



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till reviderat tobaksproduktdirektiv

Sammanfattning

Socialutskottet prövar i detta utlåtande kommissionens förslag till direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och liknande produkter (KOM(2012) 788 slutlig). Förslaget är en revidering av EU:s nuvarande tobaksproduktdirektiv (2001/37/EG).

Tobaksproduktdirektivet bör enligt utskottets uppfattning omfatta de tobaksprodukter som säljs fritt på den gemensamma europeiska marknaden. Utskottet konstaterar dock att förbudet att distribuera och sälja snus i andra medlemsstater än i Sverige kvarstår i kommissionens förslag till direktiv. Mot den bakgrunden anser utskottet att regleringen av snus bör ses som en nationell angelägenhet och att direktivet därmed inte bör omfatta snus.

Utskottet anser att kommissionens förslag i sitt nuvarande skick strider mot subsidiaritetsprincipen i berörda delar. Utskottet föreslår därför att riksdagen avger ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen.

Övriga delar av kommissionens förslag strider enligt utskottet inte mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Förslagets huvudsakliga innehåll	4
Utskottets prövning	7
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade dokument	9
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till reviderat tobaksproduktdirektiv

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 19 februari 2013

På socialutskottets vägnar

Anders W Jonsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders W Jonsson (C), Lena Hallengren (S), Saila Quicklund (M), Margareta B Kjellin (M), Christer Engelhardt (S), Ann Arleklo (S), Isabella Jernbeck (M), Lennart Axelsson (S), Maria Lundqvist-Brömster (FP), Catharina Bråkenhielm (S), Gunnar Sandberg (S), Agneta Luttröpp (MP), Anders Andersson (KD), Per Ramhorn (SD), Eva Olofsson (V), Metin Ataseven (M) och Solveig Zander (C).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag till direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och liknande produkter (KOM(2012) 788 slutlig).

Kammaren hänvisade kommissionens förslag till socialutskottet den 7 januari 2013. Fristen för att lämna ett motiverat yttrande går ut den 4 mars 2013.

Med anledning av KOM(2012) 788 lämnade regeringen den 24 januari 2013 en faktapromemoria till riksdagen (2012/13:FPM51).

Den 12 februari 2013 lämnade statssekreterare Ragnwi Marcelind information till utskottet om regeringens syn på tobaksproduktdirektivet och det fortsatta arbetet.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Bakgrund

EU:s nuvarande tobaksproduktdirektiv antogs 2001 i syfte att minska användningen av tobak (2001/37/EG).

Den 19 december 2012 presenterade kommissionen förslaget till reviderat tobaksproduktdirektiv. Det övergripande målet för revideringen av direktivet är en bättre fungerande inre marknad inom EU. Utgångspunkten för arbetet har enligt kommissionen varit att uppnå en hög grad av skydd för människors hälsa. Förslaget fokuserar på att färre unga människor ska börja använda tobaksprodukter samt på att stärka konsumentskyddet. Människor ska t.ex. få korrekt information om vilka konsekvenser tobaksbruket kan få för hälsan.

Inom vissa områden (t.ex. tillåtna halter av tjära i tobaksprodukter) föreslås inga nya regler. Inom flertalet andra områden föreslås dock betydande förändringar av nuvarande bestämmelser, t.ex. tillåtna smaktillsatser i tobaksprodukter. Till detta föreslås direktivet även omfatta områden som tidigare inte omfattats av det nuvarande direktivet, t.ex. örtprodukter för rökning.

Översynen av direktiv 2001/37/EG är inriktad på fem områden: 1) Rökfria tobaksvaror och en utvidgning av antalet produkter som omfattas (dvs. nikotinprodukter och örtprodukter för rökning), 2) förpackning och märkning, 3) ingredienser och tillsatser, 4) gränsöverskridande distansförsäljning och 5) spårbarhet och säkerhetsmärkning.

Försäljning av snus (artikel 15)

Av artikel 15 i förslaget framgår att medlemsstaterna ska förbjuda utsläpandet på marknaden av tobak för användning i munnen utan att det påverkar tillämpningen av artikel 151 i anslutningsakten för Österrike, Finland och Sverige. Sverige har genom denna akt ett undantag från förbudet.

Kommissionen anför att det inte anses motiverat att avskaffa det nuvarande förbudet, som infördes redan 1992 och som var berättigat ur den inre marknadens perspektiv eftersom tre medlemsstater redan hade förbjudit eller meddelat att de skulle förbjuda tobak för användning i munnen med hänvisning till dess skadliga och beroendeframkallande effekter. Vid den tidpunkten hade också tobak för användning i munnen börjat distribueras på vissa medlemsstaters marknader på ett sätt som var avsett att locka ungdomar. De skadliga effekterna av tobak för användning i munnen har bekräftats av Vetenskapliga kommittén för nya och nyligen identifierade hälsorisker och andra studier. Med tanke på den kontinuerliga utvecklingen av tobak för användning i munnen, särskilt sådan som har smakatts i betydande utsträckning och presenteras i attraktiva förpackningar på den svenska marknaden, finns det enligt kommissionen en risk för att konsumtionen (även av andra tobaksvaror) sprids till nya användare, däribland ungdomar.

Det nuvarande förbudet ansågs proportionerligt av Europeiska unionens domstol 2004 mot bakgrund av de skadliga effekterna, osäkerheten runt tobak för användning i munnen som ersättning för cigaretter, de beroendeframkallande och toxikologiska egenskaperna hos nikotin, riskpotentialen för ungdomar när det gäller tobak för användning i munnen och den attraktionskraft som en ny produkttyp har¹. Enligt kommissionen är detta resonemang fortfarande giltigt.

Regeringens preliminära ståndpunkt

Av regeringens faktapromemoria 2012/13:FPM51 framgår att regeringen välkomnar att kommissionen som utlovat presenterade sitt förslag till reviderat tobaksproduktdirektiv under 2012. Regeringen anser att en revidering av direktivet kan bidra till ett förstärkt konsumentskydd, en tydligare produktutveckling och ett tydligare regelverk, där industrins ansvar är tydligare utmejslat och myndigheternas kontrollfunktion skärps och förtydligas.

Regeringen vill uppnå en enhetlig och ansvarsfull reglering som omfattar alla tobaksprodukter. En enhetlig och ansvarsfull tobaksreglering innebär dels en möjlighet till striktare tobaksreglering än nuvarande med fokus på högt skydd för människors hälsa och ett förstärkt konsumentskydd, dels att ingen särreglering i form av förbud krävs för en enskild tobaksprodukt. Regeringen välkomnar särskilt att förslaget tar sikte på att stävja tobaksbruket bland unga människor och att säkerställa att konsumenter får korrekt

¹ Mål C-434/02, Arnold André GmbH & Co. KG mot Landrat des Kreises Herford, REG 2004, s. I-11825.

information om de hälsorisker som kan följa av tobaksbruk. Regeringen ställer sig också positiv till att kommissionen nu föreslår obligatoriska hälsovarningar i form av bilder på vissa tobaksprodukter. Regeringen gör den sammantagna bedömningen att många av förslagen ökar förutsättningarna för minskade tobaksskador och ett ökat konsumentskydd för EU:s medborgare.

Regeringen menar dock att förslaget kan förtydligas i vissa delar, bl.a. avseende regleringen av ingredienser och tillsatser.

Regeringen beklagar att kommissionen föreslår att vissa tobaksprodukter alltså ska särregleras, t.ex. i form av ett fortsatt förbud att distribuera och sälja snus på den gemensamma europeiska marknaden i andra medlemsstater än i Sverige. Regeringen hade föredragit att kommissionens förslag hade gett uttryck för en enhetlig och ansvarsfull reglering som omfattar alla tobaksprodukter. En enhetlig reglering bidrar till att alla tobaksprodukter bedöms utifrån samma kriterier, och regeringen anser att detta bör eftersträvas. Regeringen framhåller att Sverige har ett permanent (icke tidsbegränsat) undantag i anslutningsfördraget/akten som tillåter svenskarna att snusa.

Av faktapromemorian framgår att regeringen noga kommer att analysera det förslag som kommissionen lagt fram. Det gäller bl.a. de nya reglerna vad gäller tillsatser i tobaksprodukter, förbudet att distribuera och sälja snus på den gemensamma europeiska marknaden i andra medlemsstater än i Sverige samt de nya reglerna om varningstexter och varningsbilder.

Utskottets prövning

Inledning

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt Lissabonfördragets protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och rådet översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten för att dessa ska kunna ta ställning till om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen har i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen att pröva om lagstiftningsakten strider mot denna princip.

Om det nationella parlamentet anser att förslaget strider mot den aktuella principen har det rätt att lämna ett s.k. motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Ett sådant yttrande ska lämnas inom åtta veckor från den dag då ett förslag finns på EU:s samtliga officiella språk. Utskottet ska också lämna ett utlåtande till kamraren om minst fem ledamöter i utskottet begär det.

Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende

Kommissionens bedömning

Kommissionen anför att vissa områden som regleras i förslaget redan har harmoniserats, men behöver uppdateras i linje med utvecklingen på marknaden, inom vetenskapen och på internationell nivå. Andra områden som är relevanta omfattas av olika rättsliga synsätt i medlemsstaterna, vilket har lett till hinder som stör den inre marknaden. Exempelvis när det gäller märkning och ingredienser har de olika förutsättningarna i medlemsstaterna lett till en situation där branschen måste framställa olika produkter för olika marknader. Endast ett harmoniserat tillvägagångssätt på EU-nivå på sådana områden kan undanröja hinder för den gränsöverskridande handeln och motverka fragmentering samtidigt som det säkerställer en jämförbar hög hälsoskyddsnivå. Slutligen anser kommissionen att det är mycket svårt för en medlemsstat att vidta unilaterala åtgärder på vissa områden eftersom det är svårt att genomföra en sådan åtgärd när andra medlemsstater inte har samma bestämmelser. En rättsligt bindande och EU-omfattande åtgärd ger därför tydliga fördelar. Detsamma gäller EU:s spårningssystem när tobaksvaror regelbundet förflyttas över gränserna. Enligt kommissionen

bidrar förslaget också till mer enhetlighet, både mellan och inom medlemsstaterna, och en större rättslig säkerhet, t.ex. när det gäller nikotinprodukter, där den rättsliga situationen är komplicerad och otydlig och undergräver de lika konkurrensvillkoren. Kommissionen anför att syftet med de föreslagna åtgärderna inte kan uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna, utan att de uppnås bäst på unionsnivå.

Enligt proportionalitetsprincipen får unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i EU-fördraget (artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen). Kommissionen anser att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Regeringens bedömning

Regeringen delar kommissionens bedömning och finner att förslaget är i förenlighet med både subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar att kommissionen presenterat ett reviderat tobaksprodukt direktiv. Många av förslagen kan komma att öka förutsättningarna för minskade tobaksskador och ett ökat konsument skydd för EU:s medborgare. Det är positivt att förslaget fokuserar på att färre unga människor ska börja använda tobaksprodukter.

Tobaksprodukt direktivet bör enligt utskottets uppfattning omfatta de tobaksprodukter som säljs fritt på den gemensamma europeiska marknaden. Utskottet konstaterar dock att förbudet att distribuera och sälja snus i andra medlemsstater än i Sverige kvarstår i kommissionens förslag till direktiv. Mot den bakgrunden anser utskottet att regleringen av snus bör ses som en nationell angelägenhet och att direktivet därmed inte bör omfatta snus.

Utskottet anser att kommissionens förslag i sitt nuvarande skick strider mot subsidiaritetsprincipen i berörda delar. Utskottet föreslår därför att riksdagen avger ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen.

Övriga delar av kommissionens förslag strider enligt utskottet inte mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

BILAGA 1

Förteckning över prövade dokument

Kommissionens förslag om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och liknande produkter, KOM(2012) 788 slutlig.

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Kommissionens förslag om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och liknande produkter (KOM(2012) 788 slutlig), som redovisas i socialutskottets utlåtande 2012/13:SoU17, har prövats av riksdagen utifrån tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

Förbudet att distribuera och sälja snus på den gemensamma europeiska marknaden i andra medlemsstater än i Sverige kvarstår i kommissionens reviderade direktivförslag (artikel 15).

Tobaksproduktdirektivet bör omfatta de tobaksprodukter som säljs fritt på den gemensamma europeiska marknaden. Riksdagen anser mot den bakgrunden att regleringen av snus bör vara en nationell angelägenhet och att direktivet därmed inte bör omfatta snus.

Riksdagen anser därmed att kommissionens förslag i sitt nuvarande skick inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen i berörda delar.

Vad gäller övriga delar av förslaget anser riksdagen att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen.