



Till
Socialtjänstnämnden

Reviderade riktlinjer för tobakstillsyn (1 bilaga)

Förslag till beslut

Socialtjänstnämnden beslutar att hemställa hos kommunfullmäktige att godkänna reviderade riktlinjer för tobakstillsyn.

Dag Helin

/Peter Carlsten

Sammanfattning

Under 2005 har det skett förändringar i tobakslagen som motiverar en revidering av gällande riktlinjer för tobakstillsynen. Förändringarna innebär bl.a. att tobaksförsäljaren ska ha ett egenstillsynsprogram och möjligheten för marknadsföring av tobaksvara begränsas kraftigt.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Preventionscentrum Stockholm – Precens.

Bakgrund

Riksdagen beslutade 2005-05-26 om ändringar i tobakslagen. Ändringarna är anpassade efter WHO:s ramkonvention om tobakskontroll.

Det handlar om skärpta regler för marknadsföring av tobak, bättre kontroll så att minderåriga inte kan köpa tobaksvaror samt ett förebyggande arbete så att människor inte börjar röka. I Stockholms stad har stadsdelsnämnderna ansvaret för tillsynen av försäljningsställen som säljer tobaksvara med utantag av de restauranger som har serveringstillstånd. Där utövas tillsynen av socialtjänstförvaltningens tillståndsenhet. För tillsynen tar stadsdelsförvaltningarna ut en tillsynsavgift som uppgår till 800 kronor per försäljningsställe. (Tillsynsavgiften för försäljning av folköl uppgår till 1 000 kronor per försäljningsställe, men säljer man både folköl och tobaksvara debiteras en tillsynsavgift på 1 500 kronor.) Med en tobaksvara menas en vara som till någon del innehåller tobak. Hit räknas bl.a. cigaretter, cigariller, röktobak, snus och portionstobak. Nikotintuggummi och andra hjälpmedel räknas inte hit eftersom dessa produkter inte innehåller tobak.

Rökningen är i dag den största enskilda orsaken till för tidiga dödsfall. Detta gäller såväl Sverige som den industrialiserade delen av världen i övrigt. I Sverige beräknas f.n. omkring 6 500 personer årligen avlida i förtid till följd av sitt tobaksbruk.

Tobaken har negativ effekt på i stort sett alla organ. Sambandet mellan rökning och ohälsa har sedan början av 1960-talet dokumenterats i ett mycket stort antal vetenskapliga rapporter över hela världen. Över 60 000 vetenskapliga undersökningar har publicerats om rökningens hälsorisker. Vetenskapen står här på säker grund. Sjukdomar som väldokumenterat beror på tobaksrökning är bland annat hjärt- och kärlsjukdomar, luftvägs- och lungsjukdomar, olika former av cancersjukdomar m.m.

Med anledning av de nya bestämmelserna i tobakslagen (TL) har socialtjänstförvaltningen tagit fram förslag på tillägg till reviderade riktlinjer. De tidigare riktlinjerna finns med som bilaga.

Tobakslagen

Tobakshandel är sedan 1960-talet en s.k. fri näring, vilket innebär att i princip alla näringsidkare kan sälja tobak. Tobaksvaror har också blivit en av de mest lättillgängliga produkterna i samhället och säljs inte enbart i tobaksaffärer utan även i livsmedelsbutiker, kiosker, bensinstationer, restauranger, gatukök osv. Före 1960-talet rådde helt andra förhållanden. Från år 1915 fanns ett statligt monopolföretag, Svenska Tobaksmonopolet, som under lång tid hade ensamrätt på produktion, import och partihandel av tobak. Under 1940-talet och en tid därefter hade monopolet även kontroll över detaljhandeln, genom att tobaksvaror endast fick säljas av återförsäljare som i särskild ordning hade "antagits" av monopolet. Under denna tid såldes tobak således endast i speciella tobaksaffärer. Det statliga monopolet avskaffades under 1960-talet, varvid tobaksvaror i ökande grad började saluhållas av andra butiker, t.ex. användes cigaretter som särskild lockvara i vissa

klädbutiker. Den ökade kunskapen om rökningens skadeverkningar har därefter lett till vissa restriktioner för detaljhandeln med tobak. Ett exempel på detta är att marknadsföring av tobaksvaror på säljställen endast får ske med iakttagande av s.k. särskild måttfullhet. Den hittills mest långtgående förändringen skedde då det genom en ändring av tobakslagen fr.o.m. år 1997 infördes ett förbud mot att sälja tobaksvaror till den som är under 18 år. Den omedelbara tillsynen över att åldersgränsen efterlevs åvilar kommunen. I Stockholms stad är det till stadsdelsförvaltningarna som näringsidkaren anmäler försäljningen av tobaksvara. En kommun får förelägga en anmälningspliktig näringsidkare att lämna de uppgifter som behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sin tillsyn, jämför 20 § tobakslagen. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Här följer ett utdrag av de viktigaste förändringarna i tobakslagen avseende detaljhandeln och den kommunala tillsynen.

Åldersgräns

12 § 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.

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.

12 a § Tobaksvaror som säljs till konsumenter skall tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Detta gäller även när försäljningen sker genom automat, via postorder eller liknande.

Styckeförsäljning

12 b § Tobaksvaror som säljs till konsumenter får inte tillhandahållas i form av lösa cigaretter eller i förpackningar om färre än 19 cigaretter.

Anmälan och egentillsyn

12 c § 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.

Marknadsföring

Reklam och annan marknadsföring

14 § En näringsidkare som marknadsför tobaksvaror till konsumenter får inte använda kommersiella annonser i

1. periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,
2. ljudradio- eller TV-program eller TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (1996:844), eller
3. andra överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig.

Även annan marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter är förbjuden. Detta gäller dock inte

1. i tryckta skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig eller i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig,
2. marknadsföring som endast består i att tillhandahålla tobaksvaror för försäljning, eller
3. kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak.

Kommersiella meddelanden enligt andra stycket 3 skall i den omfattning det är möjligt placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället.

Tillsynsarbetet

Enligt tobakslagen ska tillsynsarbetet i kommunen i första hand vara inriktad på att ge information om och rådgivning i tobakslagens bestämmelser. Följer inte handlaren de anvisningar som givits finns en möjlighet att förelägga handlaren att vidta åtgärder för att lagens intentioner ska uppfyllas. Förelägganden kan förenas med vite. För att kommunen ska kunna planera sitt arbete och föra register över försäljningsställen krävs att näringsidkaren anmäler sin försäljning till kommunen. Lagstöd för anmälningsskyldigheten finns i 12 c § tobakslagen. Har näringsidkaren inte anmält försäljningen blir det svårt att ta ut tillsynsavgiften och information till näringsidkaren kanske inte når fram. Det bör tilläggas att tillsynsansvaret över 18-årsgränsen gäller även om kommunen inte fått in anmälan om försäljning av tobak.

I STAN-programmet (Stockholms Tobaks-, Alkohol- och Narkotikapolitiska program) framgår att ambitionsnivån för tillsynsarbetet ska vara att besöka varje försäljningsställe minst en gång per år. Utöver detta bör årliga inköpsstudier av tobak genomföras. En utbildning i ansvarfull tobakshantering bör också ordnas av staden i samverkan med andra myndigheter och livsmedelsbranschen.

Förslag på riktlinjer

1. Varje försäljningsställe som har anmält försäljning ska få ett årligt tillsynsbesök. Tillsynsbesöket registreras i det gemensamma ärendehanteringssystemet för tillsyn, OL
2. Vid tillsynsbesöket ska tillsynspersonalen:

- Överlämna aktuell information om bestämmelser i tobakslagen.
- Försäkra sig om att försäljningsställe har ett egentillsynsprogram som är anpassat efter verksamhetens behov och förutsättningar.
- Försäkra sig om att det på försäljningsstället finns minst 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.
- Försäkra sig om att lösa cigaretter eller förpackningar med färre innehåll än 19 cigaretter inte säljs på försäljningsstället.
- Försäkra sig om att den marknadsföring som förekommer på försäljningsstället är inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. Kontrollera att det inte finns reklamskyltar utanför försäljningsstället.

Konsumentverket ger närmare vägledning av hur marknadsföringsbestämmelserna ska tolkas.

- Informera om att inköpsstudier kommer att genomföras.
 - Tillsynsbesöket dokumenteras.
2. Varje år genomför varje stadsdel minst en inköpsstudie rörande tobak. Samtliga butiker ska omfattas av studien.

En inköpsstudie går ut på att låta 18-åriga ungdomar göra inköpsförsök av tobak på försäljningsställen. För att inte det ska kunna bli fråga om brottsprovokation vid dessa kontroller används ungdomar som har fyllt 18 år. I lagen finns ett krav på att den som säljer tobaksvara ska förvissa sig om mottagarens ålder. Vid en sammanställning kan stadsdelen bilda sig en uppfattning om handlarnas benägenhet att följa 18-årsgränsen.

Försäljningsstället ska få information om att inköpsstudien ägt rum.

Har näringsidkaren sålt tobaksvara vid inköpsstudien sänds skriftlig information till företrädaren för försäljningsstället.

Återköp av tobaksvara sker i anslutning till inköpsstudien.

Förvaltningens synpunkter

Från och med den 1 juli 2005 gäller bland annat strängare regler för marknadsföring av tobaksvaror. Förvaltningen kan konstatera att huvudregeln är att all tobaksreklam är förbjuden. Anordningar för utomhusreklam vid försäljningsställen ska tas bort senast 1 januari 2006.

Undantaget från förbudet är:

- marknadsföring som är skyddad enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (till exempel att nämna ett specifikt cigarettmärke i en bok eller visa det i en film),
- marknadsföring som endast består i att tillhandahålla tobaksvaror för försäljning, och

- kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen.

Måttfulla kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen för tobaksvaror är tillåtna om de inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. Det är tillåtet med en återhållen exponering av varumärken som gör det möjligt för kunden att skilja mellan olika varumärken, liksom varu- och prislistor.

Förvaltningen kan konstatera att det finns ett behov av riktlinjer vad det gäller bland annat marknadsföringsbestämmelsen. Förvaltningens uppfattning är att det i riktlinjer inte går att skriva i detalj hur en skylt ska vara utformad för att den ska anses uppfylla kriterierna enligt tobakslagen. Praxis får visa var gränserna går. När tillämpningen av bestämmelsen blivit klarare kan övervägas om riktlinjerna återigen bör förtydligas.

Enligt tobakslagen finns möjlighet för att meddela förelägganden med eller utan vite för de handlare som inte följer tobakslagen. Om en handlare inte vidtar de åtgärder som föreslås bör ett föreläggande kunna meddelas. Förvaltningen kan konstatera att inga beslut om förelägganden eller viten har förekommit i staden ännu. Detta kan delvis bero på att lagen är något krångligt utformad men även på att riktlinjerna för stadsdelarnas tillsynsarbete inte varit tydliga. Förelägganden kan vara ett lämpligt instrument för att försöka förmå handlaren att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att tobakslagen ska efterföljas. Mot bakgrund av detta anser förvaltningen att det finns ett behov av att stadsdelarna arbetar med tobakstillsynen på ett likartat sätt och att grunderna för arbetet bör vara gemensamma. Huvudinriktningen är dock att tillsynen ska vara inriktat på information och rådgivning. Vid de inköpsstudier som gjorts inom staden under åren 2004-2005 framkommer brister i kontroll av ålder vid försäljning av tobaksvaror. I de återkommande drogvanundersökningarna (Stockholmsenkäten) framgår att ungdomar i betydande utsträckning inhandlar sina tobaksvaror själva. I STAN-programmet finns angivet att tillsynsbesök och inköpsstudier bör ske minst en gång per år. Stadsdelsförvaltningarna har möjlighet att ta ut en tillsynsavgift för sin tillsyn enligt tobakslagen.

Förvaltningen anser att den föreslagna tillsynen bör kunna bekostas av den löpande tillsynsavgiften. Avgiften för tobakstillsynen bör kunna ses över gemensamt med tillsynsavgiften för folkölsförsäljning när behov av detta är påkallat.

Förvaltningen kan konstatera att samtliga stadsdelsförvaltningar inte genomför inköpsstudier av tobaksförsäljningen under år 2005 och att samtliga butiker inte fått tillsynsbesök under året. Förvaltningen anser det därför rimligt att skriva in dessa krav på tillsyn i riktlinjerna så att stadsdelsförvaltningarna på ett tydligare sätt vet vilken tillsyn som kommunfullmäktige anser bör genomföras under ett år.

Bilaga

Tidigare beslut och riktlinjer för tobakstillsyn