 13 procent). Bland flickor som röker var det 40 procent som rökte varje dag och 12 procent nästan varje dag. Bland pojkar som röker var det 29 procent som rökte varje dag och 14 procent nästan varje dag.

Utredningen finner att det är alarmerande siffror, vilka är särskilt anmärkningsvärda mot bakgrund av att försäljning av tobaksvaror i näringsverksamhet till personer under 18 år varit förbjuden i mer än tio år.

På frågan hur de rökande ungdomarna fått tag på cigaretter de senaste 30 dagarna svarade 51 procent av pojkarna och 47 procent av flickorna att det själva köpt cigaretterna på ett försäljningsställe. Bland både pojkar och flickor var annars det vanligaste åtkomstsättet att de blivit bjudna och då oftast av en kamrat under 18 år.

När det gäller vilka typer av försäljningsställen som ungdomarna anlitar för att köpa tobak var resultaten entydiga: det var vanligen i kiosk eller tobaksaffär. 60 procent av dem som rökte dagligen eller nästan dagligen uppgav detta. En mindre del uppgav att de köpt tobak i varuhus/mataffär (27 procent) eller i när- eller jourbutik (29 procent). Att ha köpt själv över Internet var sällsynt.

En slutsats som måste dras är att det främst är de små försäljningsställena, kiosker och tobaksaffärer, som av olika skäl försummar att respektera åldersgränsen. Åtgärder för att förbättra efterlevnaden av åldersgränsen måste därför utformas särskilt med hänsyn till att de ska nå och ha effekt just för denna typ av försäljningsställen.

Redan det faktum att ungdomar fortfarande i stor utsträckning använder tobak regelbundet och inte har några svårigheter att själva inhandla tobaksvaror bekräftar att tillsynen över handeln inte fungerar tillfredsställande.

Den som säljer tobak till konsumenter är skyldig att anmäla försäljningen till kommunen. I vilken utsträckning detta verkligen sker är oklart. Kommunernas tillsyn, för vilken avgift får tas ut, är begränsad till anmälda försäljningsställen.

Utredningen har vidare kunnat konstatera att vilken tyngd och vilka resurser som ges till tobakstillsynen varierar kraftigt mellan kommunerna. Aktiviteten är på en del håll mycket låg. Förelägganden och sanktioner utnyttjas sällan, vilket även kan hänga samman med att tobakslagens sanktionsbestämmelser anses svårillämpade.

Överträdelse av förbudet mot försäljning av tobaksvaror till unga leder dessutom sällan till några straffrättsliga sanktioner.

Utredningens bedömning av behovet av åtgärder

Utredningen konstaterar att ungdomar under 18 år i huvudsak får tag på tobak på två sätt, dels genom att bjudas av annan, vanligen en kamrat, dels genom att själv inköpa tobaken i kiosk eller tobaksaffär eller annat liknande mindre försäljningsställe. Vad gäller bjudande och köp ungdomar emellan anser utredningen inte att några lagstiftningsåtgärder bör övervägas. Det skulle föra för långt att försöka beivra detta. Det bör också framhållas att bjudandet troligen i huvudsak avser mindre mängder tobak, såsom enstaka cigaretter, medan inköp i handeln torde avse åtminstone hela paket. Utredningen anser därför att åtgärderna bör inriktas på att hindra den olovliga försäljningen till ungdomar. Därmed minskar även utrymmet för ungdomar att överlåta tobak sins emellan.

När det gäller vilka åtgärder som är effektiva för att förbättra kontrollen över främst de mindre försäljningsställena konstaterar utredningen att ett första villkor är att tillsynsmyndigheterna får kännedom om försäljningen. Det finns en risk att en del mindre näringsidkare underlåter att anmäla tobaksförsäljning eller i vart fall skjuter upp anmälan tills man av något skäl ändå blir uppmärksam av kommunen. Regelsystemet måste därför utformas på ett sätt som bättre säkerställer att kommunen får de uppgifter som behövs för planeringen av tillsynen.

Utredningen har i denna del övervägt om anmälningssystemet eventuellt bör ersättas av ett tillståndssystem. Om inga särskilda krav uppställs för att få tillstånd riskerar dock detta att bli en ren formalitet. Ett tillståndssystem är även mer administrativt betungande och förutsätter mer resurser än ett anmälningssystem. Utredningen har därför stannat för att man i nuläget bör bygga vidare på anmälningsskyldigheten och utvidga denna till att omfatta fler uppgifter som behövs för tillsynen. En annan sak är om statsmakterna i framtiden önskar uppställa särskilda krav på en näringsidkare för att han eller hon ska få sälja tobaksvaror. I sådant fall måste anmälningsskyldigheten ersättas av ett system med individuell tillståndsprövning.

Utredningen konstaterar vidare att det finns behov av flera regeländringar för att underlätta kommunernas tillsyn och bl.a. ge möjlighet till

effektivare påtryckningsmöjligheter mot försumliga näringsidkare. En utökad och mer effektiv tillsyn är enligt utredningens mening det viktigaste verktyget för att komma till rätta med den olovliga försäljningen av tobak till ungdomar. Regelsystemet bör utformas med hänsyn härtill.

Ansvar för de näringsidkare som säljer tobaksvaror till konsumenter bör samtidigt tydliggöras och i några avseenden skärpas för att minska riskerna för att ungdomar under 18 år tillåts köpa tobak. Straffet för olovlig försäljning till minderåriga är vidare enligt utredningens mening i dag alltför lågt och avspeglar inte gärningens allvar. En viss skärpning bör ske även i detta avseende.

Utredningen erinrar också om att det stora problem som ungdomars tobaksbruk och inköp av tobaksvaror utgör inte kan lösas med enbart lagstiftningsåtgärder. Det krävs betydande informations- och opinionsbildande insatser för att ändra attityden till tobak, både hos ungdomarna själva och hos tillsynsmyndigheter och andra berörda.

Utredningens förslag i korthet

Näringsidkarna:

- Högre krav ställs på egenkontrollprogram
- Anmälningssplikten byggs ut till att omfatta fler uppgifter som kommunen behöver för sin tillsyn
- Näringsidkarens ansvar att informera och stödja anställd personal som säljer tobak förtydligas
- Bestämmelsen om kontroll av köparens ålder förtydligas
- En åldersgräns om 18 år införs för personal som ansvarar för försäljning av tobaksvaror
- Tobaksvaror ska betalas innan de får tillhandahållas kunden

Tillsynsverksamheten:

- Polisen blir tillsynsmyndighet vid sidan av kommunen, som fortfarande har förstahandsansvaret
- Kommuner ska kunna träffa avtal om att tillsynsuppgifter som en kommun har ska fullgöras av en annan kommun och om att en person som är anställd hos en kommun ska kunna fatta beslut på en annan kommuns vägnar
- Nya sanktionsmöjligheter i form av försäljningsförbud och varning
- Nya bestämmelser om information mellan tillsynsmyndigheter
- Information och vägledning till kommuner
- Ökad uppmärksamhet åt tobakstillsyn – centralt, regionalt och lokalt

Övrigt:

- Skärpt straff för försäljning av tobaksvaror till personer under 18 år
- Anmälningssplikten straffsanktioneras
- Straff för försäljning i strid med meddelat försäljningsförbud
- Förverkande av tobaksvaror som varit föremål för brott

- En kommuns beslut ska överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol i stället för till länsstyrelsen
- Lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2010
- Information och opinionsbildning

Prop. 2009/10:207
Bilaga 1

Utredningens författningsförslag

Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)

Härigenom föreskrivs i fråga om tobakslagen (1993:581)

dels att nuvarande 19 b § ska betecknas 19 c §,

dels att 12, 12 c, 19, 19 a, 19 b, 21, 23, 25, 26 och 27 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken före 12, 12 c och 27 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tio nya paragrafer, 12 d, 12 e, 12 f, 19 d, 20 a, 23 a, 23 b, 27 a, 27 b och 27 c §§, samt närmast före 12 d, 12 e och 12 f §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Åldersgräns¹

Åldersgräns för inköp

12 §²

Tobaksvaror får inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut tobaksvaror *skall* förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder.

Tobaksvaror får inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut tobaksvaror *ska genom legitimitationskontroll eller på annat sätt* förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder.

Om det finns särskild anledning att anta att en tobaksvara är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år får varan inte lämnas ut.

På varje försäljningsställe för tobaksvaror *skall* det finnas en tydlig och klart synbar skylt med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut sådana varor till den som inte har fyllt 18 år.

På varje försäljningsställe för tobaksvaror *ska* det finnas en tydlig och klart synbar skylt med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut sådana varor till den som inte har fyllt 18 år.

Betalning före tillhandahållande

12 c §

Tobaksvaror som säljs till konsumenter får inte tillhandahållas på sådant sätt att kunden får tillgång till varorna innan betalning erlagts.

¹ Senaste lydelse av 2005:369.

² Senaste lydelse av 2005:369.

12 d §

En näringsidkare får inte uppdra åt någon som inte har fyllt 18 år att ensam ansvara för försäljning av tobaksvaror till konsumenter.

*Egenkontroll m.m.**12 c § andra stycket*

Näringsidkaren skall utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egentillsynsprogram.

12 e §³

En näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.

Personal som anlitas för försäljning av tobaksvaror till konsumenter ska ges information och det stöd som erfordras för att följa lagens bestämmelser.

*Anmälan**12 c § första stycket*

En näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter skall anmäla försäljningen hos den kommun där försäljningen sker. Anmälan skall göras senast när försäljningen påbörjas.

12 f §⁴

En näringsidkare får inte tillhandahålla tobaksvaror för försäljning till konsumenter utan att först ha anmält försäljningen till den kommun där försäljningen ska ske.

Till anmälan ska fogas egenkontrollprogram och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Ändring av uppgifterna ska anmälas till kommunen utan oskäligt dröjsmål.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas enligt andra stycket.

³ Senaste lydelse av tidigare 12 c § andra stycket 2005:369.

⁴ Senaste lydelse av tidigare 12 c § första stycket 2005:369.

19 §⁵

Den centrala tillsynen över att denna lag och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs utövas av

1. Arbetsmiljöverket när det gäller

a) lokaler och andra utrymmen som avses i 2 § och som är upplåtta enbart för personal, och

b) lokaler och andra utrymmen på vilka 8 § *skall* tillämpas.

b) lokaler och andra utrymmen på vilka 8 § *ska* tillämpas.

2. Statens folkhälsoinstitut när det gäller

2. Statens folkhälsoinstitut när det gäller

a) miljöer som avses i 2 § och som inte är upplåtta enbart för personal,

a) miljöer som avses i 2 § och som inte är upplåtta enbart för personal,

b) lokaler som avses i 4 §,

b) lokaler som avses i 4 §,

c) varningstexter m.m. enligt 9, 10 och 11 §§,

c) varningstexter m.m. enligt 9, 10 och 11 §§,

d) handel enligt 12–12 b §§ och *anmälan och egentillsyn* enligt 12 c §,

d) handel *m.m.* enligt 12–12 f §§,

e) produktkontroll m.m. enligt 16–18 §§, och

f) uppgifter om kostnader för marknadsföring enligt 18 b §, samt

3. Konsumentombudsmannen när det gäller marknadsföring enligt 9 a § eller 14–14 b §§.

Vid Konsumentombudsmannens tillsyn tillämpas bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486).

19 a § första stycket

Den omedelbara tillsynen över att denna lag och

föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs utövas av

1. Arbetsmiljöverket när det gäller lokaler och andra utrymmen för vilka verket har den centrala tillsynen, och

2. *den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer* när det gäller

a) de miljöer och lokaler för vilka Statens folkhälsoinstitut har den centrala tillsynen,

b) bestämmelserna om handel m.m. enligt 12–12 c §§, och

c) bestämmelserna om marknadsföring m.m. i 14 och 14 a §§ när det gäller *marknadsförings-*

19 a §⁶

Den omedelbara tillsynen över att denna lag och

föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs utövas av

1. Arbetsmiljöverket när det gäller lokaler och andra utrymmen för vilka verket har den centrala tillsynen, och

2. *kommunen och polismyndigheten* när det gäller

a) de miljöer och lokaler för vilka Statens folkhälsoinstitut har den centrala tillsynen,

b) bestämmelserna om handel m.m. enligt 12–12 f §§, och

c) bestämmelserna om *varningstexter m.m. i 9 och 11 §§ och om* marknadsföring m.m. i 14 och

⁵ Senaste lydelse av 2005:369.

⁶ Senaste lydelse av tidigare 19 a § andra stycket 2005:369.

åtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen

14 a §§ när det gäller *förhållanden* på eller i anslutning till försäljningsställen.

19 a § andra stycket

Länsstyrelsen utövar inom länet tillsyn enligt *första stycket* 2. Länsstyrelsen skall

1. följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, och
2. främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra.

19 b §⁷

Länsstyrelsen utövar inom länet tillsyn enligt *19 a §* 2. Länsstyrelsen ska

1. följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, och
2. främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra.

19 d §

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt denna lag ska skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ärendet.

Kommunen får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som fattar sådana beslut.

20 a §

En näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter och som inte följer bestämmelserna i denna lag får av kommunen förbjudas att fortsätta försäljningen eller, om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, meddelas varning.

⁷ Senaste lydelse av tidigare 19 a § andra stycket 2005:369.

Ett förbud enligt första stycket meddelas för en tid av högst sex månader.

Beslut enligt första stycket gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet.

21 §

En tillsynsmyndighet får besluta att en tobaksvara skall tas om hand, om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen. Kronofogdemyndigheten skall vid behov lämna handräckning när en vara skall tas om hand.

Om en vara har tagits om hand, får ägaren under tillsynsmyndighetens kontroll vidta de rättelser som behövs för att varan skall få säljas. Varan skall återlämnas om det görs sannolikt att den inte kommer att säljas i strid med lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av denna. I annat fall får varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

Ett beslut enligt första stycket gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

En tillsynsmyndighet som anges i 19 § samt kommunen får besluta att en tobaksvara ska tas om hand, om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen. Polismyndigheten ska på begäran av annan tillsynsmyndighet lämna det biträde som behövs.

Om en vara har tagits om hand, får ägaren under tillsynsmyndighetens kontroll vidta de rättelser som behövs för att varan ska få säljas. Varan ska återlämnas om det görs sannolikt att den inte kommer att säljas i strid med lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av denna. I annat fall får varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

23 §

För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har en tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av lagen eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och får där göra undersökningar och ta prover. För uttagna prov betalas inte ersättning. Kronofogdemyndigheten skall lämna den handräckning som behövs för tillsynen.

För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har en tillsynsmyndighet som anges i 19 § samt kommunen rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av lagen eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och får där göra undersökningar och ta prover. För uttagna prov betalas inte ersättning. Polismyndigheten ska på begäran av annan tillsynsmyndighet lämna det biträde som behövs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov.

23 a §

Kommunen och polismyndigheten ska underrätta varandra om förhållanden som är av betydelse för deras tillsyn.

23 b §

En kommun som fattat beslut i ärende enligt denna lag ska sända en kopia av beslutet till Statens folkhälsoinstitut samt den länsstyrelse och polismyndighet som berörs av beslutet.

25 §⁸

Beslut som en i 19 a § *angiven nämnd* har fattat enligt denna lag eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos *länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*

Beslut som *en kommun* har fattat enligt denna lag eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos *allmän förvaltningsdomstol.*

Beslut som Statens folkhälsoinstitut har meddelat med stöd av 20 § första stycket eller 21 § eller som Arbetsmiljöverket meddelat får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

26 §⁹

Beslut om en föreskrift enligt 18 § eller 23 § andra stycket som en myndighet har meddelat med stöd av ett bemyndigande får inte överklagas.

Beslut om en föreskrift enligt *12 f § tredje stycket*, 18 § eller 23 § andra stycket som en myndighet har meddelat med stöd av ett bemyndigande får inte överklagas.

Beslut om föreskrifter enligt 9 § som en myndighet har meddelat med stöd av ett bemyndigande får överklagas hos regeringen av tillverkare av tobaksvaror och importörer av tobaksvaror som är avsedda att säljas till konsumenter inom landet.

Ansvar

Ansvar m.m.

27 §¹⁰

Den som uppsåtligen *bryter mot 11 § eller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot*

Den som uppsåtligen *eller av oaktsamhet bryter mot 12 § första eller andra stycket eller som*

⁸ Senaste lydelse av 2005:369.

⁹ Senaste lydelse av 1996:941.

¹⁰ Senaste lydelse av 2005:369.

12 § första eller andra stycket döms för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst sex månader.

uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer tobaksvaror i strid med förbud som meddelats enligt 20 a § döms för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst ett år.

Är gärningen att anse som ringa döms inte till ansvar.

27 a §

Den som uppsåtligen bryter mot 11 § eller som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver försäljning av tobaksvaror utan att anmälan gjorts enligt 12 f § första stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är gärningen att anse som ringa döms inte till ansvar.

27 § tredje stycket

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

27 b §¹¹

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

27 c §

Tobaksvaror som varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Vid förverkande av tobaksvara som varit föremål för brott enligt 12 § första eller andra stycket gäller inte bestämmelserna i 36 kap. 5 § brottsbalken om hos vem förverkande får ske.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

2. Anmälan enligt 12 f § första stycket behöver inte göras om försäljningen anmälts före ikraftträdandet enligt äldre bestämmelser.

¹¹ Senaste lydelse av tidigare 27 § tredje stycket 2005:369.

Förteckning över remissinstanser Olovlig tobaksförsäljning (SOU 2009:23)

Prop. 2009/10:207
Bilaga 3

Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Västra Sverige, Örebro Tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Göteborgs län, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Tullverket, Skatteverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Konkurrensverket, Regelrådet, Ungdomsstyrelsen, Konsumentverket, Arbetsmiljöverket, Arbetsdomstolen, Upplands Väsby kommun, Motala kommun, Eksjö kommun, Kalmar kommun, Karlshamns kommun, Båstads kommun, Malmö kommun, Varbergs kommun, Borås kommun, Tjörns kommun, Karlstads kommun, Hallsbergs kommun, Örebro kommun, Hallstahammars kommun, Leksands kommun, Sandvikens kommun, Timrå kommun, Örnsköldsviks kommun, Strömsunds kommun, Storumans kommun, Haparanda kommun, Luleå kommun, Cancerfonden, Sveriges Kommuner och Landsting, Svensk Handel, Svenskt näringsliv, Företagarna, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Näringslivets regelnämnd (NNR), British American Tobacco Sweden, En Rökfri Generation, Handelsanställdas förbund, Japan Tobacco Inc, Kommunala alkoholhandläggares förening (KAF), Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU), Philip Morris International, Spel & Servicehandlarnas Riksförbund, ST Polisväsendet, Swedish Match, Svensk Dagligvaruhandel, Svenska Polisförbundet, Sveriges Konsumenter, Sveriges Läkarförbund, Tandläkarförbundet, Vårdförbundet, Yrkesföreningar mot Tobak samt Yrkesföreningen miljö och hälsa.

Inkomna yttranden utöver remisslistan:

Riksförbundet Visir, Landstingens resurspersoner för tobaksavvänjning, Svenska Läkaresällskapet, Gotlandssnus AB, Stockholms Handelskammare, Kävlinge kommun, kommunala samordnare, Tobaksleverantörsföreningen, Livsmedelsarbetareförbundet samt Helsingborgs kommun.

Lagrådsremissens lagförslag

1 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext

Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)

Härigenom föreskrivs i fråga om tobakslagen (1993:581)

dels att 12 c, 19, 19 a, 21, 23 och 25–27 §§ samt rubriken närmast före 27 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas sex nya paragrafer, 12 d, 19 c, 20 a, 23 a, 23 b och 27 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 c §¹

En näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter *skall anmäla försäljningen hos den kommun där försäljningen sker. anmälan ska göras senast när försäljningen påbörjas.*

Näringsidkaren *skall* utöva särskild *tillsyn (egentillsyn)* över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt *egentillsynsprogram*.

En näringsidkare *får inte tillhandahålla* tobaksvaror för försäljning till konsumenter *utan att först ha anmält försäljningen till den kommun där försäljningen ska ske.*

Näringsidkaren *ska* utöva särskild *kontroll (egenkontroll)* över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt *egenkontrollprogram*.

Till anmälan enligt första stycket ska näringsidkaren foga egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Om uppgifterna ändras ska det anmälas till kommunen utan dröjsmål.

12 d §

En näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter *ska ge den personal som är verksam hos honom eller henne den information och det stöd som behövs för att personalen ska kunna följa denna lag och anslutande föreskrifter.*

¹ Senaste lydelse 2005:369.

19 §²

Den centrala tillsynen över att denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs utövas av

1. Arbetsmiljöverket när det gäller
 - a) lokaler och andra utrymmen som avses i 2 § och som är upplåtta enbart för personal, och
 - b) lokaler och andra utrymmen på vilka 8 § ska tillämpas.
2. Statens folkhälsoinstitut när det gäller
 - a) miljöer som avses i 2 § och som inte är upplåtta enbart för personal,
 - b) lokaler som avses i 4 §,
 - c) varningstexter m.m. enligt 9, 10 och 11 §§,
 - d) handel enligt 12–12 b §§ och d) handel m.m. enligt 12–
anmälan och egentillsyn enligt 12 d §§,
12 c §,
 - e) produktkontroll m.m. enligt 16–18 §§, och
 - f) uppgifter om kostnader för marknadsföring enligt 18 b §, samt
3. Konsumentombudsmannen när det gäller marknadsföring enligt 9 a § eller 14–14 b §.

Vid Konsumentombudsmannens tillsyn tillämpas bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486).

19 a §³

Den omedelbara tillsynen över att denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs utövas av

1. Arbetsmiljöverket när det gäller lokaler och andra utrymmen för vilka verket har den centrala tillsynen, och

2. *den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer* när det gäller

a) de miljöer för vilka Statens folkhälsoinstitut har den centrala tillsynen,

b) *bestämmelserna om handel m.m. enligt 12–12 c §§, och*

c) bestämmelserna om marknadsföring m.m. i 14 och 14 a §§ när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen.

a) de miljöer för vilka Statens folkhälsoinstitut har den centrala tillsynen,

b) *bestämmelserna om varningstexter m.m. i 9 och 11 §§ på försäljningsställen,*

c) bestämmelserna om marknadsföring m.m. i 14 och 14 a §§ när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen.

3. *kommunen och polismyndigheten när det gäller bestämmelserna om handel m.m. enligt 12–12 d §§.*

Länsstyrelsen utövar inom länet tillsyn enligt första stycket 2. Länsstyrelsen *skall*

Länsstyrelsen utövar inom länet tillsyn enligt första stycket 2. Länsstyrelsen *ska*

² Senaste lydelse 2008:495.

³ Senaste lydelse 2005:369.

1. följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, och

2. främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra.

1. följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, och

2. främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra.

19 c §

*En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsyns-
uppgifter som kommunen har
enligt denna lag ska ombesörjas
helt eller delvis av den andra
kommunen. Kommunen får dock
inte överlåta befogenheten att
avgöra ärenden enligt 20 eller
20 a §.*

20 a §

*Vid allvarliga eller upprepade
överträdelser av bestämmelserna i
denna lag får kommunen förbjuda
en näringsidkare som tillhanda-
håller tobaksvaror för försäljning
till konsumenter att fortsätta för-
säljningen eller, om förbud får
anses vara en alltför ingripande
åtgärd, meddela varning.*

*Ett förbud enligt första stycket
meddelas för en tid av högst sex
månader.*

*Beslut enligt första stycket
gäller omedelbart, om inte något
annat anges i beslutet.*

21 §

En tillsynsmyndighet får besluta att en tobaksvara *skall* tas om hand, om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med lagen eller en föreskrift som meddelats med stöd av lagen. *Kronofogdemyndigheten skall vid behov lämna handräckning när en vara skall tas om hand.*

Om en vara har tagits om hand, får ägaren under tillsynsmyndighetens kontroll vidta de rättelser som behövs för att varan *skall* få säljas. Varan *skall* återlämnas om

En tillsynsmyndighet får besluta att en tobaksvara *ska* tas om hand om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med lagen eller en föreskrift som meddelats med stöd av lagen.

Om en vara har tagits om hand, får ägaren under tillsynsmyndighetens kontroll vidta de rättelser som behövs för att varan *ska* få säljas. Varan *ska* återlämnas om

det görs sannolikt att den inte kommer att säljas i strid med lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av denna. I annat fall får varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

Ett beslut enligt första stycket gäller omedelbart, om inte annat anges i beslutet.

det görs sannolikt att den inte kommer att säljas i strid med lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av denna. I annat fall får varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

23 §

För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har en tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av lagen eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och får där göra undersökningar och ta prover. För uttagna prov betalas inte ersättning. *Kronofogdemyndigheten skall lämna den handräckning som behövs för tillsynen.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov.

För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har en tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av lagen eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och får där göra undersökningar och ta prover. För uttagna prov betalas inte ersättning.

23 a §

Kommunen och polismyndigheten ska underrätta varandra om förhållanden som är av betydelse för tillsynen.

En kommun som har fattat beslut i ett ärende enligt denna lag ska skicka en kopia av beslutet till Statens folkhälsoinstitut samt den länsstyrelse och polismyndighet som berörs av beslutet.

23 b §

Polismyndigheten ska på begäran av en annan tillsynsmyndighet lämna den hjälp som behövs vid tillämpningen av 21 och 23 §§.

En begäran enligt första stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

25 §⁴

Beslut som en i 19 a § *angiven nämnd* har fattat enligt denna lag eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos *länsstyrelsen*. *Länsstyrelsen beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*

Beslut som en kommun har fattat enligt denna lag eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos *allmän förvaltningsdomstol.*

Beslut som Statens folkhälsoinstitut har meddelat med stöd av 20 § första stycket eller 21 § eller som Arbetsmiljöverket meddelat får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

26 §⁵

Beslut om en föreskrift enligt 18 § eller 23 § andra stycket som en myndighet har meddelat med stöd av ett bemyndigande får inte överklagas.

Beslut om föreskrifter enligt 9 § som en myndighet har meddelat med stöd av ett bemyndigande får överklagas hos regeringen av tillverkare av tobaksvaror och importörer av tobaksvaror som är avsedda att säljs till konsumenter inom landet.

Ansvar

Ansvar m.m.

27 §⁶

Den som uppsåtligen bryter mot 11 § eller *den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 12 § första eller andra stycket* döms för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som uppsåtligen bryter mot 11 § eller *säljer tobaksvaror i strid med förbud som meddelats enligt 20 a §* döms för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 12 § första eller andra stycket eller 12 c § första stycket.

Är gärningen att anse som ringa döms inte till ansvar.

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud skall inte dömas till ansvar enligt

⁴ Senaste lydelse 2005:369.

⁵ Senaste lydelse 1996:941. Ändringen innebär att första stycket upphävs.

⁶ Senaste lydelse 2005:369.

denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Prop. 2009/10:207
Bilaga 4

27 a §

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Den som har gjort anmälan av försäljning av tobaksvaror till konsumenter enligt 12 c § i sin äldre lydelse ska före utgången av år 2010 inkomma med de kompletterande uppgifter som kommunen begär.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-04-13

Närvarande: F.d. regeringsrådet Leif Lindstam, f.d. justitierådet Lars Dahllöf och regeringsrådet Carina Stävberg.

Olovlig tobaksförsäljning

Enligt en lagrådsremiss den 11 mars 2010 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Carin Jahn.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

I lagen förekommer ett flertal bestämmelser som innebär bl.a. att tillsyn ska utövas över att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs. Tillsynen bör enligt Lagrådets mening omfatta också efterlevnaden av föreskrifter som meddelats av en myndighet med stöd av bemyndigande i en av regeringen beslutad förordning. Den föreslagna 12 d § har genom formuleringen ”denna lag och anslutande föreskrifter” utformats så att den omfattar också föreskrifter som meddelats av en myndighet med stöd av ett sådant bemyndigande (jfr Lagrådets yttrande i fråga om en ny alkohollag, prop. 2009/10:125, s. 262). Vid föredragningen inför Lagrådet har upplysts att tobakslagen är i behov av en mer omfattande översyn. Det är enligt Lagrådets mening angeläget att skillnaderna mellan de nu behandlade bestämmelserna beaktas senast vid en sådan översyn.

Rubriken närmast före 12 c §

I rubriken bör ordet egentillsyn bytas ut mot ordet egenkontroll för att bättre svara mot paragrafens innehåll.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Det framgår av den föreslagna punkten 2 att den näringsidkare som har gjort en anmälan om försäljning av tobaksvaror till konsumenter enligt 12 c § i den äldre lydelsen ska före utgången av år 2010 inkomma med de kompletterande uppgifter som kommunen begär.

Den föreslagna bestämmelsen ger upphov till frågor. En är om en kommun i slutet av december år 2010 kan begära att en näringsidkare ska lämna kompletterande uppgifter till en äldre anmälan och att en sådan komplettering måste ges in före årsskiftet. En annan fråga är hur bestämmelsen förhåller sig till de tillsynsbestämmelser en kommun i övrigt

har att tillämpa enligt tobakslagen. Ordalydelsen kan ge intrycket att bestämmelsen är avsedd att hindra en kommun att begära kompletterande uppgifter efter utgången av år 2010. Det kan dock konstateras att möjligheten för en kommun att begära sådana uppgifter utan någon tidsbegränsning torde följa av 22 § tobakslagen. Enligt Lagrådets mening kan därför övergångsbestämmelserna begränsas till att ange att en anmälan som gjorts före ikraftträdandet enligt äldre bestämmelser har fortsatt giltighet.

Prop. 2009/10:207
Bilaga 5

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 april 2010

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling, Krantz

Föredragande: statsrådet Larsson

Regeringen beslutar proposition Olovlig tobaksförsäljning