

# Lagrådsremiss

## Hårdare regler för nya nikotinprodukter

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 24 februari 2022

*Lena Hallengren*

*Zandra Milton*  
(Socialdepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag till en ny lag om tobaksfria nikotinprodukter. Lagen innehåller bestämmelser om produkthanmälan, produktkrav, försäljning och marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter och syftar till att begränsa de hälsorisker och olägenheter som är förenade med bruk av sådana produkter. Förslagen har utformats för att även omfatta nikotinprodukter som ännu inte har utvecklats. De nya reglerna föreslås huvudsakligen träda i kraft den 1 augusti 2022. Bestämmelserna om produktkrav, märkning med tillhörande straffbestämmelse och informationsinsamlingssystem ska dock träda i kraft den 1 januari 2023 och bestämmelserna om produkthanmälan och rapporteringsskyldighet den 1 januari 2024. Tobaksfria nikotinprodukter som har tillverkats eller övergått till fri omsättning före den 1 januari 2023 och som inte uppfyller vissa av lagens krav ska under vissa villkor få tillhandahållas på marknaden till och med den 1 juli 2023. En produkthanmälan ska göras senast den 1 februari 2024 för de produkter som tillhandahållits före den 1 januari 2024.

Vidare föreslås ändringar i lagen om tobak och liknande produkter, marknadsföringslagen samt radio- och tv-lagen som bl.a. innebär att marknadsföringsreglerna på tobaksområdet förtydligas. Det föreslås även ett förbud mot tillsatser i e-vätskor som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2022. Vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett och som har tillverkats eller övergått till fri omsättning före ikraftträdandet ska dock få fortsätta att tillhandahållas konsumenterna på den svenska marknaden till och med den 1 januari 2023. Det föreslås också att snusliknande produkter ska jämföras med livsmedel i vissa avseenden. Det förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

# Innehållsförteckning

1	Beslut .....	7
2	Lagtext .....	8
2.1	Förslag till lag om tobaksfria nikotinprodukter .....	8
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m. ....	17
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen .....	18
2.4	Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804) .....	20
2.5	Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486) .....	21
2.6	Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696) .....	22
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter .....	25
3	Ärendet och dess beredning .....	37
4	Folkhälsopolitiska mål utifrån kunskap om nikotin .....	38
4.1	Nuvarande kunskap om nikotin .....	38
4.2	Folkhälsopolitiska mål .....	38
5	Marknadsföring av tobak, e-cigarettor och påfyllningsbehållare .....	40
5.1	Nuvarande marknadsföringsregler i lagen om tobak och liknande produkter .....	40
5.1.1	Kommissionens synpunkter på nuvarande marknadsföringsregler och regeringens svar .....	41
5.1.2	Bakgrunden till undantaget för passivt saluhållande .....	42
5.1.3	Bakgrunden till YGL-undantaget .....	44
5.2	Dagens marknadsföringsbegrepp i ljuset av harmoniseringslagstiftningen .....	47
5.2.1	Tobaksreklamdirektivet .....	47
5.2.2	Tobaksproduktdirektivet .....	50
5.2.3	Direktivet om otillbörliga affärsmetoder .....	51
5.2.4	Direktivet om vilseledande och jämförande reklam .....	52
5.2.5	Humanläkemedelsdirektivet .....	53
5.3	Förslag och bedömningar för tydligare marknadsföringsbestämmelser .....	54
5.3.1	Särskilda marknadsföringsbestämmelser för tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare .....	54
5.3.2	Undantagen för passivt saluhållande tas bort .....	59

5.3.3	Begreppen försäljningsställe och fysiskt försäljningsställe definieras .....	61
5.3.4	YGL-undantaget för kommersiella annonser.....	63
5.3.5	Bestämmelserna om marknadsföring ses över.....	70
6	Sponsring av tobaksvaror och e-cigarettor .....	73
6.1	Den unionsrättsliga regleringen av sponsring.....	73
6.2	Den svenska regleringen av sponsring .....	74
6.3	Bakgrunden till den svenska regleringen av sponsring .....	75
6.4	En definition av och förbud mot sponsring införs .....	76
7	Marknadsföring och försäljning på internet .....	80
7.1	Marknadsföring och försäljning av tobak, e-cigarettor och tobaksfria nikotinprodukter – en översikt.....	81
7.1.1	Digitaliserad handel med tobaksvaror, e-cigarettor och tobaksfria produkter.....	81
7.1.2	Nya möjligheter att nå ut med reklam .....	81
7.1.3	Det finns inte några större skillnader mellan marknadsföring och försäljning i fysisk butik och webbutik.....	82
7.2	Regleringen av marknadsföring på internet.....	82
7.2.1	Tobaksreklam på internet .....	82
7.2.2	Reklam för e-cigarettor och påfyllningsbehållare på internet.....	85
7.2.3	E-handelslagen och e-handelsdirektivet .....	86
7.2.4	Effektlandsprincipen.....	87
7.2.5	Omfattas snus av direktivens reklamförbud?.....	88
7.3	Förslag och bedömningar kring marknadsföring och försäljning på internet.....	88
7.3.1	Förbud mot tobaksreklam i webbutiker.....	88
7.3.2	Förbud mot reklam för e-cigarettor och påfyllningsbehållare i webbutiker.....	92
7.3.3	Förslag och bedömningar i anslutning till kravet på ålderskontroll .....	94
8	Riskerna med e-cigarettor och behovet av en skärpt reglering.....	99
8.1	Riskerna med e-cigarettor.....	99
8.1.1	Vad är en e-cigarett?.....	99
8.1.2	Nuvarande kunskapsnivå om riskerna .....	100
8.1.3	Särskilt om riskerna för barn och unga.....	101
8.1.4	E-cigarettor är skadliga produkter .....	102
8.2	Ingen tillståndsplikt vid handel med e-cigarettor och påfyllningsbehållare .....	102
8.3	Anmälan om försäljning till den kommun där näringsidkaren är etablerad.....	104
8.4	Omedelbar verkställbarhet av beslut .....	105
8.5	Förbud mot försäljning av e-vätska med en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak.....	107

8.6	Begreppet njutningsmedel ska ersättas.....	113
8.7	Krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av e-cigarettor och påfyllningsbehållare på fysiska försäljningsställen.....	113
8.8	Det är inte möjligt att införa ett generellt måttfullhetskrav vid marknadsföring av e-cigarettor och påfyllningsbehållare.....	116
9	Ändrat avgiftsuttag för tobak, e-cigarettor och påfyllningsbehållare.....	118
10	Regleringen av tobaksfria nikotinprodukter.....	122
10.1	Utvecklingen av nya nikotinprodukter.....	122
10.1.1	Ökning av nya nikotinprodukter.....	122
10.1.2	Det tobaksfria snuset.....	122
10.1.3	Framtida utveckling av tobaksfria nikotinprodukter.....	123
10.2	De nya nikotinprodukternas roll som inkörsport till ett nikotinberoende.....	123
10.3	Nuvarande reglering av tobaksfria nikotinprodukter.....	125
10.3.1	Det finns inget särskilt regelverk för tobaksfria nikotinprodukter.....	125
10.3.2	EU:s direktiv om allmän produktsäkerhet.....	125
10.3.3	Produktsäkerhetslagen.....	126
10.3.4	Allmänna regler om marknadsföring.....	127
10.3.5	Reach- och CLP-förordningarna.....	128
10.3.6	Nationella bestämmelser om särskilt farliga kemiska produkter.....	131
10.3.7	WTO-regelverken.....	131
10.4	En ny lag om tobaksfria nikotinprodukter ska införas....	132
10.5	Lagens förenlighet med unionsrättsliga och internationella regelverk.....	135
10.6	Uttryck i lagen.....	137
10.7	Lagens förhållande till andra lagar.....	138
10.8	Produktanmälan.....	142
10.9	Produktkrav.....	146
10.10	Hälsovarning och innehållsdeklaration på produktförpackningarna.....	149
10.11	Övriga krav på märkning.....	154
10.12	Marknadsföring.....	156
10.12.1	Krav vid marknadsföring.....	156
10.12.2	Förbud mot kommersiell reklam i tv, radio och på videodelningsplattformar.....	166
10.12.3	Förbud mot sponsring och produktplacering.....	171
10.12.4	Krav på att återge en hälsovarning vid marknadsföring i vissa medier.....	176
10.12.5	Vissa regelbrott ska anses utgöra otillbörlig marknadsföring.....	179
10.13	Rapporteringskyldighet.....	180
10.14	Produktkontroll.....	183
10.15	Anmälan om försäljning och krav på egenkontroll.....	186

10.16	Ålderskrav .....	192
10.17	Tillsyn.....	195
10.18	Tillsynsmyndigheternas befogenheter att ingripa.....	199
10.19	Rätt till upplysningar och tillträde .....	204
10.20	Underrättelseskyldighet mellan myndigheterna .....	205
10.21	Kontrollköp .....	207
10.22	Sekretess och tystnadsplikt.....	210
10.23	Avgifter .....	211
10.24	Överklagande.....	215
10.25	Straffansvar och förverkande.....	216
10.26	Behandling av personuppgifter.....	219
11	Tobaksfria produkter jämföras med livsmedel .....	221
11.1	Snus och tuggtobak jämföras med livsmedel .....	221
11.2	Även snusliknande produkter ska omfattas av livsmedelslagstiftningen .....	222
12	Förslagets påverkan på den fria rörligheten och anmälningsplikt till Europeiska kommissionen .....	225
13	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	232
14	Konsekvenser .....	235
14.1	Problembeskrivning och målsättning .....	235
14.2	Vilka berörs av förslagen?.....	236
14.3	Kostnader för staten och kommunerna samt effekterna på den kommunala självstyrelsen .....	237
14.4	Finansiering av kostnaderna för staten och kommunerna.....	244
14.5	Konsekvenser för företagen.....	246
14.5.1	Konsekvenser för tillverkare, importörer och detaljhandlare.....	246
14.5.2	Konsekvenser för den fysiska detaljhandeln.....	255
14.5.3	Konsekvenser för detaljhandeln på internet.....	258
14.6	Sammanfattning av de samhällsekonomiska konsekvenserna .....	259
14.7	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män .....	260
14.8	Konsekvenser för barn och unga .....	261
14.9	Alternativa lösningar .....	262
15	Författningskommentar .....	263
15.1	Förslaget till lag om tobaksfria nikotinprodukter .....	263
15.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m.....	288
15.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.....	289
15.4	Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804) .....	290

15.5	Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486) .....	291
15.6	Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696) .....	291
15.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter .....	294
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Hårdare regler för nya nikotinprodukter (SOU 2021:22).....	311
Bilaga 2	Lagförslag i betänkandet Hårdare regler för nya nikotinprodukter (SOU 2021:22) .....	318
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser avseende betänkandet Hårdare regler för nya nikotinprodukter (SOU 2021:22) .....	344
Bilaga 4	Hemställan om ändring av avgifter för tobaksvaror samt elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare....	346
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanser avseende Folkhälsomyndighetens hemställan om ändring av avgifter för tobaksvaror samt elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.....	371

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om tobaksfria nikotinprodukter,
2. lag om ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m.
3. lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen,
4. lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804),
5. lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486),
6. lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696),
7. lag om ändring i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om tobaksfria nikotinprodukter

Häri genom föreskrivs följande.

#### Lagens syfte och innehåll

**1 §** Denna lag syftar till att begränsa de hälsorisker och olägenheter som är förenade med bruk av tobaksfria nikotinprodukter.

**2 §** Denna lag innehåller bestämmelser om produkthanmälan, produktkrav, försäljning och marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter.

#### Uttryck i lagen

**3 §** I denna lag avses med

1. *tobaksfri nikotinprodukt*: en produkt utan tobak som innehåller nikotin för konsumtion,
2. *detaljhandel*: försäljning till konsumenter,
3. *försäljningsställe*: ett fysiskt försäljningsställe eller en webbplats för detaljhandel,
4. *fysiskt försäljningsställe*: en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel.

#### Förhållandet till andra lagar

**4 §** Denna lag ska inte tillämpas på

1. produkter som omfattas av lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,
2. produkter som är klassificerade som narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64) eller som hälsofarliga varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, eller
3. läkemedel eller medicintekniska produkter som omfattas av läkemedelslagen (2015:315) eller lagen (2021:600) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om medicintekniska produkter.

#### Produkthanmälan

**5 §** Tillverkare och importörer ska till Folkhälsomyndigheten anmäla alla tobaksfria nikotinprodukter som de avser att tillhandahålla konsumenterna på marknaden. En ny anmälan ska lämnas in för varje väsentlig ändring av produkten. Anmälan ska lämnas in senast sex månader innan produkten är avsedd att tillhandahållas konsumenterna på marknaden. Anmälan ska även göras när produkten återkallas från marknaden av tillverkaren och importören.



Tobaksfria nikotinprodukter får inte tillhandahållas konsumenter på marknaden om en sådan anmälan inte har gjorts. Detsamma gäller om anmälan inte uppfyller de föreskrifter om produkthanmälan som har meddelats med stöd av 48 § 1.

### **Produktkrav**

**6 §** Tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ansvarar för att produkterna uppfyller de krav som följer av föreskrifter om innehåll och utformning som har meddelats med stöd av 48 § 2.

Tobaksfria nikotinprodukter som inte uppfyller kraven får inte tillhandahållas konsumenter på marknaden.

### **Märkning**

**7 §** Förpackningar till tobaksfria nikotinprodukter ska förses med en innehållsdeklaration och en text som upplyser om nikotinets skadeverkningar (hälsovarning).

Tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ansvarar för att förpackningarna uppfyller kraven i första stycket.

Om förpackningarna inte uppfyller kraven, får produkten inte tillhandahållas konsumenter på marknaden. Detsamma gäller om innehållsdeklarationen eller hälsovarningen inte uppfyller de föreskrifter om innehåll och utformning som har meddelats med stöd av 48 § 3 och 4.

**8 §** Märkningen på tobaksfria nikotinprodukter eller på sådana produkters förpackningar får inte

1. antyda att en viss tobaksfri nikotinprodukt är mindre skadlig än andra sådana produkter, eller
2. likna ett livsmedel eller en kosmetisk produkt.

### **Marknadsföring**

**9 §** Vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter till konsumenter ska särskild måttfullhet iakttas. Reklam eller andra marknadsföringsåtgärder får inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av tobaksfria nikotinprodukter.

Hänvisning till produktens smak får endast göras om det är motiverat av konsumentens behov av produktinformation.

Marknadsföringen får inte riktas särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år.

**10 §** En hälsovarning ska på ett tydligt sätt återges vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter till konsumenter genom kommersiella annonser i

1. periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,
2. andra tryckta skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, eller
3. informationssamhällets tjänster.

Om det finns flera hälsovarningar, ska minst en av dem återges. Vid upprepad annonsering ska de olika hälsovarningarna användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning.

Första stycket 2 gäller inte marknadsföring inne på fysiska försäljningsställen.

**11 §** Det är förbjudet att marknadsföra tobaksfria nikotinprodukter till konsumenter genom kommersiell reklam i tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar.

En leverantör av en videodelningsplattform får inte tillhandahålla sådan reklam som avses i första stycket före, under eller efter användargenrerade videor eller tv-program på plattformen.

**12 §** Tillverkare, partihandlare och importörer får inte sponsra evenemang eller verksamheter dit allmänheten har tillträde om sponsringen främjar tobaksfria nikotinprodukter.

Bestämmelser om förbud mot sponsring i tv, radio och på videodelningsplattformar och produktplacering i tv och på videodelningsplattformar finns i radio och tv-lagen (2010:696).

**13 §** En marknadsföringsåtgärd som strider mot någon av 8–11 §§ och 12 § första stycket ska, vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486), anses vara otillbörlig mot konsumenter. En marknadsföringsåtgärd som strider mot 11 § kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

### **Rapporteringskyldighet**

**14 §** Tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ska varje år till Folkhälsomyndigheten lämna in

1. fullständiga uppgifter om försäljningsvolym, och
2. uppgifter om preferenserna hos olika konsumentgrupper, inbegripet barn eller ungdomar som inte fyllt 25 år.

Tobaksfria nikotinprodukter får inte tillhandahållas konsumenter på marknaden om den rapporteringskyldighet som följer av första stycket eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av 48 § 5 inte har uppfyllts.

### **Produktkontroll**

**15 §** Tillverkare, importörer och distributörer av tobaksfria nikotinprodukter ska upprätta och upprätthålla ett system för att samla in information om alla misstänkta skadliga effekter som dessa produkter har på människors hälsa.

Informationen ska på begäran lämnas till Folkhälsomyndigheten.

**16 §** Om en tillverkare, importör eller distributör av tobaksfria nikotinprodukter anser, eller har skäl att anta, att en sådan produkt inte är säker eller av god kvalitet eller att den på annat sätt inte är förenlig med denna lag eller anslutande föreskrifter, ska denne omedelbart

1. vidta de korrigerande åtgärder som är nödvändiga för att den berörda produkten ska bli förenlig med denna lag,

2. dra tillbaka produkten, eller

3. återkalla produkten.

När en åtgärd enligt första stycket vidtas, ska Folkhälsomyndigheten omedelbart underrättas om produktens brister, vilken åtgärd som vidtagits och resultaten av åtgärden.

### **Anmälan om försäljning**

**17 §** En näringsidkare får inte bedriva detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter utan att först ha anmält försäljningen.

Anmälan av en näringsidkare som har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige ska göras till den kommun där det fysiska försäljningsstället är beläget. Om ett fysiskt försäljningsställe saknas, ska anmälan göras till den kommun där företaget har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, till den kommun där företaget har ett fast driftställe.

Saknar näringsidkaren säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige ska anmälan göras till Folkhälsomyndigheten.

### **Egenkontroll**

**18 §** Den som bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter ska utöva egenkontroll över försäljningen och hanteringen i övrigt av tobaksfria nikotinprodukter och se till att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.

Till anmälan om försäljning enligt 17 § ska egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens och Folkhälsomyndighetens tillsyn bifogas. Ändrade uppgifter ska utan dröjsmål anmälas till kommunen respektive Folkhälsomyndigheten.

### **Ålderskrav**

**19 §** Tobaksfria nikotinprodukter får inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut en sådan produkt ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder.

Om det finns särskild anledning att anta att produkten är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år, får den inte lämnas ut.

På försäljningsställen ska det finnas ett tydligt och klart synbart meddelande med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut tobaksfria nikotinprodukter till den som inte har fyllt 18 år.

**20 §** Tobaksfria nikotinprodukter som säljs till konsumenter ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Detta gäller även när försäljningen sker genom automat, distansförsäljning eller på liknande sätt.

**21 §** Tobaksfria nikotinprodukter får föras in i landet endast av den som har fyllt 18 år.

## **Tillsyn**

**22 §** Folkhälsomyndigheten ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 24 § första stycket 1–4 och kommunens och Polismyndighetens tillsyn enligt 25 §.

Konsumentverket ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 24 § andra stycket.

**23 §** Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet enligt 24 och 25 §§. I tillsynen ingår att

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

**24 §** Kommunen utövar tillsyn på fysiska försäljningsställen över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. produktanmälan enligt 5 §,
2. produktkrav enligt 6 §,
3. innehållsdeklaration, hälsovarning och märkning enligt 7 och 8 §§, och
4. rapporteringsskyldighet enligt 14 §.

Kommunen utövar även tillsyn på eller i anslutning till fysiska försäljningsställen över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller marknadsföring enligt 9 och 10 §§.

**25 §** Kommunen och Polismyndigheten utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. anmälan om försäljning och egenkontroll enligt 17 och 18 §§ när näringsidkaren har säte eller fast försäljningsställe för näringsverksamhet i Sverige, och
2. ålderskrav enligt 19 och 20 §§.

**26 §** Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. produktanmälan, produktkrav, rapporteringsskyldighet och produktkontroll enligt 5, 6 och 14–16 §§, i andra fall än som avses i 24 § första stycket,
2. innehållsdeklaration, hälsovarning och märkning enligt 7 och 8 §§, i andra fall än som avses i 24 § första stycket, och
3. anmälan om försäljning och egenkontroll enligt 17 och 18 §§ när näringsidkaren saknar säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige.

**27 §** Konsumentverket utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller marknadsföring enligt 9–11 §§ och 12 § första stycket, i andra fall än som avses i 24 § andra stycket.

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

## **Befogenheter**

**28 §** En tillsynsmyndighet som anges i 24–26 §§ får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

**29 §** Vid allvarliga eller upprepade överträdelser av denna lag får kommunen förbjuda den som bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter att fortsätta försäljningen eller, om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, meddela varning. Kommunens beslut gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Ett förbud får meddelas för en tid av högst sex månader.

**30 §** Om Folkhälsomyndigheten konstaterar eller har rimliga skäl att anta att en typ av eller specifika tobaksfria nikotinprodukter kan utgöra en allvarlig risk för människors hälsa, trots att produkten uppfyller kraven i denna lag, får myndigheten förbjuda att produkterna tillhandahålls konsumenterna på marknaden.

Om sådana produkter har tillhandahållits konsumenterna på marknaden, får Folkhälsomyndigheten förelägga tillverkaren, importören eller distributören av produkterna att dra tillbaka eller återkalla dessa.

**31 §** Beslut enligt 28 och 30 §§ får förenas med vite. Vitet får inte omvandlas till fängelse.

## **Rätt till upplysningar och tillträde**

**32 §** En tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för myndighetens tillsyn enligt denna lag.

**33 §** 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 prover betalas inte ersättning.

**34 §** Polismyndigheten ska på begäran av en annan tillsynsmyndighet lämna den hjälp som behövs vid tillämpningen av 33 §.

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 en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

## **Underrättelser**

**35 §** 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 Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och den länsstyrelse som berörs av beslutet.

**36 §** Kommunerna ska underrätta Folkhälsomyndigheten om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn.

### **Kontrollköp**

**37 §** En kommun får genomföra kontrollköp i syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut tobaksfria nikotinprodukter om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år. Vid ett sådant köp får kommunen endast anlita en person som har fyllt 18 år.

Ett kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om kontrollköpet. Kommunen ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om kontrollköpet.

**38 §** Vad som framkommit genom kontrollköp får inte utgöra grund för kommunen att meddela föreläggande, förbud eller varning enligt 28 och 29 §§.

### **Tystnadsplikt**

**39 §** Den som har tagit befattning med något ärende enligt denna lag får inte obehörigen röja eller på annat sätt utnyttja vad han eller hon då har fått veta om yrkeshemligheter eller affärsförhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

### **Avgifter**

**40 §** En kommun får ta ut avgifter för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig försäljning enligt 17 §.

**41 §** Folkhälsomyndigheten får ta ut en anmälningsavgift av tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter för att ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra de uppgifter som enligt 5 § lämnas till myndigheten.

Folkhälsomyndigheten får ta ut en avgift av tillverkare och importörer för att ta emot, lagra, hantera och analysera de uppgifter som enligt 14 § lämnas till myndigheten samt för att offentliggöra att rapporteringsskyldigheten har uppfyllts.

Folkhälsomyndigheten får ta ut en avgift för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig försäljning enligt 17 §.

### **Överklagande**

**42 §** Beslut enligt denna lag eller anslutande föreskrifter får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

## **Straffbestämmelser och förverkande**

**43 §** Den som uppsåtligen i strid med 7 § tredje stycket tillhandahåller konsumenter tobaksfria nikotinprodukter som inte uppfyller kraven på innehållsdeklaration eller hälsovarning, ska dömas för *olovlig hantering av tobaksfria nikotinprodukter* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

**44 §** Den som uppsåtligen säljer tobaksfria nikotinprodukter i strid med ett förbud som har meddelats med stöd av 29 §, ska dömas för *olovlig försäljning av tobaksfria nikotinprodukter* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

**45 §** Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter i strid med 17 § eller säljer eller lämnar ut tobaksfria nikotinprodukter i strid med 19 § första eller andra stycket, ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

**46 §** Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud ska inte dömas till ansvar enligt denna lag för den eller de gärningar som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

**47 §** Tobaksfria nikotinprodukter som varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

## **Bemyndiganden**

**48 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. produktanmälan enligt 5 §,
2. produktinnehåll och utformning av tobaksfria nikotinprodukter enligt 6 §,
3. innehållet i och utformningen av en innehållsdeklaration enligt 7 §,
4. hur en hälsovarning ska utformas och återges enligt 7 och 10 §§,
5. fullgörandet av rapporteringsskyldigheten enligt 14 §,
6. systemet för informationsinsamling enligt 15 §,
7. underrättelseskyldigheten enligt 16 § andra stycket,
8. utformningen av egenkontrollprogram enligt 18 §,
9. genomförandet av kontrollköp enligt 37 §, och
10. storleken på avgifterna enligt 41 §.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023 i fråga om 6–8, 10, 15 och 43 §§, den 1 januari 2024 i fråga om 5 och 14 §§, samt i övrigt den 1 augusti 2022.

2. Tobaksfria nikotinprodukter som har tillverkats eller övergått till fri omsättning före den 1 januari 2023 och som inte uppfyller produktkraven enligt 6 § eller kraven på märkning enligt 7 och 8 §§ får fortsätta att tillhandahållas konsumenter på marknaden efter den 1 januari 2023 om de

inte utgör en allvarlig risk för människors hälsa, dock längst till och med den 1 juli 2023.

3. För tobaksfria nikotinprodukter som har tillhandahållits konsumenter på marknaden före den 1 januari 2024 ska en produktanmälan enligt 5 § göras senast den 1 februari 2024.



## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m.

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 3 § lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m. ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **3 kap.**

#### 3 §

Bestämmelser om hinder för den som inte fyllt 20 år att föra in spritdrycker, vin och starköl i landet finns i 4 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622). *En bestämmelse* om förbud för den som inte fyllt 18 år att föra in varor i landet som enligt lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter utgör tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare finns i 5 kap. 20 § *den lagen*.

Bestämmelser om hinder för den som inte fyllt 20 år att föra in spritdrycker, vin och starköl i landet finns i 4 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622). *Bestämmelser* om förbud för den som inte fyllt 18 år att föra in varor i landet som enligt lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter utgör tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare *och enligt lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter utgör tobaksfria nikotinprodukter* finns i 5 kap. 20 *respektive 21 § nämnda lagar*.

---

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>1</sup>

Lagen är tillämplig endast på följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),
3. skjutvapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § samma lag,
4. injektionssprutor och kanyler,
5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nit-handskar, batonger, karatepinnar, blydaggar, spikkclubbor och liknande,
7. kulturföremål som avses i 5 kap. kulturmiljölagen (1988:950),
8. hundar och katter för annat ändamål än handel,
9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 20 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,
9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 19 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter *samt tobaksfria nikotinprodukter vid kontroll av åldersgränsen i 21 § lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter,*
10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,
11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,
12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter,

15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer,

16. explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

---

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.

## 2.4 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

Härigenom föreskrivs att 3 § livsmedelslagen (2006:804) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §

Lagen gäller alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel.

Med livsmedel jämställs i lagen

1. vatten, från och med den punkt där det tas in i vattenverken till den punkt där värdena skall iakttas enligt artikel 6 i rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003, *och*

2. snus och tuggtobak.

1. vatten, från och med den punkt där det tas in i vattenverken till den punkt där värdena skall iakttas enligt artikel 6 i rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003,

2. snus, *snusliknande produkter* och tuggtobak.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

## 2.5 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)

Härigenom föreskrivs att 29 § marknadsföringslagen (2008:486) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 29 §<sup>1</sup>

En näringsidkare får åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift) om näringsidkaren, eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar, uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot

- 7 §,
- 8 § och någon av bestämmelserna i 9, 10, 12–17 §§,
- 18 §,
- 20 §, eller
- någon av bestämmelserna i bilaga I till direktiv 2005/29/EG.

Detsamma gäller om en näringsidkare uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av bestämmelserna i

- 64 kap. 46 § socialförsäkringsbalken,
- 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622),
- 8 kap. 7 § första stycket, 8, 9 eller 14 § första eller andra stycket, 9 a kap. 10 och 11 §§ eller 15 kap. 4 § radio- och tv-lagen (2010:696),
- 11 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti när det gäller ett erbjudande som inte är riktat bara till andra än konsumenter,
- 4 kap. 1 § 2 eller 3, 3 §, 4 § *första stycket 2* eller 5 § 2 eller 3 *medium som avses i andra stycket 3 eller 4, eller 3 § första stycket 1 eller 3* eller 5 § 2 eller 3 *lagerna (2018:2088) om tobak och liknande produkter,*
- 4 kap. 1 § *första stycket i ett medium som avses i andra stycket 3 eller 4, eller 3 § första stycket 1 eller 3* eller 5 § 2 eller 3 *lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,*
- 11 § *lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.*

Vad som sägs i första och andra styckena gäller också en näringsidkare som uppsåtligen eller av oaktsamhet väsentligt har bidragit till överträdelserna.

Avgiften tillfaller staten.

---

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2020:1035.

## 2.6 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 2 §, 7 kap. 2 §, 8 kap. 13 §, 9 a kap. 5 och 12 §§ och 15 kap. 5 och 9 §§ och rubrikerna närmast före 8 kap. 13 § och 15 kap. 5 § radio- och tv-lagen (2010:696) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **6 kap.**

#### **2 §<sup>1</sup>**

I program i tv-sändningar eller i beställ-tv får det inte förekomma produktplacering av

1. alkoholdrycker och tobaksvaror,
2. andra produkter som kommer från företag vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror,
3. receptbelagda läkemedel och sådan medicinsk behandling som bara är tillgänglig efter ordination,
4. modersmjölksersättning,
5. spelprodukter från ett företag som inte har nödvändig licens enligt spellagen (2018:1138),
6. sådana elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som avses i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter och andra produkter som kommer från företag vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare, *eller*
7. alkoholdrycksliknande preparat enligt alkohollagen (2010:1622).

6. sådana elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som avses i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter och andra produkter som kommer från företag vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare,
7. alkoholdrycksliknande preparat enligt alkohollagen (2010:1622), *eller*
8. *tobaksfria nikotinprodukter enligt lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.*

### **7 kap.**

#### **2 §<sup>2</sup>**

Program i tv-sändningar, sökbar text-tv eller i beställ-tv får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat enligt alkohollagen (2010:1622), tobaksvaror eller sådana elektroniska

Program i tv-sändningar, sökbar text-tv eller i beställ-tv får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja

1. alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat enligt alkohollagen (2010:1622),

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2020:875.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2019:354.

cigaretter och påfyllningsbehållare som avses i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.

2. tobaksvaror eller sådana elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som avses i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, *eller*

3. tobaksfria nikotinprodukter enligt lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.

## 8 kap.

### Reklam för alkohol och tobak

### Reklam för alkohol, tobak och nikotinprodukter

#### 13 §<sup>3</sup>

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker, alkoholdrycksliknande preparat, tobaksvaror *samt* elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare finns i 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622) *respektive* i 4 kap. 1–4 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker, alkoholdrycksliknande preparat, tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare *samt tobaksfria nikotinprodukter* finns i 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622), 4 kap. 1 och 3 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter *och 11 § lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.*

## 9 a kap.

#### 5 §<sup>4</sup>

En leverantör av en videodelningsplattform får inte ingå eller främja avtal om produktplacering i användargenererade videor och tv-program om

En leverantör av en videodelningsplattform får inte ingå eller främja avtal om produktplacering i användargenererade videor och tv-program om

1. produktplaceringen avser sådana varor och tjänster som räknas upp i 6 kap. 2 § 1–7, eller

1. produktplaceringen avser sådana varor och tjänster som räknas upp i 6 kap. 2 § 1–8, eller

2. videon eller programmet huvudsakligen riktar sig till barn under tolv år.

2. videon eller programmet huvudsakligen riktar sig till barn under tolv år.

#### 12 §<sup>5</sup>

Bestämmelser om förbud mot marknadsföring finns även i alkohollagen (2010:1622), lagen (2013:1054) om marknadsföring av modersmjölksersättning och till-

Bestämmelser om förbud mot marknadsföring finns även i alkohollagen (2010:1622), lagen (2013:1054) om marknadsföring av modersmjölksersättning och till-

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2019:354.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2020:875.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2020:875.

skottsnäring, läkemedelslagen (2015:315), spellagen (2018:1138) och lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.

skottsnäring, läkemedelslagen (2015:315), spellagen (2018:1138), lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter *och lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.*

## 15 kap.

### Reklam för alkohol *och tobak*

### Reklam för alkohol, *tobak och nikotinprodukter*

#### 5 §<sup>6</sup>

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker, alkoholdrycksliknande preparat, tobaksvaror *samt* elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare finns i 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622) *respektive i* 4 kap. 1–4 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker, alkoholdrycksliknande preparat, tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare *samt tobaksfria nikotinprodukter* finns i 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622), 4 kap. 1 *och* 3 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter *och 11 § lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.*

#### 9 §<sup>7</sup>

Program i ljudradiosändning får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat enligt alkohollagen (2010:1622), tobaksvaror eller sådana elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som avses i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.

Program i ljudradiosändning får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja

1. alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat enligt alkohollagen (2010:1622),

2. tobaksvaror eller sådana elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som avses i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, *eller*

3. *tobaksfria nikotinprodukter enligt lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2019:354.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2019:354.



## 2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter

*dels* att rubriken närmast efter 2 kap. 6 § ska utgå,

*dels* att nuvarande 5 kap. 14–21 §§ ska betecknas 5 kap. 13–20 §§,

*dels* att 1 kap. 2 och 3 §§, 4 kap. 1–4 och 8 §§, 5 kap. 1, 3 och de nya 14, 16–18 §§, 6 kap. 1 §, 7 kap. 3–5, 8 och 10 §§, 8 kap. 2 §, 10 kap. 2 och 4 §§, 11 kap. 6, 12 och 13 §§ och rubriken till 4 kap. ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 8 kap. 4 § ska lyda ”Avgift för produktanmälan och inrapporterade uppgifter”,

*dels* att rubrikerna närmast före 5 kap. 14–18 och 21 §§ ska sättas närmast före 5 kap. 13–17 respektive 20 §,

*dels* att det ska införas fem nya paragrafer, 2 kap. 6 a §, 4 kap. 9–11 §§ och 8 kap. 5 §, och närmast före 2 kap. 6 a § och 4 kap. 11 § nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **1 kap.**

#### **2 §**

Denna lag innehåller bestämmelser om tobak, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare, örtprodukter för rökning och om användningen av *njutningsmedel* som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak.

Denna lag innehåller bestämmelser om tobak, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare, örtprodukter för rökning och om användningen av *andra produkter* som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak. *Lagen innehåller även bestämmelser om nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter.*

I lagen finns bestämmelser om

– produktkrav och rapporteringsskyldighet (2 kap.),

– märkning och förpackning (3 kap.),

– marknadsföring (4 kap.),

– marknadsföring *av tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare* (4 kap.),

– handel (5 kap.),

– rökfria miljöer (6 kap.),

– tillsyn (7 kap.),

– avgifter (8 kap.),

– överklagande (9 kap.),

– straffbestämmelser och förverkande (10 kap.), och

– bemyndiganden (11 kap.).

I denna lag avses med

1. elektronisk cigarett: produkt som kan användas för konsumtion av nikotinånga via ett munstycke, eller beståndsdel av den produkten, inbegripet en patron, en tank och anordningen utan patron eller tank,

2. påfyllningsbehållare: behållare som innehåller vätska som innehåller nikotin och som kan användas för att fylla på en elektronisk cigarett,

3. örtprodukter för rökning: *produkter* som är *baserade* på växter, örter eller frukter som inte innehåller tobak och som kan förbrukas via förbränning,

4. detaljhandel: försäljning till konsumenter,

5. partihandel: annan försäljning än detaljhandel,

6. försäljningsställe: *en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel,*

8. gränsöverskridande distansförsäljning: försäljning där, vid tidpunkten för beställningen av varan eller produkten, konsumenten finns i Sverige och återförsäljningsstället i ett annat land, eller där återförsäljningsstället finns i Sverige och konsumenten i en annan medlemsstat, och

9. medlemsstat: en stat som är medlem i Europeiska unionen eller en annan stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och som har genomfört bestämmelserna i direktiv 2014/40/EU i nationell rätt.

1. elektronisk cigarett: *en* produkt som kan användas för konsumtion av nikotinånga via ett munstycke, eller beståndsdel av den produkten, inbegripet en patron, en tank och anordningen utan patron eller tank,

2. påfyllningsbehållare: *en* behållare som innehåller vätska som innehåller nikotin och som kan användas för att fylla på en elektronisk cigarett,

3. örtprodukt för rökning: *en produkt* som är *baserad* på växter, örter eller frukter som inte innehåller tobak och som kan förbrukas via förbränning,

6. försäljningsställe: *ett fysiskt försäljningsställe eller en webbplats för detaljhandel,*

7. *fysiskt försäljningsställe: en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel,*

8. *sponsring: varje form av offentliga eller privata bidrag till ett evenemang, en verksamhet eller en person med syftet eller den direkta eller indirekta verkan att främja en vara eller produkt,*

9. gränsöverskridande distansförsäljning: försäljning där, vid tidpunkten för beställningen av varan eller produkten, konsumenten finns i Sverige och återförsäljningsstället i ett annat land, eller där återförsäljningsstället finns i Sverige och konsumenten i en annan medlemsstat,

10. medlemsstat: en stat som är medlem i Europeiska unionen eller en annan stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och som har genomfört bestämmelserna i direktiv 2014/40/EU i nationell rätt.

## 2 kap.

### **Elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare**

#### Förbud mot smaksättning

##### 6 a §

Vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter får inte tillhandahållas konsumenter på marknaden om vätskorna innehåller tillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av något annat än tobak.

## 4 kap. Marknadsföring

### **4 kap. Marknadsföring av tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare**

#### 1 §

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

Det är förbjudet att marknadsföra tobaksvaror till konsumenter.

Förbudet i första stycket gäller dock inte uppgifter i

1. periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,

2. andra tryckta skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,

2. tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar, eller

3. tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar, eller

3. andra överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig.

4. andra överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig.

Undantaget i andra stycket 1 och 3 gäller inte kommersiella annonser.

#### 2 §

Även annan marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter än som avses i 1 § är förbjuden.

Det gäller dock inte

1. i tryckta skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig eller i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig,

Inne på fysiska försäljningsställen är det tillåtet att använda sådana kommersiella meddelanden för tobaksvaror som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. Sådana kommersiella meddelanden ska, i den omfattning det är möjligt, placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället.

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 första stycket 3 ska i den omfattning det är möjligt placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället.

### 3 §

En näringsidkare som marknadsför elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare till konsumenter får inte använda kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig.

Det är förbjudet att marknadsföra elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare till konsumenter genom kommersiella meddelanden i

1. periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,

2. informationssamhällets tjänster, eller

3. tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar.

Första stycket gäller inte uppgifter på vilka tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig, förutom när det är fråga om kommersiella annonser.

### 4 §<sup>1</sup>

En näringsidkare får inte marknadsföra elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare till konsumenter

1. inom informationssamhällets tjänster, eller

2. tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar.

Förbudet i första stycket gäller dock inte

1. marknadsföring som endast består i att tillhandahålla elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare för försäljning, eller

Inne på fysiska försäljningsställen är det tillåtet att använda sådana kommersiella meddelanden för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av sådana produkter.

2. marknadsföring i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig, med undantag för marknadsföring genom kommersiella annonser.

8 §

Tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare får inte sponsra ett evenemang eller en verksamhet dit allmänheten har tillträde eller som kan antas få gränsöverskridande effekt, om sponsringen kan antas medföra att avsättningen av tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare främjas.

Bestämmelser om förbud mot sponsring av program i radio och tv samt om produktplacering i tv finns i radio- och tv-lagen (2010:696).

Sponsring som främjar tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare är förbjuden om den kan antas få gränsöverskridande effekter.

9 §

Tillverkare, partihandlare och importörer får inte sponsra nationella evenemang eller verksamheter dit allmänheten har tillträde om sponsringen främjar tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare.

10 §

Bestämmelser om förbud mot sponsring i radio, tv och på videodelningsplattformar samt om produktplacering i tv och på videodelningsplattformar finns i radio- och tv-lagen (2010:696).

**Kompletterande bestämmelser om marknadsföring**

11 §

Bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486) ska tillämpas på marknadsföring som strider mot någon av 1–9 §§ vid

1. Konsumentverkets tillsyn enligt 7 kap. 8 §, eller

2. talan som har väckts av en sådan näringsidkare eller sammanlutning som avses i 47 § 2 och 3 marknadsföringslagen.

En marknadsföringsåtgärd som strider mot någon av 1–9 §§ eller 3 kap. 3 eller 4 § ska, vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen, anses vara otillbörlig mot konsumenter. En marknadsföringsåtgärd som strider mot 1 § första stycket och som vidtas i ett medium som avses i andra stycket 3 eller 4, eller strider mot 3 § första stycket 1 eller 3 eller 5 § 2 eller 3 kan medföra marknadsstörrningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

## 5 kap.

### 1 §

Endast den som har tillstånd får bedriva detaljhandel eller partihandel med tobaksvaror.

Tillstånd krävs inte för detalj- eller partihandlare som varken har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige.

Ett tillstånd kan gälla för viss tid eller tills vidare. Om den som ansöker om tillstånd avser att bedriva detaljhandel från ett försäljningsställe, ska tillståndet avse försäljningsstället.

Ett tillstånd kan gälla för viss tid eller tills vidare. Om den som ansöker om tillstånd avser att bedriva detaljhandel från *ett fysiskt* försäljningsställe, ska tillståndet avse *det fysiska* försäljningsstället.

### 3 §

En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig.

Tillstånd för detaljhandel meddelas av den kommun där försäljningsstället är beläget. Om försäljningsställe saknas meddelas tillstånd av den kommun där det företag som vill bedriva sådan handel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe.

Tillstånd för detaljhandel meddelas av den kommun där försäljningsstället är beläget. Om *ett fysiskt* försäljningsställe saknas, meddelas tillstånd av den kommun där det företag som vill bedriva sådan handel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe.

Tillstånd för partihandel meddelas av den kommun där det företag som vill bedriva sådan handel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe.

### 15 §

En näringsidkare som har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige får inte bedriva detaljhandel med elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare utan att först ha anmält försäljningen till den kommun där försäljningen ska ske.

### 17 §

Den som bedriver försäljning enligt 15 eller 16 § ska utöva egenkontroll över försäljningen och hanteringen i övrigt av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare och se till att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.

Till anmälan om försäljning enligt 15 § eller registrering enligt 16 § ska egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens och Folkhälsomyndighetens tillsyn bifogas. Ändrade uppgifter ska utan dröjsmål anmälas till kommunen respektive Folkhälsomyndigheten.

### 18 §

Tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare får inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut en sådan vara eller produkt ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder.

Om det finns särskild anledning att anta att varan eller produkten är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år, får den inte lämnas ut.

### 14 §

En näringsidkare som har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige får inte bedriva detaljhandel med elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare utan att först ha anmält försäljningen.

*Anmälan ska göras till den kommun där det fysiska försäljningsstället är beläget. Om ett fysiskt försäljningsställe saknas, ska anmälan göras till den kommun där företaget har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, till den kommun där företaget har ett fast driftställe.*

### 16 §

Den som bedriver försäljning enligt 14 eller 15 § ska utöva egenkontroll över försäljningen och hanteringen i övrigt av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare och se till att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.

Till anmälan om försäljning enligt 14 § eller registrering enligt 15 § ska egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens och Folkhälsomyndighetens tillsyn bifogas. Ändrade uppgifter ska utan dröjsmål anmälas till kommunen respektive Folkhälsomyndigheten.

### 17 §

Tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare får inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut en sådan vara eller produkt ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder.

Om det finns särskild anledning att anta att varan eller produkten är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år, får den inte lämnas ut.

På försäljningsställen ska det finnas *en tydlig och klart synbar skylt* med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut sådana varor eller produkter som avses i första stycket till den som inte har fyllt 18 år.

#### 19 §

Tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som säljs till konsumenter ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Detta gäller även när försäljningen sker genom automat, *via postorder*, distansförsäljning eller på liknande sätt.

På försäljningsställen ska det finnas *ett tydligt och klart synbart meddelande* med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut sådana varor eller produkter som avses i första stycket till den som inte har fyllt 18 år.

#### 18 §

Tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som säljs till konsumenter ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Detta gäller även när försäljningen sker genom automat, distansförsäljning eller på liknande sätt.

### 6 kap.

#### 1 §

Med rökning avses vid tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel

1. rökning av tobak,
  2. inhalering efter förångning eller annan upphettning av tobak,
  3. användning av elektroniska cigaretter,
  4. rökning av örtprodukter för rökning, och
  5. användning av *njutningsmedel* som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak.
5. användning av *andra produkter* som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak.

### 7 kap.

#### 3 §

Kommunen utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. hälsovarningar, produktpresentation och identitets- och säkerhetsmärkning enligt 3 kap. 1, 3, 4 och 7 §§ på försäljningsställen,
  2. tillhandahållande av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare enligt 2 kap. 7–9 §§ och 3 kap. 2, 5 och 6 §§ på försäljningsställen,
  3. marknadsföring enligt 4 kap. 1, 2 och 5–7 §§ när det gäller mark-
1. *förbud mot smaksättning enligt 2 kap. 6 a § på fysiska försäljningsställen,*
  2. hälsovarningar, produktpresentation och identitets- och säkerhetsmärkning enligt 3 kap. 1, 3, 4 och 7 §§ på *fysiska* försäljningsställen,
  3. tillhandahållande av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare enligt 2 kap. 7–9 §§ och 3 kap. 2, 5 och 6 §§ på *fysiska* försäljningsställen,
  4. marknadsföring enligt 4 kap. 1, 2 och 4–7 §§ när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i an-



nadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen, och

4. rökfria miljöer som avses i 6 kap. 2 § och som inte är upplåtta enbart för personal samt lokaler som avses i 6 kap. 3 §.

slutning till *fysiska* försäljningsställen, och

5. rökfria miljöer som avses i 6 kap. 2 § och som inte är upplåtta enbart för personal samt lokaler som avses i 6 kap. 3 §.

#### 4 §

Kommunen och Polismyndigheten utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. tillhandahållande av nya tobaksvaror enligt 2 kap. 3 § på försäljningsställen,

2. försäljning av tobaksvaror, i andra fall än när det gäller gränsöverskridande distansförsäljning, enligt 5 kap. 1, 6–10, 12 och 14 §§,

3. anmälan om försäljning av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare samt egenkontroll, i andra fall än när det gäller gränsöverskridande distansförsäljning, enligt 5 kap. 15 och 17 §§, och

4. åldersgräns enligt 5 kap. 18 och 19 §§.

1. tillhandahållande av nya tobaksvaror enligt 2 kap. 3 § på *fysiska* försäljningsställen,

2. försäljning av tobaksvaror, i andra fall än när det gäller gränsöverskridande distansförsäljning, enligt 5 kap. 1, 6–10, 12 och 13 §§,

3. anmälan om försäljning av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare samt egenkontroll, i andra fall än när det gäller gränsöverskridande distansförsäljning, enligt 5 kap. 14 och 16 §§, och

4. åldersgräns enligt 5 kap. 17 och 18 §§.

#### 5 §

Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. produktkrav och rapporteringsskyldighet, i andra fall än som avses i 4 §, enligt 2 kap. 1 § första och andra styckena och 2 kap. 2–11 §§

2. *förbud mot smaksättning, i andra fall än som avses i 3 §, enligt 2 kap. 6 a §,*

2. hälsovarningar, produktpresentation och medföljande information, i andra fall än som avses i 3 §, enligt 3 kap. 1–6 §§,

3. registrering enligt 5 kap. 5 och 16 §§ vid gränsöverskridande distansförsäljning och egenkontroll enligt 5 kap. 6, 7 och 17 §§ vid sådan distansförsäljning, och

4. förbud mot sådan tillverkning eller införsel som avses enligt föreskrifter meddelade med stöd av 11 kap. 5 §.

3. hälsovarningar, produktpresentation och medföljande information, i andra fall än som avses i 3 §, enligt 3 kap. 1–6 §§,

4. registrering enligt 5 kap. 5 och 15 §§ vid gränsöverskridande distansförsäljning och egenkontroll enligt 5 kap. 6, 7 och 16 §§ vid sådan distansförsäljning, och

5. förbud mot sådan tillverkning eller införsel som avses enligt föreskrifter meddelade med stöd av 11 kap. 5 §.

## 8 §<sup>2</sup>

Konsumentverket utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller marknadsföring, i andra fall än som avses i 3 § enligt 4 kap. 1–8 §§.

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

*En marknadsföringsåtgärd som strider mot 3 kap. 3 eller 4 § eller 4 kap. 1–8 §§ ska, vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen, anses vara otillbörlig mot konsumenter. En marknadsföringsåtgärd som strider mot 4 kap. 1 § 2 eller 3, 3 §, 4 § första stycket 2 eller 5 § 2 eller 3 kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.*

Konsumentverket utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller marknadsföring, i andra fall än som avses i 3 § enligt 4 kap. 1–9 §§.

## 10 §

En kommun får återkalla ett försäljningstillstånd om

1. tillståndet inte längre utnyttjas,
2. tillståndshavaren inte uppfyller de krav som gällde för tillståndets meddelande,
3. det med tillståndshavarens verksamhet har förekommit brottslig verksamhet på försäljningsstället, eller i anslutning till detta, eller annars inom den tillståndspliktiga verksamheten utan att tillståndshavaren har ingripit, eller
4. tillståndshavaren har tilldelats varning utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.

3. det med tillståndshavarens verksamhet har förekommit brottslig verksamhet på *det fysiska* försäljningsstället, eller i anslutning till detta, eller annars inom den tillståndspliktiga verksamheten utan att tillståndshavaren har ingripit, eller

## 8 kap.

### 2 §

En kommun får ta ut avgifter för sin tillsyn av den som bedriver tillståndspliktig försäljning enligt 5 kap. 1 § och av den som bedriver anmälningspliktig försäljning enligt 5 kap. 15 §.

En kommun får ta ut avgifter för sin tillsyn av den som bedriver tillståndspliktig försäljning enligt 5 kap. 1 §, av den som bedriver anmälningspliktig försäljning enligt 5 kap. 14 § och av den som bedriver försäljning av nikotinfria vätskor som är avsedda att kon-

*sumeras genom elektroniska cigaretter.*

#### 5 §

*Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter av tillverkare och importörer av tobaksvaror för att ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra de uppgifter som enligt 2 kap. 2 och 6 §§ lämnas till myndigheten.*

### 10 kap.

#### 2 §

Den som uppsåtligen i strid med förbudet i 3 kap. 1 § tredje stycket tillhandahåller tobaksvaror som saknar föreskrivna hälsovarningar, ska dömas för olovlig tobakshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut tobaksvaror i strid med 5 kap. 18 § första eller andra stycket.

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut tobaksvaror i strid med 5 kap. 17 § första eller andra stycket.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

#### 4 §

Den som uppsåtligen bryter mot 3 kap. 2 § tredje stycket eller 6 § tredje stycket, eller säljer elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare i strid med ett förbud som har meddelats enligt 7 kap. 13 §, ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 5 kap. 15 eller 16 §, eller säljer eller lämnar ut elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare i strid med 5 kap. 18 § första eller andra stycket.

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 5 kap. 14 eller 15 §, eller säljer eller lämnar ut elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare i strid med 5 kap. 17 § första eller andra stycket.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

### 11 kap.

#### 6 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur en anmälan enligt 2 kap. 7 § ska vara utformad och vad den ska innehålla,

2. produktinnehåll och utformning av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare enligt 2 kap. 8 §,

1. tillsatser enligt 2 kap. 6 a §,

2. hur en anmälan enligt 2 kap. 7 § ska vara utformad och vad den ska innehålla,

3. produktinnehåll och utformning av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare enligt 2 kap. 8 §,

3. fullgörandet av den rapporteringsskyldighet som anges i 2 kap. 9 §,

4. det system för informationsinsamling som anges i 2 kap. 10 § första stycket,

5. underrättelseskyldigheten enligt 2 kap. 11 § andra stycket,

6. vilka uppgifter informationsblad enligt 3 kap. 5 § ska innehålla och hur de ska utformas, och

7. innehållet i och utformningen av innehållsdeklarationen enligt 3 kap. 6 §.

4. fullgörandet av den rapporteringsskyldighet som anges i 2 kap. 9 §,

5. det system för informationsinsamling som anges i 2 kap. 10 § första stycket,

6. underrättelseskyldigheten enligt 2 kap. 11 § andra stycket,

7. vilka uppgifter informationsblad enligt 3 kap. 5 § ska innehålla och hur de ska utformas, och

8. innehållet i och utformningen av innehållsdeklarationen enligt 3 kap. 6 §.

## 12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformningen av egenkontrollprogram som anges i 5 kap. 6 och 17 §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformningen av egenkontrollprogram som anges i 5 kap. 6 och 16 §§.

## 13 §

Regeringen får, utöver de krav som följer av 5 kap. 14 §, meddela ytterligare föreskrifter om styckförpackningar för cigaretter och rulltobak.

Regeringen får, utöver de krav som följer av 5 kap. 13 §, meddela ytterligare föreskrifter om styckförpackningar för cigaretter och rulltobak.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.

2. Vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter och som har tillverkats eller övergått till fri omsättning före ikraftträdandet, får fortsätta att tillhandahållas konsumenter på den svenska marknaden trots att de innehåller tillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak, dock längst till och med den 1 januari 2023.

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 6 februari 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera de svenska reglerna om marknadsföring och sponsring av tobak, e-cigarettor och påfyllningsbehållare. Det ingick i uppdraget att analysera hur den svenska regleringen om marknadsföring och sponsring av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare förhåller sig till relevanta EU-regler. Vidare fick utredaren i uppdrag att analysera och ta ställning till om regelverket kring e-cigarettor och påfyllningsbehållare bör skärpas samt analysera och ta ställning till hur tobaksfria nikotinprodukter bör regleras. Slutligen fick utredaren i uppdrag att analysera behovet av en reglering av tobaks- och nikotinfria produkter som används på ett likartat sätt som tobaksvaror och, om det bedömdes lämpligt, lämna förslag på en sådan reglering. I uppdraget ingick att föreslå nödvändiga författningsändringar.

I samband med riksdagens behandling av propositionen Ny lag om tobak och liknande produkter (prop. 2017/18:156) tillkännagav riksdagen för regeringen att regeringen bör återkomma till riksdagen med lagförslag om marknadsföring av tobaksvaror på internet, omnumreringar i lagtexten och eventuella ytterligare följdändringar (bet. 2018/19:SoU3 punkt 4 c, rskr. 2018/19:61). Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande ingick det i utredningens uppdrag att analysera vilket utrymme det finns att tillåta marknadsföring av dessa produkter på internet och hur en ändamålsenlig reglering bör utformas.

Utredningen antog namnet Utredningen om översyn av vissa frågor på tobaksområdet och överlämnade i mars 2021 betänkandet Hårdare regler för nya nikotinprodukter (SOU 2021:22). Betänkandet behandlar frågor om bl.a. förbud mot smaksättning av e-vätskor, nya regler om tobaksfria nikotinprodukter avseende t.ex. marknadsföring, ålderskrav, anmälningskrav och produktkrav samt en översyn över marknadsföringsreglerna på tobaksområdet. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig hos Socialdepartementet (S2021/02982).

Folkhälsomyndigheten lämnade i juni 2021 en hemställan till regeringen om ändring av avgiftsnivåerna och avgiftsmodellen för tobaksvaror och elektroniska cigarettor samt påfyllningsbehållare enligt förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter (S2021/04826). I hemställan föreslås justeringar av avgifterna med syftet att de bättre ska motsvara myndighetens faktiska kostnader enligt självkostnadsprincipen. Reglerna för avgiftsuttag föreslås även harmoniseras mellan de olika produktkategorierna, för en mer transparent avgiftsmodell. Hemställan finns i *bilaga 4*. Hemställan har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. I denna lagrådsremiss behandlas betänkandets förslag och Folkhälsomyndighetens hemställan. Regeringen har under hand inhämtat Folkhälsomyndighetens synpunkter på förslagen i lagrådsremissen. Myndigheten för press, radio och tv har under beredningen fått ta del av förslagen om videodelningsplattformar. Myndigheterna har inte haft några synpunkter på att förslagen införas.

## 4 Folkhälsopolitiska mål utifrån kunskap om nikotin

### 4.1 Nuvarande kunskap om nikotin

Tobakens belönande och beroendeframkallande effekter har kopplats till nikotinet, som också är det aktiva ämnet i e-cigarett och andra tobaksfria nikotinprodukter, såsom tobaksfritt snus.

Nikotin har en komplex påverkan på människokroppen och är genom sin påverkan på kroppens belöningssystem ett starkt beroendeframkallande ämne. Abstinenssymtom för personer som t.ex. slutar röka är ett typiskt tecken på fysiskt beroende. Användning av nikotin kan också leda till toleransutveckling för ämnet. Hos en del personer sker utvecklingen av ett nikotinberoende mycket snabbt. Hjärnan hos barn och ungdomar är särskilt känslig för nikotinet beroendeframkallande egenskaper.

När det gäller kopplingen mellan själva nikotinet och risken för cancer hos människor finns i dagsläget inte tillräcklig kunskap från studier på människor som tyder på att nikotinet i sig självt har cancerframkallande egenskaper. Det har dock visats i cellförsök att nikotin aktiverar en rad signalsubstanser i cellerna som är relevanta för att främja cancerutveckling när cancer redan är igångsatt av andra cancerframkallande ämnen. Det finns också djurstudier som visar att nikotin kan främja en redan pågående cancerutveckling.

Nikotinet akuta effekter på hjärt-kärlsystemet är väldokumenterade. Nikotinet ökar hjärtfrekvens och blodtryck samt känsligheten för insulin. När det gäller reproduktiv hälsa finns det studier som visar att nikotin under graviditeten har skadliga effekter på lungutvecklingen och lungfunktionen hos djur. Det finns också djurstudier som visar att nikotin har en rad immunologiska effekter. Nikotin passerar moderkakan, tas upp av fostret och kan påverka fosterutvecklingen. Djurstudier har också visat att de skador på lungorna som orsakas av nikotin kan överföras på nästa generation. Vissa studier på människor ger stöd för att det finns ett samband mellan användning av nikotin och att barnet föds för tidigt, har låg födelsevikt eller inte överlever graviditeten, men forskningsläget är inte entydigt.

Nikotinxponeringens roll när det gäller åderförkalkning och akuta hjärtsjukdomar är mer oklar. Det finns dock forskningsresultat som visar att risken för att dö i hjärtinfarkt kan halveras om man slutar att använda snus. Forskningen tyder också på att själva nikotinet ger en ökad kärlstyvhets vid användning av e-cigarett.

### 4.2 Folkhälsopolitiska mål

Det övergripande målet för folkhälsopolitiken är att skapa samhällsliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation (prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145). Arbetet för en god hälsa i befolk-

ningen ska ske utifrån regeringens ambition vad gäller jämställdhet mellan kvinnor och män respektive flickor och pojkar.

Vid sidan av det nationella folkhälsomålet styrs tobakspolitiken av Världshälsoorganisationens (WHO) ramkonvention om tobakskontroll som antogs 2003. Konventionen ratificerades av Sverige år 2005, vilket ledde till att den dåvarande tobakslagen (1993:581) skärptes. Ramkonventionen innehåller metoder och strategier med vetenskapligt stöd för att minska efterfrågan på och tillgången till tobak. Den ger stöd för att vidta åtgärder för att förebygga och minska alla former av tobaksbruk, nikotinberoende och passiv rökning. Den svenska tobakspolitiken påverkas också av EU eftersom stora delar av regleringen på området är harmoniserad.

Barnkonventionen, som numera gäller som svensk lag, innehåller också bestämmelser som ska beaktas när förändringar av regelverket på tobaksområdet övervägs. Enligt artikel 24 i konventionen har barn rätt till en god hälsa. Vid alla beslut som rör barn ska dessutom barnets bästa komma i första rummet enligt artikel 3. FN:s barnrättskommitté har uttryckt oro över det inflytande som marknadsföring av ohälsosamma produkter och livsstilar har på ungdomars hälsa och utveckling. Barnrättskommittén har därför uppmanat konventionsstaterna att reglera eller förbjuda information om och marknadsföring av ämnen som alkohol och tobak, särskilt när målgruppen är barn och ungdomar (CRC/GC/2003 nr 4, punkt 25).

Tobaksrökningen är fortfarande en av de största riskfaktorerna för sjukdom och förtida död som går att förebygga. Det är därför av stor vikt att det preventiva arbetet som syftar till att minska tobaksrökningen fortgår. Problembilden har dock blivit mer komplex.

Tobaksrökningen har successivt minskat, vilket givetvis är mycket positivt ur folkhälsosynpunkt. Samtidigt har det aldrig funnits så många nikotinprodukter på marknaden som nu. Det har skett en snabb utveckling av e-cigarett, men också av andra tobaksfria nikotinprodukter t.ex. i form av s.k. vitt snus. Dessa produkter marknadsförs och smaksätts på ett sätt som kan attrahera unga. I Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysnings (CAN) senaste nationella skolundersökning från 2021 framgår att snusningen har ökat bland skolelever och att en förhållandevis stor grupp som provat s.k. vitt snus varken hade rökt, snusat traditionellt snus eller använt e-cigarett tidigare. Det finns en uppenbar risk att dessa produkter kan fungera som inkörsport och rekrytera nya personer in i ett nikotinberoende. Barn och unga är fortsatt en särskilt skyddsvärd grupp i det folkhälsopolitiska arbetet.

Oavsett vad framtida forskning utvisar om nikotinetts farlighet kan det konstateras att alla produkter som innehåller nikotin uppvisar samma beroendeframkallande och belönande egenskaper som sedan lång tid har uppmärksamats hos tobaksvaror. Det är därför viktigt att det folkhälsopolitiska arbetet omfattar alla produkter som innehåller nikotin.

## 5 Marknadsföring av tobak, e-cigarett och påfyllningsbehållare

### 5.1 Nuvarande marknadsföringsregler i lagen om tobak och liknande produkter

Enligt 4 kap. 1 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter får en näringsidkare som marknadsför tobaksvaror till konsumenter inte använda kommersiella annonser i

1. periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,
2. tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar, eller
3. andra överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig.

Genom 4 kap. 2 § omfattas även annan marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter av marknadsföringsförbudet. 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 punkt 3 ska i den omfattning det är möjligt placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället.

Enligt 4 kap. 3 § får en näringsidkare vid marknadsföring av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare inte använda kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig.

Enligt 4 kap. 4 § första stycket får en näringsidkare inte marknadsföra elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare till konsumenter

1. inom informationssamhällets tjänster, eller
2. i tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar.

Förbudet i första stycket gäller dock inte

1. marknadsföring som endast består i att tillhandahålla elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare för försäljning, eller
2. marknadsföring i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig, med undantag för marknadsföring genom kommersiella annonser.

Bestämmelserna innehåller alltså marknadsföringsförbud för tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare. Från förbuden görs vissa undantag. Bestämmelserna om reklam och annan marknadsföring av tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare är överförda i sak oförändrade från tobakslagen (1993:581) och lagen (2017:425) om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.



### 5.1.1 Kommissionens synpunkter på nuvarande marknadsföringsregler och regeringens svar

I samband med införandet av lagen om tobak och liknande produkter anmäldes de nya bestämmelserna till Europeiska kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet). Kommissionen beslutade att anta ett detaljerat utlåtande. Kommissionen ifrågasatte bl.a. undantagsbestämmelsen i 4 kap. 4 § lagen om tobak och liknande produkter eftersom de ansåg att de svenska bestämmelserna om marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare strider mot artikel 20.5 a, b och e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (tobaksproduktdirektivet).

Undantaget i 4 kap. 4 § andra stycket punkten 1 gäller marknadsföring som endast består i tillhandahållande för försäljning, även kallat passivt saluhållande eller passiv saluföring. Motsvarande undantag finns för tobaksvaror i 4 kap. 2 § första stycket 2.

Undantaget i 4 kap. 4 § andra stycket 2 gäller marknadsföring i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig, utom marknadsföring genom kommersiella annonser. Det kallas i det följande för YGL-undantaget. En liknande bestämmelse finns för tobaksvaror i 4 kap. 1 § 3.

Kommissionen ansåg att eftersom syftet med marknadsföring är att sälja en produkt innebär undantaget om saluhållande i den svenska bestämmelsen att kommersiella meddelanden vars direkta eller indirekta effekt är att främja e-cigarett och påfyllningsbehållare tillåts, vilket är förbjudet enligt artikel 20.5 a, b och e i tobaksproduktdirektivet. I den utsträckning som 4 kap. 4 § andra stycket tillåter marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare inom informationssamhällets tjänster, i pressen och andra tryckta publikationer, i radio och audiovisuella medier på vilka Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG av den 26 maj 2003 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror (tobaksreklamdirektivet) är tillämpligt är bestämmelsen enligt kommissionen inte förenlig med direktivet.

Regeringen framhöll i sitt svar att bestämmelsen inte tillåter marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare inom informationssamhällets tjänster, i pressen och andra tryckta publikationer, i radio och audiovisuella medier på vilka tobaksreklamdirektivet är tillämpligt. Förbud mot marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare finns i 4 kap. 3 och 4 §§ lagen om tobak och liknande produkter. Enligt 4 kap. 3 §, som överförs utan ändring från 12 § lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare, får en näringsidkare som marknadsför e-cigarett eller påfyllningsbehållare till konsumenter inte använda kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig.

Vidare anförde regeringen att det i det svenska marknadsföringsbegreppet innefattas även själva saluhållandet av en vara, även om saluhållandet är rent passivt. Utan det undantag som finns i 4 kap. 4 § andra stycket 1 skulle ett passivt tillhandahållande av e-cigarett eller påfyllningsbehållare för försäljning på internet omöjliggöras, vilket inte är syftet med tobaksproduktdirektivets marknadsföringsrestriktioner. Denna bestämmelse bedöms därför inte vara oförenlig med artikel 20.5 a, b eller e i tobaksproduktdirektivet.

När det gäller YGL-undantaget i 4 kap. 4 § andra stycket 2 anförde regeringen att det infördes för att inte marknadsföringsförbudet skulle komma i konflikt med den svenska yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt yttrandefrihetsgrundlagen går det att förbjuda kommersiella annonser i grundlagsskyddade medier. Kommersiellt meddelande är dock ett vidare begrepp än kommersiell annons. Detta innebär att sådana kommersiella meddelanden som inte kan anses vara kommersiella annonser måste vara tillåtna i grundlagsskyddade medier i Sverige. Det som är tillåtet är exempelvis att nämna ett produktnamn eller visa upp en e-cigarett i en film, så länge det inte anses vara en kommersiell annons. Redaktionellt innehåll omfattas inte heller av begreppet kommersiell annons. Regeringen bedömde att detta inte strider mot tobaksproduktdirektivet.

Trots regeringens svar höll kommissionen fast vid sin ståndpunkt.

### **5.1.2 Bakgrunden till undantaget för passivt saluhållande**

För att förstå de överväganden som föranledde utformningen av undantagsbestämmelsen för passivt saluhållande i 4 kap. 4 § första stycket lagen om tobak och liknande produkter måste man gå tillbaka till marknadsföringsbegreppet i lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring, även kallad 1970 års marknadsföringslag. I förarbetena framhölls beträffande lagens allmänna inriktning att generalklausulen om otillbörlig marknadsföring borde vara tillämplig på reklamåtgärder och andra handlingar som företas vid marknadsföring av vara eller tjänst. I begreppet marknadsföring låg att det skulle vara fråga om åtgärder som syftade till att främja avsättning av varor eller tjänster. Hit hörde i första hand framställningar och andra handlingar som vände sig till allmänheten eller en viss grupp av intressenter, exempelvis annonser och säljfrämjande åtgärder av allmän inriktning. Termen marknadsföring täckte också åtgärder inriktade på enskilda individer, såsom en försäljares säljargument vid förhandling med en enskild kund. Däremot omfattades inte framställningar i inköpsverksamhet. Den från praktisk synpunkt mest betydelsefulla typen av marknadsföringsåtgärd ansågs vara framställningar i ord, bild etc., framför allt i form av reklam som riktade sig till en större krets personer (prop. 1970:57 s. 64). I specialmotiveringen angavs att regeln inte kunde tas till intäkt för ett förbud mot försäljning av en viss vara på grund av att den är av undermålig kvalitet eller inte uppfyllde vissa säkerhetskrav eller på grund av att det över huvud taget inte ansågs önskvärt att varor av ifrågavarande slag bjöds ut på marknaden (samma prop. s. 88). I förarbetena till marknadsföringslagen (1975:1418), även kallad 1975 års marknadsföringslag, gjordes tillägget att redan själva saluhållandet, även om det är rent passivt,

borde anses vara en sådan marknadsföringsåtgärd (prop. 1975/76:34 s. 124).

I förarbetena till marknadsföringslagen (1995:450), 1995 års marknadsföringslag, gavs marknadsföringsbegreppet en ännu vidare innebörd, så att det också omfattade åtgärder som syftade till att främja näringsidkarens tillgång till produkter, främst inköpsreklam (prop. 1994/95:123 s. 164).

Den 6 juli 1998 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 98/43/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror (1998 års tobaksreklamdirektiv). I propositionen Indirekt tobaksreklam m.m. (prop. 1999/2000:111) föreslogs bl.a. att en ny 14 a § skulle införas i dåvarande tobakslagen (1993:581), där marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter förbjöds. Förbudet skulle dock inte omfatta saluhållande. Det var alltså här som ett förslag till undantag för passivt saluhållande introducerades. Förslaget motiverades med att all marknadsföring inte kunde förbjudas, utan i vart fall måste själva saluhållandet tillåtas. Regeringen ansåg att det var lämpligt att utgå från begreppet marknadsföring. Å andra sidan angavs i författningskommentaren att 14 a § var avsedd att ha samma innebörd som reklambudet i artikel 3, punkterna 1, 4 och 5, och att definitionerna av tobaksvaror och av reklam skulle ha samma innebörd som artikel 2.1 2 i direktivet (samma prop. s. 44).

EG-domstolen ogiltigförklarade emellertid 1998 års tobaksreklamdirektiv i oktober 2000 i mål C-376/98 Tyskland mot parlamentet och rådet (EU:C:2000:544). Regeringen återkallade då propositionen.

Den 26 maj 2003 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror (tobaksreklamdirektivet). Det svenska genomförandet år 2005 präglades av delvis andra överväganden än de som gjorts i 1999 års proposition och ledde till att bestämmelsen om marknadsföring av tobaksvaror fick den lydelse som fortfarande gäller, innefattande undantaget för passivt saluhållande. Ändringarna genomfördes i 14 § andra stycket i 1993 års tobakslag och har sedan överförts till 4 kap. 2 § lagen om tobak och liknande produkter. I författningskommentaren till 14 § i 2005 års proposition förklaras att i princip all marknadsföring av tobaksvaror förbjöds. Vidare angavs att begreppet marknadsföring i tobakslagen har samma innebörd som i 1995 års marknadsföringslag. Ett skäl för det var att tobakslagen hänvisade till sanktionsbestämmelser om förbud, vite och marknadsstörningsavgift i marknadsföringslagen (prop. 2004/05:118 s. 59 och 32–33). Här avviker 2005 års proposition alltså från vad som angavs i 1999 års proposition, där regeringen i stället hänvisade till definitionerna i direktivet.

När tobaksproduktdirektivets bestämmelser om e-cigarettor skulle genomföras angavs i författningskommentaren att begreppet marknadsföring har samma innebörd som i marknadsföringslagen, vilket föranledde behov av ett undantag för passivt saluhållande (prop. 2016/17:132 s. 89). Marknadsföringsförbudet för e-cigarettor, liksom undantaget för passivt saluhållande, fick också en utformning som i stort motsvarar bestämmelsen för tobaksvaror. När reglerna i tobakslagen och lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare upphävdes och ersattes av lagen om tobak och liknande produkter anfördes på nytt att med marknadsföring

enligt tobakslagen avses samma sak som i 3 § i den nu gällande marknadsföringslagen (2008:486) (prop. 2017/18:156 s. 80 och 83).

### 5.1.3 Bakgrunden till YGL-undantaget

Tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, ger ett grundlagsskydd för yttrandefriheten i böcker, tidningar och andra tryckta skrifter samt tryckta bilder. Yttrandefrihetsgrundlagen, förkortad YGL, innehåller motsvarande bestämmelser för yttrandefriheten i ljudradio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar.

Enligt 1 kap. 12 § första punkten TF hindrar inte tryckfrihetsförordningen att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av alkoholdrycker eller tobaksvaror. Bestämmelsen tillkom genom en grundlagsändring år 1974.

1 kap. 12 § tredje punkten TF tillkom inför Sveriges EU-medlemskap och medger förbud i lag mot kommersiella annonser som har meddelats till skydd för hälsa och miljö enligt en förpliktelse som följer av EU-medlemskapet.

Bestämmelserna avser inte endast totalförbud mot vissa annonser utan ger även möjlighet att t.ex. ställa upp villkor för annonseringen eller andra begränsningar som är mindre långtgående än ett fullständigt förbud.

1 kap. 18 § YGL hänvisar till 1 kap. 12 § TF, vars bestämmelser också gäller i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar. I 1 kap. 19 § YGL medges förbud mot kommersiell reklam i program eller villkor för sådan reklam.

Begreppet kommersiell annons är snävare än begreppet marknadsföring. Innebörden är att inte all marknadsföring omfattas av de skrivna undantagen. Marknadsföring som hamnar utanför dessa skrivna undantag kan dock undantas efter en tolkning av syftet med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Här måste en gränsdragning göras mellan å ena sidan åtgärder av utpräglat kommersiell natur, och å andra sidan nyhetsförmedling och åsiktsbildning i samhället. Redan vid införandet av 1970 års marknadsföringslag betraktades det som etablerat att ingripanden mot reklam i tryckt skrift kunde ske utan stöd i tryckfrihetsförordningen. Uppgifter av rent kommersiell natur, dvs. en näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållna varor och tjänster, ansågs inte åtnjuta skydd enligt tryckfrihetsförordningen.

Marknadsdomstolen påpekade i MD 2007:31 att gränsen för marknadsföringslagens räckvidd såvitt avser internet bestäms enligt samma kriterier som i förhållande till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. För att ett ingripande enligt marknadsföringslagen ska kunna ske mot marknadsföring på webbplatser krävs därför att marknadsföringen är av utpräglat kommersiell natur, dvs. har vidtagits i kommersiell verksamhet och i kommersiellt syfte samt har rent kommersiella förhållanden till föremål. Så är fallet om framställningarna avser näringsidkarens affärsverksamhet eller däri tillhandahållna produkter, som har ett rent kommersiellt, vanligtvis avsättningsfrämjande syfte. Ingripanden kan däremot inte ske mot framställningar som är inriktade på att bibringa allmänheten vissa värderingar eller påverka dess beteende i viss riktning.

Ett förbud mot kommersiell annonsering av tobaksvaror i radio och tv infördes år 1991 genom ändring i 2 § lagen (1978:764) med vissa bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror. Den motsvarade materiellt nuvarande 4 kap. 1 § 2 lagen om tobak och liknande produkter.

Ett förbud mot kommersiell annonsering i periodiska skrifter m.m. för tobaksvaror togs år 1994 in i 12 § i 1993 års tobakslag. Den motsvarade materiellt nuvarande 4 kap. 1 § 1 lagen om tobak och liknande produkter.

Genom ändringar år 2005, när 2003 års tobaksreklamdirektiv genomfördes, fick bestämmelserna (då 14 § i 1993 års tobakslag) i allt väsentligt sin nuvarande lydelse, enligt vad som i dag stadgas i 4 kap. 1 och 2 §§ lagen om tobak och liknande produkter. Då utökades förbudets tillämpningsområde så att kommersiella annonser förbjöds även i andra överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig. Det innebar en skärpning såtillvida att t.ex. filmer och videogram kom att omfattas av förbudet. Samtidigt tillkom det s.k. YGL-undantaget. Regeringen anförde då följande (prop. 2004/05:118 s. 36):

Regeringen menar att ett undantag som är nödvändigt gäller marknadsföring i tryckta skrifter, överföringar och tekniska upptagningar som skyddas av TF respektive YGL. Det grundlagsskyddade området kan inte inskränkas genom ett allmänt förbud mot marknadsföring av tobak. En författare skall, trots förbudet ha rätt att nämna ett cigarettmärke i sin roman. Vidare är det fortfarande tillåtet att visa ett cigarettpaket av visst märke i en film.

I författningskommentaren (samma prop. s. 59) anfördes:

Enligt andra stycket punkten 1 gäller marknadsföringsförbudet inte i tryckta skrifter på vilka TF är tillämplig eller överföringar eller tekniska upptagningar på vilka YGL är tillämplig. Härigenom tillåts marknadsföring som består i positiva framställningar av tobak i s.k. redaktionell text samt utgivning av skrifter som förespråkar en livsstil som inbegriper rökning. Andra exempel som omfattas av undantag 1. är s.k. produktplacering på film och omnämnande av ett visst cigarettmärke i en roman.

Sedan uttalandet har det införts förbud mot produktplacering av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare i radio- och tv-lagen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster), det s.k. AV-direktivet.

I förslaget till den nu gällande marknadsföringslagen påpekades följande (prop. 2007/08:115 s. 58):

Allmän enighet råder t.ex. om att efterhandsingripanden mot framställningar som är av utpräglad kommersiell natur och har rent kommersiella syften och som är otillbörliga mot konsumenterna och näringsidkarna kan göras utanför TF:s ram. Detta innebär alltså att marknadsföringsåtgärder kan bedömas enligt marknadsföringslagen utan hinder av TF. Det anses också möjligt att föreskriva om informationsskyldighet såväl i reklam som i andra meddelanden om kommersiella förhållanden. Vissa typer av åtgärder ter sig emellertid

mer tveksamma när man ska bedöma om de är förenliga med TF eller inte. Det gäller generella förbud mot kommersiell reklam för vissa varor, generella förbud mot kommersiell reklam i vissa slags tryckta skrifter eller begränsningar av reklamens volym. För att undanröja sådana tveksamheter finns det särskilda undantag i TF. Dessa bestämmelser återfinns i 1 kap. 9 § TF (nuvarande 1 kap. 12 § TF).

Det har tydliggjorts när grundlagsfrågorna varit föremål för bredare genomlysningar under de senaste åren att 1 kap. 12 § TF medger ett mer generellt reklamförbud. Mediegrundlagskommittén sammanfattade rättsläget enligt följande i sitt betänkande (SOU 2016:58 s. 446–447):

Reklam och annan kommersiell marknadsföring förekommer ofta i tryckta skrifter, vilket innebär att sådan marknadsföring i princip omfattas av TF:s regler. Det har dock bedömts falla utanför TF:s syfte att skydda en näringsidkares ekonomiska intressen. Därför anses exempelvis reklam under vissa förutsättningar ligga utanför det materiella tillämpningsområdet. Enligt praxis gäller detta undantag framställningar som är av utpräglat kommersiell natur, dvs. sådana som vidtagits i kommersiell verksamhet och i kommersiellt syfte samt har rent kommersiella förhållanden till föremål (se Högsta domstolen i bl.a. NJA 1975 s. 589 och 1999 s. 749). En konkret innebörd av undantaget är att TF inte hindrar att marknadsföring kan bedömas och bli föremål för åtgärder enligt marknadsföringslagen (2008:486). Däremot har det ansetts tveksamt om det går att förena TF:s bestämmelser med generella förbud mot kommersiell reklam för vissa varor, generella förbud mot kommersiell reklam i vissa slags tryckta skrifter eller begränsningar av reklamens volym (jfr prop. 2007/08:115 s. 58). För att undanröja sådana tveksamheter finns det särskilda undantag i 1 kap. 9 § TF. I denna bestämmelse anges bl.a. att kommersiella annonser kan förbjudas genom lag i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror (punkt 1 och 2). Vidare anges att kommersiella annonser kan förbjudas genom lag om förbudet har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelse som följer av anslutning till Europeiska gemenskaperna (punkt 3). Bestämmelsen ger alltså möjligheter att genom lag förbjuda kommersiella annonser om förbudet syftar till att skydda människors hälsa enligt föreskrifter i t.ex. ett EU-direktiv. Bestämmelsen i TF tillämpas även på YGL:s område (1 kap. 12 § YGL, nuvarande 1 kap. 19 §). När det gäller radioprogram har dock det uttryckliga undantaget för reklam gjorts något vidare. Detta ger större möjligheter att i lag meddela föreskrifter om kommersiell reklam och s.k. sponsring. De nämnda bestämmelserna i 1 kap. 9 § 1–3 TF avser dock inte endast totalförbud mot vissa annonser utan ger även möjlighet att t.ex. ställa upp villkor för annonseringen eller andra begränsningar som är mindre långtgående än ett fullständigt förbud (prop. 1973:123 s. 47). Det bör noteras att begreppet ”kommersiell annons” som används i bestämmelsen är snävare än begreppet ”marknadsföring”, vilket förekommer i andra delar av lagstiftningen. Innebörden är att inte all marknadsföring omfattas av de skrivna undantagen i punkt 1–3. Marknadsföring som hamnar utanför dessa skrivna undantag kan dock undantas efter en tolkning av syftet med TF och YGL, t.ex. på det sätt som gäller för många av de frågor som behandlas i marknadsföringslagen.

Kravet på att ett yttrande måste falla inom grundlagarnas materiella tillämpningsområde, och inte bara inom det formella tillämpningsområdet, för att åtnjuta skydd, återkommer i propositionen Ändrade mediegrundlagar (prop. 2017/18:49 s. 170–171).

Grundlagsfrågorna fick ny aktualitet vid genomförandet av tobaksprodukt-direktivets bestämmelser om e-cigarett. Regeringen gjorde med hänvisning till tidigare lagstiftningsärenden bedömningen att någon grundlagsändring inte behövdes (prop. 2016/17: 132 s. 40–41). Genom 11 och 12 §§ i lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare fick marknadsföringsförbudet och YGL-undantaget sin nuvarande utformning. Bestämmelserna överfördes sedan oförändrade till 4 kap. 3–4 §§ lagen om tobak och liknande produkter.

## 5.2 Dagens marknadsföringsbegrepp i ljuset av harmoniseringslagstiftningen

Med marknadsföring avses enligt 3 § marknadsföringslagen (2008:486) reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter. Här inbegrips en näringsidkares handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller leverans av produkter till konsumenter eller näringsidkare.

I den utsträckning marknadsföring förekommer som begrepp i bakomliggande EU-lagstiftning måste det som utgångspunkt tolkas EU-autonomt, vilket framgår av t.ex. EU-domstolens dom i C-544/13 Abcur, (EU:C:2015:481 punkt 45). Detsamma gäller om det vid det svenska genomförandet har gjorts valet att använda marknadsföring som begrepp i stället för en annan motsvarande term i unionslagstiftningen.

Bestämmelser om marknadsföring förekommer i lagen om tobak och liknande produkter. Mot bakgrund av att såväl tobakslagstiftningen som marknadsföringslagstiftningen är harmoniserad ska marknadsföringsbegreppet tolkas direktivkonformt på tobaksområdet. För att förstå marknadsföringsbegreppet i tobakslagstiftningen är det därför avgörande att se vilka begrepp från direktiven som samlas i marknadsföringsbegreppet och hur de har tolkats av EU-domstolen.

### 5.2.1 Tobaksreklamdirektivet

Genom tobaksreklamdirektivet harmoniseras bestämmelser om reklam för tobaksvaror och främjandet av dessa varor i tidningar och andra tryckta publikationer, i radiosändningar och i informationssamhällets tjänster. Direktivets artiklar 2–4 har följande lydelse:

Artikel 2

Definitioner

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelse som här anges:

- a) tobaksvaror: alla varor som är avsedda att rökas, snusas, sugas på eller tuggas, om de är tillverkade, även delvis, av tobak.
- b) reklam: varje form av kommersiella meddelanden vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en tobaksvara.
- c) sponsring: varje form av offentligt eller privat bidrag till ett evenemang, en verksamhet eller en person med syftet eller den direkta eller indirekta verkan att främja en tobaksvara.
- d) informationssamhällets tjänster: tjänster enligt definitionen i artikel 1.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.

### Artikel 3

#### Reklam i tryckta medier och informationssamhällets tjänster

1. Reklam i tidningar och andra tryckta publikationer är bara tillåten i publikationer som endast är avsedda för personer som är yrkesverksamma inom tobaksbranschen och i publikationer som trycks och ges ut i tredje land, när dessa publikationer inte i första hand är avsedda för gemenskapsmarknaden.
2. Övrig reklam i tidningar och andra tryckta publikationer skall vara förbjuden. Reklam som inte är tillåten i tidningar och andra tryckta publikationer skall inte vara tillåten i informationssamhällets tjänster.

### Artikel 4

#### Radioreklam och sponsring

1. Alla former av radioreklam för tobaksvaror skall vara förbjudna.
2. Radioprogram får inte sponsras av företag vilkas huvudsakliga verksamhet är tillverkning eller försäljning av tobaksvaror.

Av särskild betydelse är begreppen reklam, informationssamhällets tjänster, kommersiella meddelanden och tryckta publikationer. Dessa begrepp diskuteras nedan med utgångspunkt i sekundärlagstiftning och praxis.

### **Reklam och tryckta publikationer**

EU-domstolen har klargjort att förbudet mot reklam i tryckta publikationer i artikel 3 i tobaksreklamdirektivet inte är avsett att omfatta alla typer av publikationer. Uttrycket tryckta publikationer kan endast anses omfatta sådana publikationer som tidningar, tidskrifter och magasin, men inte föreningsblad för lokala föreningar, program för kulturevenemang, affischer, telefonkataloger samt olika flyg- och reklamblad (mål C-380/03 Tyskland mot parlamentet och rådet, EU:C:2006:772, punkterna 83–85). Vidare uttalade EU-domstolen i samma avgörande att även om förbuden



mot reklam eller sponsring, som föreskrivs i artiklarna 3 och 4 i direktivet, får till verkan att de indirekt försvagar yttrandefriheten, förblir den journalistiska yttrandefriheten okränkt. Följaktligen påverkas inte det redaktionella arbete som journalister utför (punkt 156).

### **Informationssamhällets tjänster**

Informationssamhällets tjänster definieras i artikel 1.1 b i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster, vilket upphävde och ersatte direktiv 98/34 enligt följande:

b) tjänst: alla informationssamhällets tjänster, det vill säga tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare.

I denna definition avses med

i) på distans: tjänster som tillhandahålls utan att parterna är närvarande samtidigt,

ii) på elektronisk väg: en tjänst som sänds vid utgångspunkten och tas emot vid slutpunkten med hjälp av utrustning för elektronisk behandling (inbegripet digital signalkomprimering) och lagring av uppgifter, och som i sin helhet sänds, befordras och tas emot genom tråd, radio, optiska medel eller andra elektromagnetiska medel,

iii) på individuell begäran av en tjänstemottagare: en tjänst som tillhandahålls genom överföring av uppgifter på individuell begäran.

Begreppet informationssamhällets tjänster finns också i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (e-handelsdirektivet). I skäl 18 i e-handelsdirektivet preciseras att begreppet omfattar en mängd näringsverksamheter som bedrivs online. Dessa verksamheter kan särskilt bestå i försäljning av varor online. Sådana verksamheter som själva leveransen av varor eller tillhandahållandet av offlinetjänster omfattas inte. Vad som utgör informationssamhällets tjänster har varit föremål för prövning flera gånger av EU-domstolen. Reklam online kan enligt EU-domstolen utgöra en informationssamhällets tjänst (mål C-339/15 Vanderborght, EU:C:2017:335, punkt 37). TV-sändningar hör däremot inte till informationssamhällets tjänster (mål C-89/04 Mediakabel, EU:C:2005:348, punkterna 38 och 39).

### **Kommersiella meddelanden**

Begreppet kommersiella meddelanden ingår som en underordnad del av reklambegreppet i tobaksreklamdirektivet ("reklam: varje form av kommersiella meddelanden vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en tobaksvara"). Begreppet har tolkats av EU-domstolen med avseende på samma eller liknande begrepp i annan sekundärlagstiftning. I artikel 2 f i e-handelsdirektivet anges att med kommersiellt meddelande

avses varje form av meddelande som syftar till att direkt eller indirekt främja varor eller tjänster från ett företag, en organisation eller en person som bedriver handels-, industri- eller hantverksverksamhet, eller utövar reglerad yrkesverksamhet, eller till att direkt eller indirekt främja ovan nämnda företags, organisationers eller personers anseende. I annan sekundärlagstiftning förekommer också en liknande definition genom begreppet ”marknadskommunikation”, se artikel 4.12 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden. EU-domstolen har fastslagit att en marknadskommunikation i den mening som avses i denna bestämmelse inte bara omfattar traditionell reklam, utan även andra former av reklam och tillhandahållande av information som är avsedda att attrahera nya kunder (mål C 119/09 Société fiduciaire nationale d’expertise comptable, EU:C:2011:208, punkt 33). Kommersiellt meddelande i artikel 1.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1924/2006 av den 20 december 2006 om näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel förstås så att det bland annat avser ett meddelande i form av reklam för livsmedel som syftar till att direkt eller indirekt marknadsföra dessa livsmedel (mål C-19/15 Verband Sozialer Wettbewerb, EU:C:2016:563, punkterna 25–29).

### **Passivt saluhållande och tobaksreklamdirektivet**

Sammanfattningsvis finns det inget som tyder på att tobaksreklamdirektivets förbudsbestämmelser skulle omfatta själva saluförandet. Tvärtom bygger systematiken i direktivet på att tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare får säljas, medan marknadsföringen däremot i princip förbjuds.

### **5.2.2 Tobaksproduktdirektivet**

Tobaksproduktdirektivet antogs 2014. Artikel 20.5 a, b och e har följande lydelse:

5. Medlemsstaterna ska se till att

a) kommersiella meddelanden inom informationssamhällets tjänster, i pressen och andra tryckta publikationer, vars syfte eller direkta eller indirekta effekt är att främja elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare är förbjudna, med undantag för publikationer avsedda utslutande för personer som är yrkesverksamma inom handeln med elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare och för publikationer som trycks och publiceras i tredjeländer, när dessa publikationer inte huvudsakligen är avsedda för unionsmarknaden,

b) kommersiella meddelanden i radion, vars syfte eller direkta eller indirekta effekt är att främja elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare, är förbjudna,

e) audiovisuella kommersiella meddelanden på vilka Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU är tillämpligt är förbjudna för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Liksom i tobaksreklamdirektivet är begreppen informationssamhällets tjänster, tryckta publikationer och kommersiella meddelanden viktiga för en förståelse av tobaksproduktdirektivet. Hur innebörden av dessa begrepp har tolkats i praxis har redovisats ovan.

Punkt e ovan får delvis sitt innehåll genom förbudsbestämmelser i AV-direktivet. Alla former av audiovisuella kommersiella meddelanden för cigaretter och andra tobaksvaror, liksom för e-cigaretter och påfyllningsbehållare är förbjudna enligt artikel 9.1 d i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 om ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (AV-direktivet), mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden (ändringsdirektivet). Ändringsdirektivet utökar även AV-direktivets tillämpningsområde till att omfatta s.k. videodelningsplattformar (prop. 2019/20:168). Ett audiovisuellt kommersiellt meddelande definieras genom ändringsdirektivet som bilder med eller utan ljud som är utformade för att direkt eller indirekt marknadsföra varor eller tjänster tillhandahållna av en fysisk eller juridisk person som bedriver ekonomisk verksamhet eller för att främja dennes anseende. Sådana bilder åtföljer eller ingår i ett program eller i en användargenererad video mot betalning eller liknande ersättning eller i form av egenreklam. Till de olika formerna av audiovisuella kommersiella meddelanden hör bl.a. tv-reklam, sponsring, teleshopping och produktplacering (artikel 1 h i AV-direktivet genom ändringsdirektivet).

### 5.2.3 Direktivet om otillbörliga affärsmetoder

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktivet om otillbörliga affärsmetoder) är av central betydelse för en mer allmän förståelse av marknadsföringslagens marknadsföringsbegrepp. Direktivet är genomfört i svensk rätt genom 2008 års marknadsföringslag och vissa ändringar i andra författningar på det marknadsrättsliga området. Uttrycket affärsmetod är enligt förarbetena till marknadsföringslagen jämställt med begreppet marknadsföring (prop. 2007/08:115 s. 62–63).

I artikel 2 d i direktivet om otillbörliga affärsmetoder definieras affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter som en näringsidkares handling, underlåtenhet, beteende, företrädande eller kommersiella meddelande (inklusive reklam och saluföring) i direkt relation till marknadsföring, försäljning eller leverans av en produkt till en konsument.

Direktivet om otillbörliga affärsmetoder kännetecknas enligt praxis från EU-domstolen av ett vidsträckt materiellt tillämpningsområde. Det innefattar samtliga affärsmetoder i direkt anknytning till marknadsföring, försäljning eller leverans av en produkt till en konsument (mål C-540/08 Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, EU:C:2010:660, punkt 21

samt EU-domstolens beslut i mål C-288/10 Wamo, EU:C:2011:443). Som framgår av skäl 6 i direktivet är det således endast sådan nationell lagstiftning om otillbörliga affärsmetoder som ”enbart” skadar konkurrenters ekonomiska intressen, eller som gäller transaktioner mellan näringsidkare, som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. Enligt EU-domstolen omfattar begreppet affärsmetoder således inte bara beslut om att förvärva eller inte förvärva en produkt, utan också beslut som har en direkt koppling till sådana beslut, såsom exempelvis ett beslut att gå in i en butik.

Genom direktivet om otillbörliga affärsmetoder genomförs, i princip, en fullständig harmonisering på gemenskapsnivå av reglerna om näringsidkares otillbörliga affärsmetoder gentemot konsumenterna. Såsom uttryckligen föreskrivs i artikel 4 i direktivet får medlemsstaterna inte vidta åtgärder som är mer restriktiva än vad som föreskrivs i direktivet, även om detta sker i syfte att säkerställa en högre konsumentskyddsnivå.

Direktivet om otillbörliga affärsmetoder kan dock få stå tillbaka om det finns unionsrättslig speciallagstiftning. I skäl 10 tredje meningen i direktivet anges att direktivet endast tillämpas i den mån det saknas särskild gemenskapslagstiftning beträffande vissa aspekter av otillbörliga affärsmetoder, exempelvis informationskrav och regler för hur informationen ska delges konsumenterna.

#### **5.2.4 Direktivet om vilseledande och jämförande reklam**

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/114/EG av den 12 december 2006 om vilseledande och jämförande reklam finns bestämmelser som skyddar näringsidkare från vilseledande reklam och anger under vilka förutsättningar jämförande reklam är tillåten.

Artikel 2 a i direktivet definierar reklam som varje form av framställning i samband med närings- eller affärsverksamhet, hantverk eller yrkesutövning för att främja tillhandahållandet av varor eller tjänster, däribland fast egendom, rättigheter och skyldigheter.

Av EU-domstolens avgörande i mål C-112/99 Toshiba Europe, EU:C:2001:566, punkt 28 framgår att reklambegreppet i direktiv 84/450 (numera direktiv 2006/114) har en vid definition och att reklam kan vara av mycket varierande slag. Den begränsas enligt mål C-657/11 Belgian Electronic Sorting Technology (EU:C:2013:516, punkt 35) inte alls till de klassiska reklamformerna. Reklambegreppet i direktiv 2006/114 har även uttolkats av EU-domstolen i Belgian Electronic Sorting Technology, punkt 36. EU-domstolen uttalade då att begreppet reklam ska tolkas utifrån syftet med direktivet, som bl.a. är att skydda näringsidkarna mot vilseledande reklam och de otillbörliga följderna av denna. Vidare uttalade EU-domstolen att unionslagstiftarens avsikt varit att genom dessa direktiv skapa en heltäckande ram för varje form av reklamyttring, oavsett om den leder till ett avtal eller inte, i syfte att undvika att sådan reklam leder till skada för såväl konsumenterna som näringsidkarna och till en snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden (punkt 38).

## 5.2.5 Humanläkemedelsdirektivet

Marknadsföringsbegreppet finns även på läkemedelsområdet i läkemedelslagen. Där har något uttryckligt undantag för saluhållande inte gjorts från marknadsföringsförbudet i lagen.

Unionslagstiftning om marknadsföring av läkemedel finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG av den 6 november 2001 om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel (humanläkemedelsdirektivet). Enligt artikel 87.1 i humanläkemedelsdirektivet ska medlemsstaterna förbjuda varje marknadsföring av läkemedel för vilka ett godkännande för försäljning enligt gemenskapslagstiftningen inte har beviljats. Artikel 88.1 i direktivet förbjuder bl.a. reklam riktad till allmänheten för receptbelagda läkemedel. Motsvarande förbud saknas ifråga om receptfria läkemedel, och artikel 89 i direktivet innehåller bestämmelser om hur läkemedelsreklam som riktas till allmänheten får utformas.

Ovan nämnda bestämmelser om marknadsföring är fullständigt harmoniserade. Humanläkemedelsdirektivet innehåller särskilda bestämmelser om läkemedelsreklam och utgör en specialreglering i förhållande till de allmänna bestämmelserna om reklam.

Enligt den systematik som kännetecknar humanläkemedelsdirektivet behöver information om läkemedel inte vara av marknadsföringskaraktär, tvärtom finns det uttryckliga informationsskyldigheter enligt direktivet. Vidare görs också i direktivet en tydlig åtskillnad mellan försäljning och marknadsföring. Det står alltså klart att försäljning av läkemedel är en sak och marknadsföring en annan.

Innebörden av marknadsförings- och reklambegreppen i humanläkemedelsdirektivet, liksom skillnaden mellan reklam och ren information, har tolkats flera gånger av EU-domstolen.

Information som endast är tillgänglig för dem som söker efter den och endast består i ett troget återgivande av läkemedelsförpackningen och ett ordagrant och fullständigt återgivande av bipacksedelns text eller av den av läkemedelsmyndigheten godkända sammanfattningen av produktens egenskaper utgör inte reklam. Det är däremot förbjudet att på en webbplats sprida information om ett läkemedel där tillverkaren har valt ut eller omarbetat informationen, vilket endast kan förklaras med ett reklamsyfte (mål C-316/09 MSD Sharpe & Dohme, EU:C:2011:275).

Det finns ett krav i artikel 87.2 i humanläkemedelsdirektivet att marknadsföringen av ett läkemedel till alla delar måste överensstämma med de uppgifter som anges i sammanfattningen av produktens egenskaper.

EU-domstolen har i ett avgörande slagit fast att en utomståendes spridning av information om ett läkemedel kan betraktas som marknadsföring, även om den utomstående agerar på eget initiativ och, rättsligt och faktiskt, är helt oberoende av tillverkaren och säljaren av läkemedlet. Avgörande är om spridningen utgör en form av information vid uppsökande försäljning, lokala reklamkampanjer eller förmånserbjudanden som syftar till att främja förskrivning, leverans, försäljning eller konsumtion av läkemedel (mål C-421/07 Damgaard, EU:C:2009:222).

I 12 kap. 1 § läkemedelslagen finns förbud mot marknadsföring av icke godkända läkemedel, receptbelagda läkemedel och marknadsföring riktad till barn. I enlighet med bestämmelserna i humanläkemedelsdirektivet görs

i 1 § tredje stycket ett undantag för kampanjer för vaccination av människor mot infektionssjukdomar. Däremot saknas undantag för passiv saluföring av läkemedel och för marknadsföring i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig motsvarande undantagen i 4 kap. 2 och 4 §§ lagen om tobak och liknande produkter. Receptbelagda läkemedel får inte marknadsföras, men information om dem förekommer i en rad publikationer och databaser såsom Nationellt Produktregister för Läkemedel, artikelregistret FASS, medicinska tidskrifter och journalistiska publikationer. Det kan noteras att humanläkemedelsdirektivet gör en tydlig åtskillnad mellan begreppen marknadsföring och information.

## 5.3 Förslag och bedömningar för tydligare marknadsföringsbestämmelser

### 5.3.1 Särskilda marknadsföringsbestämmelser för tobaksvaror, e-cigaretter och påfyllningsbehållare

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna om marknadsföring av tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare ska förtydligas i lagen om tobak och liknande produkter.

Marknadsföringslagen ska tillämpas på marknadsföring som strider mot de särskilda bestämmelserna om marknadsföring av tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

**Regeringens bedömning:** Bestämmelserna om marknadsföring av tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare ska förstås genom direktivkonform tolkning av relevanta EU-direktiv.

**Utredningens förslag och bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ett flertal remissinstanser, däribland *Regelrådet*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Region Dalarna* instämmer i alternativt tillstyrker utredningens förslag om bl.a. en direktivkonform tolkning av relevanta EU-direktiv. Ett antal andra remissinstanser, däribland *Svensk Handel*, *Företagarna* och *Haypp Group*, avstyrker dock förslaget med motiveringen att marknadsföringsbegreppet kommer att få delvis olika innebörd i närbesläktade lagar vilket kan leda till tillämpningsproblem.

*Konsumentverket* delar utredningens uppfattning om att en enhetlig förståelse och tillämpning av de olika marknadsföringsbegreppen som används i tobakslagstiftningen är av grundläggande betydelse och instämmer i att marknadsföringsbegreppen bör tolkas utifrån relevanta EU-direktiv. En fortsatt tydlighet i lagförarbeten är särskilt viktig då begreppen får en viss annan betydelse än den nationella tolkningen och definitionen av begreppen samt för att undvika att regleringen skapar en osäkerhet kring huruvida försäljningen av produkterna fortsatt är tillåten. *Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen)* framför att förslaget att samma begrepp får delvis olika innebörd i närbesläktade lagar kan medföra tillämpningsproblem och att det bör analyseras vidare om det finns alter-

nativa lösningar samt överväga möjligheten att införa en definition av marknadsföringsbegreppet i lagen om tobak och liknande produkter. *Svea hovrätt (Patent- och marknadsöverdomstolen)* är tveksam till förslaget då det är svårt att överblicka vilka konsekvenser olika marknadsföringsbegrepp kan få och menar att dessa frågor bör göras till föremål för en fördjupad analys där det kan övervägas att utforma bestämmelserna i närmare anslutning till direktivens begrepp ”reklam” och ”kommersiellt meddelande” alternativt behålla marknadsföringsbegreppet och införa självständiga bestämmelser om att det är tillåtet att tillhandahålla tobaksvaror respektive e-cigarett och påfyllningsbehållare för försäljning. *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* betonar att lagstiftaren normalt inte ska luta sig mot direktivkonform tolkning i införlivnings-skedet men inser att förevarande situation är synnerligen komplex och har därför inget att invända mot utredningens förslag. Sieps delar utredningens uppfattning att de föreslagna ändringarna medför att svensk rätt överensstämmer med unionsrätten i förhållande till det resultat som ska uppnås.

### **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

#### *Reglerna om marknadsföring av tobaksvaror*

När det gäller tobaksvaror finns omfattande förbud mot marknadsföring i lagen om tobak och liknande produkter. Av 4 kap. 1 § framgår att en näringsidkare som marknadsför tobaksvaror till konsumenter inte får använda kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig. Näringsidkaren får inte heller använda kommersiella annonser i tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar eller i andra tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig. Genom 4 kap. 2 § omfattas även annan marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter av marknadsföringsförbudet.

Från regeln om att även annan marknadsföring är förbjuden har vissa undantag gjorts. I 4 kap. 2 § första stycket 1 undantas marknadsföring i tryckta skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig eller i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig. I 4 kap. 2 § första stycket 2 undantas marknadsföring som endast består i att tillhandahålla tobaksvaror för försäljning, s.k. passivt saluhållande. I 4 kap. 2 § första stycket 3 och andra stycket finns bestämmelser om tillåtna kommersiella meddelanden inne på fysiska försäljningsställen.

#### *Reglerna om marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare*

När det gäller e-cigarett och påfyllningsbehållare finns också omfattande förbud mot marknadsföring i lagen om tobak och liknande produkter. Av 4 kap. 3 § framgår att en näringsidkare inte får marknadsföra e-cigarett eller påfyllningsbehållare till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig. Av 4 kap. 4 § framgår att det råder ett förbud för näringsidkare mot att marknadsföra e-cigarett eller påfyllningsbehållare till konsumenter inom informationssamhällets tjänster, eller i tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar. Från förbudet finns i 4 kap. 4 § andra stycket 1 ett undantag för marknadsföring som endast

består i att tillhandahålla e-cigarett eller påfyllningsbehållare för försäljning, s.k. passivt saluhållande. I 4 kap. 4 § andra stycket 2 undantas även marknadsföring i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig, med undantag för marknadsföring genom kommersiella annonser.

*Problemet med ett generellt marknadsföringsbegrepp som styr marknadsföringen på tobaksområdet*

Marknadsföring används i dag närmast som ett svenskt samlingsbegrepp för en rad olika unionsrättsliga begrepp. Av redogörelsen ovan i avsnitt 5.2 framgår att begreppet marknadsföring i lagen om tobak och liknande produkter måste tolkas konformt med vissa begrepp i tobaksreklamdirektivet och tobaksproduktdirektivet, samt med motsvarande bestämmelser i AV-direktivet.

Av avsnitt 5.1.1 framgår att Europeiska kommissionen har synpunkter på Sveriges genomförande av tobaksproduktdirektivet. Kommissionen har anfört att marknadsföring syftar till att sälja den berörda produkten och att undantaget för passivt saluhållande öppnar upp för användandet av kommersiella meddelanden, vars direkta eller indirekta effekt är att främja e-cigarett och påfyllningsbehållare. Det är förbjudet enligt artikel 20.5 a, b och e i tobaksproduktdirektivet.

Yttrandet gäller endast bestämmelserna om e-cigarett och påfyllningsbehållare, men skulle kunna omfatta även bestämmelserna om tobaksvaror eftersom de är utformade på ett liknande sätt. Sverige har gjort gällande att undantaget behövs eftersom det svenska marknadsföringsbegreppet innefattar passivt saluhållande och att all försäljning skulle bli förbjuden utan undantaget.

Marknadsföringen av tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare styrs av tobaksreklamdirektivet och tobaksproduktdirektivet. Dessa direktiv utgör sektorsspecifik EU-reglering som har företräde framför mer generella regler i enlighet med principen om *lex specialis*. I direktiven är det centrala begreppet inte marknadsföring, utan kommersiellt meddelande, se avsnitt 5.2.1 och 5.2.2. I tobaksreklamdirektivet förbjuds olika former av reklam för tobaksvaror, som enligt artikel 2 b definieras som varje form av kommersiella meddelanden vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en tobaksvara. I artikel 20.5 a och b i tobaksproduktdirektivet ställs krav på att medlemsstaterna förbjuder kommersiella meddelanden i vissa medier när syftet eller den direkta eller indirekta effekten är att främja e-cigarett och påfyllningsbehållare. Även i artikel 20.5 e i samma direktiv är det centrala begreppet kommersiellt meddelande. Det kan alltså konstateras att bestämmelserna om marknadsföring i tobaksreklamdirektivet och tobaksproduktdirektivet inte är kopplade till ett generellt marknadsföringsbegrepp.

Marknadsföringslagen är en generell lagstiftning som omfattar en mängd företeelser och som kompletteras av särskilda marknadsföringsregler för olika områden, t.ex. tobaksområdet. Marknadsföringslagen genomför direktivet om otillbörliga affärsmetoder, men har också fått sin utformning genom nationell rättsutveckling som har pågått under lång tid. Syftet med marknadsföringslagen är att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att



motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare (se 1 § nämnda lag). Reglerna på tobaksområdet har ett delvis annat syfte, att åstadkomma ett skydd för folkhälsan. Det gäller även bestämmelserna om marknadsföring i lagen om tobak och liknande produkter. Att göra en generell koppling mellan marknadsföringsbegreppet i marknadsföringslagen och marknadsföringsbegreppet som avser tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare riskerar mot denna bakgrund att leda till oklarheter. Det kan också ifrågasättas om en sådan generell koppling är förenlig med principen om *lex specialis* eftersom den kan sägas leda till att mer specifika bestämmelser om tobak, e-cigarettor och påfyllningsbehållare får stå tillbaka för mer generella bestämmelser om marknadsföring.

Sammanfattningsvis har konsekvensen av att marknadsföringsbegreppet på tobaksområdet kopplats till det mer allmänna marknadsföringsbegreppet i marknadsföringslagen lett till en situation där Sveriges genomförande av tobaksproduktdirektivet ifrågasätts. Det beror på att den marknadsföring som avses i tobakreklamdirektivet och tobaksprodukt-direktivet tar sikte på kommersiella meddelanden vars syfte eller direkta eller indirekta effekt är att främja produkten. Ett rent passivt saluhållande är inte marknadsföring enligt dessa direktiv. Bestämmelserna om passivt saluhållande och kopplingen till det svenska marknadsföringsbegreppet leder därmed till oklarheter.

#### *Hur kan den uppkomna situationen lösas?*

Begreppet marknadsföring förekommer inte i de centrala bestämmelserna i tobakreklamdirektivet och tobaksprodukt-direktivet. De begrepp som i stället används är reklam och kommersiellt meddelande. En lösning på problemet med användandet av marknadsföringsbegreppet skulle kunna vara att begreppet marknadsföring helt utmönstras ur lagen om tobak och liknande produkter. Det skulle i så fall kunna ersättas av begreppen reklam och kommersiellt meddelande.

Marknadsföring är dock ett vedertaget begrepp i svensk rätt och används i många lagar som reglerar situationer där näringsidkare säljer produkter till konsumenter. För att bibehålla en konsekvent och sammanhållen reglering framstår det inte som ändamålsenligt att ersätta begreppet på tobaksområdet.

En annan lösning är att behålla marknadsföringsbegreppet i lagen om tobak och liknande produkter, men åstadkomma en ordning där det tydligt framgår att begreppet får sitt innehåll från i första hand tobakreklam-direktivet, tobaksprodukt-direktivet och annan mer specifik reglering som AV-direktivet.

Regeringen har även, som efterfrågas av *Patent- och marknadsdomstolen*, övervägt att införa en definition av marknadsföringsbegreppet i lagen om tobak och liknande produkter som kopplar marknadsföringsbegreppet till direktivets definitioner av reklam, kommersiella meddelanden och informations-samhällets tjänster. Marknadsföringsbegreppet på tobaksområdet påverkas dock av olika begrepp i flera EU-direktiv vilket leder till stora författningstekniska utmaningar. Exempelvis ska en tolkning utifrån tobakreklam-direktivet göras när problematiken gäller tobaksreklam, medan tolkningen ska utgå från tobaksprodukt-direktivet när det

gäller e-cigarett. Rättsläget kan dessutom förändras genom exempelvis ny praxis från EU-domstolen. Det är därför inte lämpligt att införa en sådan definition.

#### *Kopplingen till det generella marknadsföringsbegreppet bryts*

Bestämmelserna om marknadsföring i lagen om tobak och liknande produkter utgör särskilda regler om marknadsföring av tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare. Regeringen föreslår att det klargörs genom att rubriken i 4 kap. ändras till ”Marknadsföring av tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare”. Bestämmelserna om marknadsföring i 4 kap. blir därmed bestämmelser om marknadsföring som avser nyss nämnda produkter.

Det marknadsföringsbegrepp som styr hur näringsidkare får marknadsföra tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare ska inte ha samma innebörd som i marknadsföringslagen. Det är i stället fråga om ett begrepp som omfattar nyss nämnda produkter och som i första hand ska tolkas utifrån tobaksreklamdirektivet, tobaksproduktdirektivet och annan mer specifik reglering såsom AV-direktivet. Det utesluter inte att även mer generella regelverk, såsom direktivet om otillbörliga affärsmetoder, kan få betydelse för hur marknadsföringsbegreppet som avser tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare ska tolkas. I enlighet med principen om *lex specialis* ska särskilda regler gå före mer generella. Det gäller både på nationell nivå och på EU-nivå.

#### *Vad blir resultatet?*

Tobaksområdet är harmoniserat. Rättstillämparen ska därför redan i dag tolka lagen om tobak och liknande produkter på ett direktivkonformt sätt med beaktande av principen om *lex specialis*. I den mån svenska förarbeten strider mot hur ett visst begrepp används i tobaksreklamdirektivet eller tobaksproduktdirektivet ska begreppen förstås utifrån direktiven.

Genom att bryta kopplingen till det allmänna marknadsföringsbegreppet kommer lagtext och förarbeten att stämma bättre överens med EU-rätten och de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i EU. Det gör också att Sverige undgår de konsekvenser som kan uppstå vid ett bristfälligt genomförande av ett EU-direktiv. Dessutom blir undantaget för passivt saluhållande överflödigt och kan tas bort, se förslag nedan. Ändringen bedöms bidra till en tydligare reglering av marknadsföringen på tobaksområdet.

#### *Förhållandet till marknadsföringslagen*

Förslaget påverkar endast marknadsföringen av tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare. Lagen om tobak och liknande produkter innehåller även bestämmelser om örtprodukter för rökning och s.k. njutningsmedel som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak. I avsnitt 8.6 föreslås begreppet njutningsmedel ersättas med andra produkter som till användningssättet motsvarar rökning. Örtprodukter för rökning regleras av tobaksproduktdirektivet, men direktivets bestämmelser rör endast regler om märkning och rapportering av ingredienser, se artiklarna 21 och 22. Marknadsföringen avseende dessa produkter styrs inte av detta direktiv. Marknadsföringen av de s.k.

njutningsmedlen styrs inte heller av tobaksproduktdirektivet eller tobaksreklamdirektivet. Det innebär att marknadsföring av dessa produkter även fortsättningsvis måste hanteras utifrån mer allmänna regelverk såsom marknadsföringslagen. Det generella marknadsföringsbegreppet i marknadsföringslagen kommer därmed även fortsättningsvis att vara centralt vid marknadsföringen av dessa produkter.

Även när det gäller marknadsföring av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare kommer bestämmelserna i marknadsföringslagen fortfarande att behöva tillämpas. Marknadsföringslagen är ett generellt regelverk som bl.a. innehåller bestämmelser om tillsyn, sanktioner och processuella bestämmelser. De ska alltså gälla, men de mer specifika bestämmelserna om marknadsföring i lagen om tobak och liknande produkter har företräde i enlighet med principen om *lex specialis*. Det bör därför införas en bestämmelse som tydliggör att bestämmelserna i marknadsföringslagen även fortsättningsvis ska tillämpas vid överträdelser av marknadsföringsbestämmelserna i lagen om tobak och liknande produkter.

Som några remissinstanser påpekar, däribland *Patent- och marknadsdomstolen*, *Patent- och marknadsöverdomstolen* samt *Företagarna*, kan det inte uteslutas att det förhållandet att marknadsföringsbegreppet får delvis olika innebörd i olika lagar medför vissa svårigheter vid tillämpningen. Regeringen anser dock att risken för sådana svårigheter inte bör överdrivas. Mot bakgrund av de överväganden som görs ovan bedömer regeringen att den angivna lösningen, även med beaktande av risken för eventuella svårigheter vid tillämpningen, är den mest ändamålsenliga. Detta utifrån både de EU-rättsliga kraven och nationella aspekter.

I 7 kap. 8 § tredje stycket lagen om tobak och liknande produkter anges att vissa marknadsföringsåtgärder ska anses vara otillbörliga mot konsumenterna och att vissa marknadsföringsåtgärder kan medföra marknadsstörningsavgift. Bestämmelsen, som har placerats i en paragraf om Konsumentverkets tillsyn, omfattar regler som kan åberopas inte bara av tillsynsmyndigheten, utan även av en annan berörd näringsidkare eller vissa sammanslutningar (se 47 § 2 och 3 marknadsföringslagen). Bestämmelserna bör därför flyttas till kapitlet om marknadsföring.

### 5.3.2 Undantagen för passivt saluhållande tas bort

**Regeringens förslag:** Undantagen för marknadsföring som endast består i att tillhandahålla tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare för försäljning ska tas bort.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som uttalat sig är positiva till förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** I 4 kap. 2 § första stycket 2 och 4 § andra stycket 1 lagen om tobak och liknande produkter finns bestämmelser som undantar marknadsföring av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare som endast består i att tillhandahålla produkterna för försäljning. Bakgrunden till dessa bestämmelser är ett förarbetsuttalande (prop. 2004/05:118 s. 59) som gjordes i samband med en ändring i den numera upphävda tobakslagen (1993:581). Enligt förarbetsuttalandet har be-

greppet marknadsföring på tobaksområdet samma innebörd som i den dåvarande marknadsföringslagen (1995:450). Det ledde till att själva saluhållandet också omfattas av marknadsföringsbegreppet och att undantaget för passivt saluhållande behövdes för att det skulle vara möjligt att sälja tobaksvaror över huvud taget.

Som framgått är lagstiftningen om marknadsföring av tobak och liknande produkter harmoniserad genom bestämmelser i tobaksreklamdirektivet, tobaksproduktdirektivet och AV-direktivet. Direktivet om otillbörliga affärsmetoder samt direktivet om vilseledande och jämförande reklam kompletterar de tre förstnämnda direktiven. Eftersom marknadsföringsbegreppet måste tolkas direktivkonformt saknas utrymme för egna svenska tolkningar.

Genomgången av praxis från EU-domstolen i avsnitt 5.2 visar att begreppen informationssamhällets tjänster, reklam och kommersiella meddelanden i den tobaksspecifika unionslagstiftningen har tolkats förhållandevis brett. Praxis ger dock hittills inget stöd för att tolka in passivt saluhållande i något av dessa begrepp. Tvärtom framgår det av systematiken i den tobaksspecifika unionslagstiftningen att försäljning av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare tillåts, medan flertalet åtgärder för att marknadsföra produkterna är förbjudna.

Vidare talar de tolkningar som EU-domstolen gjort på läkemedelsområdet tydligt emot att det skulle kunna sättas likhetstecken mellan försäljning och marknadsföring.

Ovan föreslås att marknadsföringen av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare ska regleras genom särskilda bestämmelser i lagen om tobak och liknande produkter. Bestämmelserna om marknadsföring ska inte längre tolkas utifrån det allmänna marknadsföringsbegreppet. Marknadsföringsbegreppet på tobaksområdet ska i stället tolkas direktivkonformt utifrån relevanta EU-direktiv, särskilt tobaksreklamdirektivet och tobaksproduktdirektivet. Det innebär att marknadsföring närmast får förstås som användning av kommersiella meddelanden vars syfte eller direkta eller indirekta effekt är att främja en viss produkt (artikel 2 b, artikel 3 och artikel 4.1 i tobaksreklamdirektivet och artikel 20.5 a, b och e i tobaksproduktdirektivet). Denna ändring innebär att passivt saluhållande inte längre omfattas av det marknadsföringsbegrepp som gäller för tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare. Det finns därför inte längre något behov av undantag för passivt saluhållande av dessa produkter. Undantagen för marknadsföring som endast består i att tillhandahålla tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare för försäljning bör därmed tas bort.

### 5.3.3 Begreppen försäljningsställe och fysiskt försäljningsställe definieras

**Regeringens förslag:** Den befintliga definitionen av begreppet försäljningsställe ska ersättas med definitionen ”ett fysiskt försäljningsställe eller en webbplats för detaljhandel”. Det nya begreppet fysiskt försäljningsställe ska definieras som ”en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel”.

Uttrycket försäljningsställe ska bytas ut mot fysiskt försäljningsställe i de fall inte någon materiell förändring är avsedd.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Konsumentverket*, som är den enda remissinstans som yttrat sig över förslaget, är positivt till förslaget om definition av fysiskt försäljningsställe och framför att det undanröjer den osäkerhet kring vem som har tillsyn över marknadsföring av tobaksvaror på webbplatser som har uppkommit i praxis.

#### Skälen för regeringens förslag

##### *Nuvarande reglering och praxis kring försäljningsställe*

I 1 kap. 3 § 6 lagen om tobak och liknande produkter definieras försäljningsställe som en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel. Av förarbetena till den nämnda lagen framgår att begreppet försäljningsställe inte är definierat i något tobaksrättsligt sammanhang och att några uttalanden om tolkningen av begreppet inte heller finns i förarbetena till den äldre tobakslagen (prop. 2017/18:156 s. 86–87). Av författningskommentaren till 1 kap. 3 § 6 framgår att det som avses med definitionen är fysiska försäljningsställen för detaljhandel, t.ex. omfattas inte webbsidor och inte heller lokaler eller utrymmen där det bedrivs partihandel (samma prop. s. 174).

I Konsumentverkets allmänna råd för marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter (KOVFS 2019:3) framgår att de anser att definitionen av försäljningsställe som en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel ska tolkas som att det är fysiska försäljningsställen som avses. Det innebär att webbsidor enligt Konsumentverkets allmänna råd inte utgör ett försäljningsställe.

I en dom från Patent- och marknadsdomstolen (PMT 4895-20) där marknadsföring av tobaksvaror i en webbutik samt via e-post prövades har domstolen ansett att en webbplats faller under definitionen av ett försäljningsställe. Domstolen konstaterade att det inte entydigt framgår av ordalydelsen i vare sig 4 kap. 2 § första stycket 3 eller 1 kap. 3 § 6 lagen om tobak och liknande produkter att försäljningsställe endast avser fysiska butiker. Enligt domstolen utesluter inte den språkliga utformningen av 1 kap. 3 § 6 att en webbutik skulle kunna omfattas av definitionen. Av den lagstiftningsprocess som ledde fram till lagen om tobak och liknande produkter framgår att regeringen föreslog att möjligheten att marknadsföra tobaksvaror på internet genom kommersiella meddelanden skulle tas bort, men att socialutskottet inte ställde sig bakom regeringens förslag i den delen. I stället föreslog utskottet att 4 kap. 2 § skulle ges samma innehåll

som 14 § i den tidigare tobakslagen vilket riksdagen valde att bifalla (2018/19:SoU3 s. 21 och 35). Domstolen framförde vidare att den av riksdagen åsyftade regleringen framstår som svårförenlig med vad som uttalas i författningskommentaren till 1 kap. 3 § 6, dvs. att försäljningsställe avser en fysisk lokal. I avsaknad av en tydlig lagbestämmelse liksom precisa och entydiga uttalanden i lagmotiven kom domstolen fram till att digitala försäljningsställen inte är exkluderade från undantaget i 4 kap. 2 § första stycket 3 om kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen.

#### *Tydligare definitioner av försäljningsställen*

Det har alltså kommit att råda en osäkerhet kring huruvida en webbplats för detaljhandel med tobaksvaror ska anses utgöra ett försäljningsställe eller inte. Regeringen anser att de begränsande marknadsföringsreglerna som ska gälla på tobaksområdet ska vara så teknikneutrala som möjligt. I avsnitt 7.3.3 föreslås att kravet på att det ska finnas en tydlig och klart synbar skylt om åldersgräns på fysiska försäljningsställen ska göras mer teknikneutralt genom att ändras till ett krav om ett tydligt och klart synbart meddelande och utvidgas till att även omfatta webbplatser för detaljhandel. Det kan dock i vissa fall finnas behov av att ange om en reglering gäller specifikt för fysiska försäljningsställen eller om den gäller även för webbplatser. Det är fallet t.ex. avseende vem som har tillsynsansvaret på de olika försäljningsställena.

För att undanröja den osäkerhet som råder föreslår regeringen att försäljningsställe bör definieras som ett fysiskt försäljningsställe eller en webbplats för detaljhandel. Det bör dessutom införas ett nytt begrepp, fysiskt försäljningsställe, som definieras som en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel. I det begreppet omfattas således inte webbplatser. Inget av begreppen omfattar partihandel. Lagen bör justeras så att det nya begreppet används när endast fysiska försäljningsställen avses.

Genom de föreslagna ändringarna får det gamla begreppet försäljningsställe en ny mer teknikneutral betydelse och omfattar både fysiska försäljningsställen och webbplatser där det bedrivs detaljhandel. Dessutom ges möjlighet att förtydliga i lagen vilka bestämmelser som gäller specifikt för fysiska försäljningsställen.

Som en följd av den ändrade begreppsanvändningen görs följdändringar i lagen. De innebär att det gamla begreppet försäljningsställe byts ut mot fysiskt försäljningsställe i de fall inte någon materiell förändring är avsedd.

### 5.3.4 YGL-undantaget för kommersiella annonser

**Regeringens bedömning:** Undantaget för marknadsföring av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig, med undantag för marknadsföring genom kommersiella annonser, är förenligt med tobaksproduktdirektivet.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Svea hovrätt (*Patent- och marknadsöverdomstolen*), som är den enda remissinstansen som uttalat sig över förslaget, har inga invändningar när det gäller bedömningen av YGL-undantagets förenlighet med tobaksproduktdirektivet. Patent- och marknadsöverdomstolen bedömer i likhet med utredningen att bestämmelserna om marknadsföring i tobaksproduktdirektivet inte bör inkräkta på den grundlagskyddade yttrandefriheten och att det alljämt finns ett behov av att i den svenska lagstiftningen undanta företeelser som omfattas av den.

#### Skälen för regeringens bedömning

##### *Marknadsföringsförbudet och YGL-undantaget*

Av 4 kap. 3 § lagen om tobak och liknande produkter framgår att en näringsidkare inte får marknadsföra e-cigaretter eller påfyllningsbehållare till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig. Av 4 kap. 4 § framgår att det råder ett förbud för näringsidkare mot att marknadsföra e-cigaretter eller påfyllningsbehållare till konsumenter inom informationssamhällets tjänster samt i tv-sändningar, beställ-tv och ljudradiosändningar. I 4 kap. 4 § andra stycket 2 undantas marknadsföring i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen, förkortad YGL, är tillämplig, med undantag för marknadsföring genom kommersiella annonser. Undantagen kallas för YGL-undantaget.

Genom 4 kap. 3 och 4 §§ genomförs bestämmelserna om marknadsföring i artikel 20.5 a, b och e. Artikel 20.5 a innebär att medlemsstaterna ska förbjuda kommersiella meddelanden inom informationssamhällets tjänster, i pressen och andra tryckta publikationer, vars syfte eller direkta eller indirekta effekt är att främja e-cigaretter och påfyllningsbehållare. Publikationer avsedda uteslutande för personer som är yrkesverksamma inom handeln med e-cigaretter och påfyllningsbehållare och publikationer som trycks och publiceras i tredjeländer, när dessa publikationer inte huvudsakligen är avsedda för unionsmarknaden, är dock undantagna. Artikel 20.5 b innebär att medlemsstater ska förbjuda kommersiella meddelanden i radion, vars syfte eller direkta eller indirekta effekt är att främja e-cigaretter eller påfyllningsbehållare. Artikel 20.5 e innebär att medlemsstaterna ska se till att audiovisuella kommersiella meddelanden på vilka AV-direktivet är tillämpligt är förbjudna för e-cigaretter och påfyllningsbehållare.

### *Förhållandet mellan tobaksproduktdirektivet och YGL*

Det kan konstateras att kommersiell annons är ett centralt begrepp i 4 kap. 3 och 4 §§, medan kommersiellt meddelande är det centrala begreppet i artikel 20.5 a, b och e. Det har lett till att Europeiska kommissionen har ifrågasatt Sveriges genomförande av direktivbestämmelserna. Kommissionen anser att skillnaden riskerar att öppna upp för marknadsföring av e-cigarettor och påfyllningsbehållare som inte är tillåten enligt direktivbestämmelserna. Sverige har bemött kommissionens synpunkter genom att hänvisa till att kommersiella meddelanden, som inte kan anses vara kommersiella annonser, måste vara tillåtna i grundlagsskyddade medier i Sverige och att det inte kan anses strida mot direktivet. För en närmare beskrivning av kommissionens synpunkter, se avsnitt 5.1.1.

I EU-domstolens avgörande i mål C-380/03 Tyskland mot parlamentet och rådet (EU:C:2006:772) gällande artikel 3 i tobaksreklamdirektivet fastslås att uttrycket tryckta publikationer endast kan anses omfatta sådana publikationer som tidningar, tidskrifter och magasin, men inte föreningsblad för lokala föreningar, program för kulturevenemang, affischer, telefonkataloger samt olika flyg- och reklamblad. Vidare uttalade EU-domstolen i samma avgörande att även om förbudet mot reklam eller sponsring, som föreskrivs i artiklarna 3 och 4 i tobaksreklamdirektivet, får till verkan att de indirekt försvagar yttrandefriheten, förblir den journalistiska yttrandefriheten okränkta. Alltså påverkas inte det redaktionella arbete som journalister utför. Liknande överväganden har gjorts i avgörandet i mål C-391/12 RLvS (EU:C:2013:669) som gällde en annontidning som en veckotidning publicerat, där det ingick två artiklar som publicerats mot ersättning från sponsorer.

I detta sammanhang bör också skäl 59 i tobaksproduktdirektivet uppmärksammas. Enligt det ska skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02) inte förändras genom direktivet. I artikel 11 i unionens stadga ges var och en rätt till yttrandefrihet. Den innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Dessutom ska mediernas frihet och mångfald beaktas. Bestämmelserna om marknadsföring i tobaksproduktdirektivet får alltså inte inskränka yttrandefriheten.

Det innebär att Sverige får undanta företaget som omfattas av den grundlagsskyddade yttrandefriheten, men att undantaget inte får vara vidare än det grundlagsskyddade området.

Genom yttrandefrihetsgrundlagen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt att offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst när det sker i ljudradio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar (1 kap. 1 § YGL). Normhierarkiskt står yttrandefrihetsgrundlagen över vanlig lag, vilket innebär att det endast är möjligt att inskränka den grundlagsskyddade yttrandefriheten om det finns ett utrymme för det i grundlag.

Genom 1 kap. 12 § 3 tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, är det möjligt att i vanlig lag meddela förbud mot kommersiella annonser som



har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen. I 1 kap. 12 § 4 TF medges att det meddelas sådana föreskrifter när det gäller införande och utformning av varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation, om syftet är skydd för hälsa eller miljö eller konsumentskydd. I 1 kap. 18 § YGL stadgas att det som sägs om kommersiella annonser och produktinformation i 1 kap. 12 § TF också ska gälla i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att utrymmet för att inskränka yttrandefriheten på tobaksområdet när det gäller program och tekniska upptagningar är begränsat till sådana företeelser som utgör kommersiella annonser.

### *Bakgrunden till begreppet kommersiell annons*

Begreppet kommersiell annons har en lång tradition inom tryck- och yttrandefriheten. Redan på 1970-talet infördes möjligheter att inskränka tryckfriheten i fråga om alkohol- och tobaksreklam. Den bestämmelse som infördes öppnade upp för att i vanlig lag förbjuda användning av kommersiella annonser för alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror. I förarbetena framkommer att möjligheten att inskränka tryckfriheten har utformats så att journalistiken inte drabbas (prop. 1973:123 s. 46).

Ändringen i tryckfrihetsförordningen på 1970-talet föregicks av en utredning, Massmedieutredningen (SOU 1972:49). Massmedieutredningen föreslog att en definition av begreppet kommersiell annons skulle införas enligt vilken begreppet skulle omfatta ”annonser eller andra jämställda meddelanden”. Begreppet skulle användas för att avgränsa det område inom vilket inskränkningar av tryckfriheten får göras genom vanlig lag. Utredningen ansåg att det därigenom skulle vara möjligt att hantera meddelanden som inte har formen av en annons. Föredraganden ansåg dock att det inte var behövligt att i tryckfrihetsförordningen särskilt definiera uttrycket kommersiell annons eftersom risken för att uttrycket skulle ge upphov till tillämpningssvårigheter inte torde vara stor om undantaget begränsas till att avse alkohol- och tobaksreklam. Samtidigt delade föredraganden i allt väsentligt utredningens mening om hur begreppet ska tolkas (prop. 1973:123 s. 12 och 46).

I och med den omfattande digitaliseringen i nutid har reklam i tryckta tidningar blivit mindre intressant ur marknadsföringssynpunkt. Numera förekommer marknadsföring på internet i en mängd kanaler som inte har formen av en tidning med redaktionell text och annonser. Möjligheten att inskränka tryckfriheten, som ursprungligen endast skulle avse alkohol- och tobaksreklam, har dessutom utvidgats till att avse en rad andra företeelser, däribland e-cigarettor och påfyllningsbehållare.

### *Kommersiella meddelanden*

Begreppet kommersiella meddelanden används i EU-rättslig marknadsföringslagstiftning. Begreppet innefattar traditionell reklam, men omfattar även andra former av reklam och tillhandahållande av information som är avsedda att attrahera nya kunder.

Den traditionella reklamen fångas upp av förbudet i lagen om tobak och liknande produkter mot kommersiella annonser i periodiska skrifter eller

andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig. Så långt kan det konstateras att begreppen har samma innebörd. Fråga kan ställas om vad som gäller för annonser i redaktionell form. Ett exempel kan vara att en dagstidning ger ut en annonsbilaga eller en annonstidning för e-cigarett. Patent- och marknadsdomstolen har i ett nyligen avgjort mål mellan Konsumentombudsmannen och Philip Morris AB (mål nr PMT 18027-20) tagit ställning till om en annons, som var utformad som en artikel, stred mot lagen om tobak och liknande produkter. Domstolen fann att artikeln utgjorde ett medel för marknadsföring och ansåg att syftet med annonsen var att påverka konsumenters bild av företaget positivt och bilden av dess produkter på ett säljfrämjande sätt. Domstolen ansåg därför att annonsen stred mot lagen om tobak och liknande produkter och förbjöd Philip Morris AB att marknadsföra tobaksvaror på sätt som skett till konsumenterna i tidningsannonser.

Av förarbetena till 1 kap. 12 § TF (prop. 1973:123 s. 10) framgår att bestämmelsen inte är avsedd att inskränka journalistiken. Gränsen bör dras så snävt att endast meddelanden som har rent kommersiell karaktär faller utanför tryckfrihetsförordningen. Reportage från vinprovningar och restauranger omfattas inte. Det ska vara fråga om annonser som syftar till avsättning av varor eller tjänster.

Massmedieutredningen uttalade att med annons menas ”sådan annons eller därmed jämställt meddelande som syftar till att främja avsättning av vara eller tjänst och som avser näringsidkarens affärsverksamhet eller där tillhandahållen vara eller tjänst”. I förarbetena till ändringarna i tryckfrihetsförordningen framfördes att utanför tillämpningsområdet faller annonser vars ändamål är att vinna anslutning till en idé eller till religiösa, politiska eller andra ideella sammanslutningar, dvs. att redaktionell text är tryggad av tryckfrihetsförordningen. Vidare framfördes att enligt grundreglerna för reklam står klart att man ska kunna skilja mellan annons och annan tidningstext. Avgörande bör vara om själva publiceringen av reklamen skett i näringsidkarens intresse (samma prop. s. 10–11).

I detta sammanhang ska det även nämnas att det i svensk rätt finns en uttrycklig regel om reklamidentifiering i 9 § marknadsföringslagen. Det innebär att dold reklam inte är tillåten.

Vid genomförandet av direktivet om otilbörliga affärsmetoder angavs i prop. 2007/08:115 s. 82 att principen om reklamidentifiering kommer till uttryck i ett flertal av direktivets bestämmelser, bl.a. artikel 7.2. Reklam som döljs som redaktionell text (utan att det framgår att det är fråga om annonsinnehåll) innebär en överträdelse av marknadsföringslagen.

#### *Bestämmelserna om periodiska och jämförbara skrifter i tobaksproduktdirektivet är genomförda på ett fullgott sätt*

I 4 kap. 3 § lagen om tobak och liknande produkter finns ett förbud för näringsidkare att marknadsföra e-cigarett och påfyllningsbehållare till konsumenterna genom kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig. En periodisk skrift är enligt 1 kap. 4 § TF en tryckt skrift som enligt utgivningsplanen ska ges ut under en bestämd titel och med minst fyra nummer eller häften årligen. Dessutom omfattar begreppet löpsedlar och bilagor som hör till skriften.

De aktuella bestämmelserna infördes i lagen (2017:425) om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare och fördes över oförändrade till lagen om tobak och liknande produkter (prop. 2017/18:156 s. 188). Av författningskommentarerna till bestämmelserna i den upphävda lagen framgår att uttrycket andra jämförbara skrifter tar sikte på ordningen för skriftens utgivning, vilket medför att annonsförbudet även är tillämpligt på tidningar och tidskrifter som kommer ut mer sällan än fyra gånger per år. Förbudet mot kommersiella annonser i den aktuella bestämmelsen omfattar däremot inte affischer, reklambroschyrer, folders, etiketter, förpacknings- och emballagestryck, prislistor och liknande tryckalster (prop. 2016/17:132 s. 90).

Som anförts ovan har EU-domstolen slagit fast att den journalistiska friheten inte ska inskränkas av bestämmelserna om tobaksreklam. Av skäl 59 i tobaksproduktdirektivet följer dessutom att skyldigheten att respektera yttrandefriheten i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna går före bestämmelserna om marknadsföring i tobaksprodukt-direktivet. Bestämmelsen i 20.5 a i tobaksproduktdirektivet om förbud mot kommersiella meddelanden i pressen och andra tryckta publikationer får alltså inte inskränka den journalistiska yttrandefriheten.

Utredningen anför att skillnaden mellan en annons och ett meddelande i detta sammanhang inte är så stor. Begreppet kommersiell annons får enligt utredningen snarast förstås som ett begrepp som används för att avgränsa det område som åtnjuter ett grundlagsskydd. Samtidigt är det inte möjligt att utforma meddelanden med rent kommersiella syften som redaktionell text. Sådana meddelanden faller utanför tryckfrihetsförordningens materiella tillämpningsområde och skyddas inte av tryckfrihetsförordningen. Dessutom finns som ovan nämnts en uttrycklig regel om reklamidentifiering i 9 § marknadsföringslagen, vilken innebär att reklam som döljs som redaktionell text kan vara att anse som otillbörlig enligt marknadsföringslagen.

Sammantaget konstaterar utredningen att begreppen kommersiellt meddelande och kommersiell annons har tillkommit i olika sammanhang. Det förra begreppet har tillkommit inom ramen för EU och uttolkas av EU-domstolen. Det senare har tillkommit långt före EU-medlemskapet och har utvecklats i en svensk kontext. Samtidigt har inte några företeelser kunnat identifieras som är otillåtna kommersiella meddelanden, men som inte ryms inom begreppet kommersiell annons. Sveriges genomförande tillåter alltså inte mer än vad som medges av bestämmelsen om i 20.5 a i tobaksproduktdirektivet om förbud mot kommersiella meddelanden i pressen och andra tryckta publikationer.

Mot bakgrund av det som anförts ovan bedömer regeringen att Sverige genom bestämmelserna om förbud mot kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter i 4 kap. 3 § lagen om tobak och liknande produkter, tillsammans med kravet på reklamidentifiering i 9 § marknadsföringslagen, har genomfört bestämmelsen i 20.5 a i tobaksprodukt-direktivet på ett fullgott sätt.

*Bestämmelserna om informationssamhällets tjänster är genomförda på ett fullgott sätt*

Kommissionen har även anmärkt på Sveriges genomförande av bestämmelsen i artikel 20.5 a i tobaksproduktdirektivet om förbud mot kommersiella meddelanden i informationssamhällets tjänster. Den är genomförd genom 4 kap. 4 § första stycket 1 lagen om tobak och liknande produkter. Anledningen till att genomförandet ifrågasätts är att det generella förbudet inte omfattar marknadsföring i överföringar eller tekniska upptagningar som inte utgörs av kommersiella annonser, se 4 kap. 4 § andra stycket 2.

I avsnitt 5.2.1 redogörs för innebörden av begreppet informationssamhällets tjänster. Detta begrepp förekommer både i det s.k. anmälningsdirektivet och det s.k. e-handelsdirektivet och har behandlats av EU-domstolen i mål C-339/15 Vanderborght (EU:C:2017:335, punkt 37) och mål C-89/04 Mediakabel (EU:C:2005:348, punkterna 38–39). Reklam online kan enligt EU-domstolen utgöra en informationssamhällets tjänst, medan tv-sändningar däremot inte hör till informationssamhällets tjänster. Av praxis från EU-domstolen framgår också att artikel 20.5 i tobaksproduktdirektivet inte förbjuder försäljning av e-cigarett på internet, utan överlåter åt medlemsstaterna att förbjuda eller, under vissa villkor, tillåta gränsöverskridande distansförsäljning, inbegripet försäljning av e-cigarett och påfyllningsbehållare på internet (mål C-477/14 Pillbox 38, EU:C:2016:324, punkt 117). I artikel 1.1 b i anmälningsdirektivet framgår att informationssamhällets tjänster är sådana tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. Det innebär att reklam på internet kan vara en del av informationssamhällets tjänster.

Ovan beskrivs att Massmedieutredningen föreslog en definition av begreppet kommersiell annons enligt vilken begreppet skulle omfatta ”annonser eller andra jämställda meddelanden”. En sådan definition infördes inte, men lagstiftaren tog inte heller avstånd ifrån att även andra meddelanden som inte har formen av en annons i exempelvis en tidning ska kunna falla utanför grundlagsskyddet.

Webbutiker är ett exempel på informationssamhällets tjänster. Ett av de mest betydelsefulla exemplen på marknadsföring som regleras genom direktivbestämmelsen om kommersiella meddelanden är reklam för e-cigarett och påfyllningsbehållare på internet. Utredningen konstaterar att webbsidor normalt sett inte omfattas av skydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen, men enligt reglerna om databaser i 1 kap. 4–7 §§ YGL kan ett frivilligt grundlagsskydd i vissa fall åstadkommas genom en ansökan om utgivningsbevis. Dessutom får vissa databaser grundlagsskydd utan att det finns utgivningsbevis för verksamheten, t.ex. i de fall en medieredaktion med automatiskt grundlagsskydd också driver en webbutik. För att en webbutik ska skyddas krävs dock att innehållet omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens materiella tillämpningsområde. Även här kan det uppmärksammas att 9 § marknadsföringslagen om reklamidentifiering gäller. Det är alltså inte tillåtet att maskera en kommersiell annons som redaktionellt innehåll. Vidare konstaterade utredningen att EU-domstolens mål C-380/03 Tyskland mot parlamentet och rådet (EU:C:2006:772, punkterna 83–85) samt skäl 59 i tobaksproduktdirektivet medför att yttrandefriheten ska vara oinskränkt.

Öppningen för marknadsföring i tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig i 4 kap. 4 § andra stycket 2 gäller inte kommersiella annonser. De kommersiella meddelanden som inte omfattas av yttrandefriheten ska i princip alltid betraktas som kommersiella annonser. Mot bakgrund av att direktivbestämmelsen inte får inskränka yttrandefriheten får den svenska regleringen anses överensstämma med bestämmelsen i artikel 20.5 a om förbud mot kommersiella meddelanden i informationssamhällets tjänster.

Hittills har bestämmelserna om marknadsföring i lagen om tobak och liknande produkter tolkats utifrån det allmänna marknadsföringsbegreppet i marknadsföringslagen. I avsnitt 5.3.1 föreslås att marknadsföringsbegreppet i stället ska förstås utifrån en direktivkonform tolkning, i det här fallet främst tobaksproduktdirektivet. Enligt artikel 20.5 a i tobaksproduktdirektivet ska sådana kommersiella meddelanden vars syfte eller direkta eller indirekta effekt är att främja e-cigarett eller påfyllningsbehållare förbjudas.

Rent kommersiella meddelanden omfattas inte av yttrandefrihetsgrundlagens materiella tillämpningsområde. Samtidigt kan det finnas meddelanden som faller inom yttrandefrihetsgrundlagens materiella tillämpningsområde, men som indirekt kan främja e-cigarett och påfyllningsbehållare. Till exempel skulle en rent journalistisk text om e-cigarett kunna få en sådan effekt. Det illustrerar att det grundlagsskyddade området som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen kan påverkas av förbuden mot användning av kommersiella meddelanden i tobaksproduktdirektivet. Det finns därför ett behov av undantag för marknadsföring som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen i de nationella reglerna om marknadsföring.

I och med att bestämmelserna i tobaksproduktdirektivet inte ska inskränka den grundläggande yttrandefriheten får Sverige undanta sådana uppgifter som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen från marknadsföringsförbudet inom informationssamhällets tjänster. Genom att använda begreppet kommersiell annons, som är ett väletablerat begrepp inom tryck- och yttrandefrihetsområdet i Sverige, åstadkoms en avgränsning som gör att endast sådant som faller in under skyddet för yttrandefriheten i yttrandefrihetsgrundlagen undantas.

Sammantaget bedömer regeringen att förbudet i artikel 20.5 a i tobaksproduktdirektivet mot att använda kommersiella meddelanden i informationssamhällets tjänster har genomförts i enlighet med direktivet. De svenska reglerna medger inte ett större utrymme för kommersiella meddelanden än vad som avsetts i direktivet. Några ytterligare författningsändringar bedöms därför inte behövas.

### *Tv-sändningar, beställ-tv, ljudradiosändningar och videodelningsplattformar*

I artikel 20.5 b i tobaksproduktdirektivet finns en bestämmelse om att kommersiella meddelanden i radion, vars syfte eller direkta eller indirekta effekt är att främja e-cigarett och påfyllningsbehållare, ska vara förbjudna. Enligt artikel 20.5 e ska även audiovisuella kommersiella meddelanden på vilka AV-direktivet är tillämpligt vara förbjudna. Av artikel 1 a i AV-direktivet framgår att de medier som direktivet omfattar är tv-sändningar och audiovisuella medietjänster som tillhandahålls på begäran, dvs.

beställ-tv. Sedan 2018 omfattas ytterligare en typ av tjänster, s.k. videodelningsplattformar av AV-direktivets tillämpningsområde (ändringsdirektivet och prop. 2019/20:168). En videodelningsplattform är även en tjänst inom informationssamhällets tjänster enligt e-handelsdirektivet. Förbudet mot marknadsföring till konsumenterna inom informationssamhällets tjänster i lagen om tobak och liknande produkter omfattar videodelningsplattformar.

Övriga bestämmelser i artikel 20.5 b och e i tobaksproduktdirektivet har genomförts genom 4 kap. 4 § första stycket 2 som förbjuder marknadsföring av e-cigarettor och påfyllningsbehållare i tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar. YGL-undantaget i 4 kap. 4 § andra stycket 2 gäller även vid sådan marknadsföring.

Här kan det föras ett resonemang som motsvarar det som förs ovan när det gäller informationssamhällets tjänster. Bestämmelserna i artikel 20.5 b och e i tobaksproduktdirektivet ska inte inskränka den grundlagsskyddade yttrandefriheten. YGL-undantaget ger inte större utrymme än vad bestämmelserna i tobaksproduktdirektivet medger och genom kravet på reklamidentifiering i 9 § marknadsföringslagen saknas utrymme att dölja rent kommersiella meddelanden som redaktionell text. Regeringen bedömer att Sverige därmed har genomfört bestämmelserna i artikel 20.5 b och e på ett fullgott sätt.

### 5.3.5 Bestämmelserna om marknadsföring ses över

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna om förbud mot marknadsföring av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare ska utgå från begreppet kommersiellt meddelande i stället för begreppet kommersiell annons.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen)*, som är den enda remissinstansen som uttalat sig över förslaget, framför att det skulle underlätta tillämpningen om det i författningskommentarerna utvecklades hur begreppen kommersiella meddelanden och kommersiella annonser förhåller sig till varandra.

#### Skälen för regeringens förslag

*Den nuvarande regleringen av marknadsföring av tobaksvaror*

I 4 kap. 1 § finns ett förbud mot användning av kommersiella annonser i vissa specificerade medier. Det rör sig om periodiska skrifter eller jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig. Dessutom omfattar förbudet tv-sändningar, beställ-tv, ljudradiosändningar och andra överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig.

Genom 4 kap. 2 § utvidgas marknadsföringsförbudet för tobaksvaror. Utvidgningen gör att även annan marknadsföring än kommersiella annonser i de medier som omfattas av 1 § är förbjuden. Denna utvidgning av marknadsföringsförbudet är generell och omfattar all marknadsföring

av tobaksvaror till konsumenter som inte är grundlagsskyddad, med två undantag: undantaget för passivt saluhållande och undantaget för särskilt måttfulla kommersiella meddelanden inne på fysiska försäljningsställen. I avsnitt 5.3.2 föreslås att undantaget för passivt saluhållande tas bort.

När den numera upphävda tobakslagen (1993:581) antogs utgick marknadsföringsbestämmelserna från ett rekvisit om särskild måttfullhet vid tobaksreklam (prop. 1992/93:185 s. 4). Det generella förbudet mot tobaksreklam infördes i och med att Sverige anslöt sig till Världshälsorganisationens (WHO) ramkonvention om tobakskontroll. I förarbetena till ändringarna i tobakslagen framgår att syftet var att skapa en svensk reglering som gick så långt som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen tillåter. Lösningen blev ett generellt förbud mot kommersiella annonser och en utvidgning av förbudets tillämpningsområde till att omfatta alla överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig (prop. 2004/05:118 s. 34–35). Bestämmelserna flyttades sedan i stort sett oförändrade över till den nuvarande lagen om tobak och liknande produkter.

#### *Reglerna som avser marknadsföring av tobaksvaror ändras redaktionellt*

Utgångspunkten nu är densamma som vid Sveriges tillträde till WHO:s ramkonvention – att marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter ska vara förbjuden, med undantag för det område som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Den nuvarande regleringen av marknadsföringen med en första paragraf som reglerar marknadsföring i vissa medier, som sedan kompletteras med en andra paragraf som innehåller ett generellt förbud är inte helt tydlig. Det kan ge intrycket av att regleringen tillåter mer än vad den egentligen gör.

Mot bakgrund av ovanstående finns ett behov av en redaktionell översyn av regleringen av marknadsföring av tobaksvaror. Den bör utgå från en generell förbudsbestämmelse som kompletteras med dels undantag för det område som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, dels ett undantag för kommersiella meddelanden som uppfyller kraven på särskild måttfullhet inne på fysiska försäljningsställen. Genom att samla bestämmelserna i en paragraf blir regleringen mer lättillgänglig och överskådlig. Ändringarna är endast redaktionella och författningstekniska. Någon ändring i sak är inte avsedd.

#### *Marknadsföringsförbudet för e-cigarettor och påfyllningsbehållare ska utgå från begreppet kommersiellt meddelande*

I avsnitt 5.1 finns en utförlig redogörelse för 4 kap. 3 och 4 §§ som reglerar marknadsföringen av e-cigarettor och påfyllningsbehållare. Reglerna om marknadsföring av e-cigarettor och påfyllningsbehållare inleds med 3 § som innehåller ett förbud mot kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig. I 4 § regleras marknadsföringen inom informationssamhällets tjänster, tv-sändningar, beställ-tv och ljudradio. I 4 § finns också undantag för s.k. passivt saluhållande och marknadsföring i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig, med undantag för kommersiella annonser. I avsnitt 5.3.2 föreslås att undantaget för passivt saluhållande tas bort.

Marknadsföringen av e-cigarett och påfyllningsbehållare styrs av artikel 20.5 a, b och e i tobaksproduktdirektivet. Artikel 20.5 förbjuder användning av kommersiella meddelanden i vissa medier. Det finns alltså inget generellt förbud mot att marknadsföra e-cigarett och påfyllningsbehållare, utan begränsningarna av marknadsföringen är knutna till olika medier. Regleringen är därmed inte lika restriktiv som för tobaksvaror.

I 4 kap. 3 och 4 §§ lagen om tobak och liknande produkter används i stället begreppet kommersiell annons. Skillnaden mellan begreppet annons och meddelande är i detta sammanhang inte så stor. Begreppet kommersiell annons får snarast förstås som ett begrepp som i lagen om tobak och liknande produkter används för att avgränsa det område som åtnjuter ett grundlagskydd. Samtidigt är det enligt svensk rätt inte möjligt att utforma meddelanden med rent kommersiella syften som redaktionell text. Sådana meddelanden skyddas nämligen inte av tryckfrihetsförordningen. Dessutom finns i 9 § marknadsföringslagen en uttrycklig regel som innebär att reklam som döljs som redaktionell text kan innebära en överträdelse av marknadsföringslagen. Trots att det är fråga om två olika begrepp har inte några företeelser kunnat identifieras som är otillåtna kommersiella meddelanden, men som inte rymms inom begreppet kommersiell annons. Tobaksproduktdirektivet är dock utgångspunkten för den svenska regleringen av marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare. De svenska bestämmelserna om förbud mot marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare bör därför utgå från begreppet kommersiellt meddelande i stället för begreppet kommersiell annons.

Det kan noteras att begreppet kommersiellt meddelande också används i en mer allmän betydelse. I förarbetena till införandet av 4 kap. 2 § första stycket 3 och andra stycket lagen om tobak och liknande produkter anges t.ex. varulistor och prislistor för tobaksvaror som sådana kommersiella meddelanden som är tillåtna i fysiska butiker (prop. 2004/05:118 s. 59). Bestämmelserna om förbud mot kommersiella meddelanden vid marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare utgår inte från denna mer allmänna betydelse. I stället får begreppet, när det används i detta sammanhang, förstås utifrån hur det används i tobaksproduktdirektivet och andra relevanta EU-direktiv.

#### *Reglerna som avser marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare ändras redaktionellt*

Bestämmelserna om marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare är svåröverskådliga. Det behövs därför en redaktionell översyn av dessa. Det område som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bör även fortsättningsvis undantas från marknadsföringsförbudet för e-cigarett och påfyllningsbehållare. Om det är fråga om en kommersiell annons, ska dock inte undantagen tillämpas. Det innebär att bestämmelserna om marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare får en systematik som liknar den som föreslås avseende tobaksvaror ovan. Genom att samla bestämmelserna i en enda paragraf blir regleringen dessutom mer överskådlig. De föreslagna ändringarna är endast redaktionella och författningstekniska. Någon ändring i sak är inte avsedd.



## 6 Sponsring av tobaksvaror och e-cigarett

### 6.1 Den unionsrättsliga regleringen av sponsring

Reglerna om sponsring som äger rum i flera medlemsstater eller som på något annat sätt har gränsöverskridande verkan eller effekt är harmoniserade genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG av den 26 maj 2003 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror (tobaksreklamdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (tobaksproduktdirektivet).

Artikel 2 c i tobaksreklamdirektivet har följande lydelse:

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

c) sponsring: varje form av offentligt eller privat bidrag till ett evenemang, en verksamhet eller en person med syftet eller den direkta eller indirekta verkan att främja en tobaksvara.

Artikel 5 i tobaksreklamdirektivet har följande lydelse:

Sponsring av evenemang

1. Sponsring av evenemang och verksamhet som berör eller äger rum i flera medlemsstater eller på något annat sätt har gränsöverskridande verkan skall vara förbjuden.

2. All gratisutdelning av tobaksvaror i samband med sponsring av sådana evenemang som avses i punkt 1 vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja sådana produkter skall vara förbjuden.

Artikel 20.5 d i tobaksproduktdirektivet har följande lydelse:

Medlemsstaterna ska se till att

d) alla former av offentliga eller privata bidrag till något evenemang, någon verksamhet eller enskild person, som har som syfte eller direkt eller indirekt effekt att främja elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare och involverar eller äger rum i flera medlemsstater eller på annat sätt har gränsöverskridande effekter, är förbjudna.

Någon praxis från EU-domstolen där innebörden av artiklarna 2 och 5 i tobaksreklamdirektivet och artikel 20.5 d i tobaksproduktdirektivet närmare utvecklas med avseende på de frågor som är aktuella har inte kunnat identifieras.

Utifrån ordalydelsen i de unionsrättsliga bestämmelserna kan det konstateras att det rör sig om två bestämmelser med i stort sett samma

lydelse, där sponsring innefattar alla former av offentliga eller privata bidrag till ett evenemang, en verksamhet eller en person med syftet eller den direkta eller indirekta verkan att främja en tobaksvara eller e-cigarett och påfyllningsbehållare.

Uttrycket ”offentligt eller privat bidrag” överensstämmer med andra språkversioner av direktivet. Det kan jämföras med artikel 1 k i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster), det s.k. AV-direktivet, i den lydelse det getts genom ändringsdirektivet som inleds: ”sponsring: varje bidrag som ges av offentliga eller privata företag eller fysiska personer ...”.

## 6.2 Den svenska regleringen av sponsring

Enligt 4 kap. 8 § första stycket lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter får tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksvaror, e-cigarett eller påfyllningsbehållare inte sponsra ett evenemang eller en verksamhet dit allmänheten har tillträde eller som kan antas få gränsöverskridande effekt, om sponsringen kan antas medföra att avsättningen av tobaksvaror, e-cigarett eller påfyllningsbehållare främjas.

I paragrafens andra stycke påminns om att bestämmelser om förbud mot sponsring av program i radio och tv samt om produktplacering i tv finns i radio- och tv-lagen (2010:696).

I samband med införandet av lagen om tobak och liknande produkter anmäldes de nya bestämmelserna till Europeiska kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet). Kommissionen beslutade att anta ett detaljerat utlåtande. Kommissionen framförde att bestämmelsen i första stycket är oförenlig med artikel 5 i tobaksreklamdirektivet och artikel 20.5 d i tobaksproduktdirektivet. Med utgångspunkt i ordalydelsen i de nämnda artiklarna framförde kommissionen tre invändningar:

- För det första att sponsring inte är definierat i den svenska lagtexten med följden att det inte är klart om termen har samma tillämpningsområde som i direktiven.
- För det andra att i strid mot artikel 20.5 d i tobaksproduktdirektivet och artikel 5 i tobaksreklamdirektivet gäller inte förbudet i 4 kap. 8 § första stycket för enskilda personer.
- För det tredje att förbudet mot sponsring i 4 kap. 8 § första stycket begränsas till tillverkare, partihandlare och importörer vilket i sin tur begränsar tillämpningsområdet i förhållande till artikel 5 i tobaksreklamdirektivet och artikel 20.5 d i tobaksproduktdirektivet, i vilka ett allmänt förbud fastställs mot alla former av berörda offentliga eller privata bidrag.

### 6.3 Bakgrunden till den svenska regleringen av sponsring

Sponsringsförbudet i den dåvarande tobakslagen (1993:581) infördes 2005 i samband med Sveriges tillträde till Världshälsoorganisationens (WHO) ramkonvention om tobaks kontroll. I förarbetena till bestämmelsen framgår att sponsringsförbudet ska omfatta dels evenemang och verksamheter som berör eller äger rum i flera medlemsstater, dels evenemang dit allmänheten har tillträde. Vidare ska sponsringsförbudet omfatta tobaksindustrin såsom begreppet ska förstås enligt WHO:s ramkonvention, dvs. tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksvaror. En anledning till denna begränsning var att regeringen ansåg att det varken var meningsfullt eller önskvärt att förbjuda att en lokal handlare ger ett bidrag till ortens idrotts- eller ungdomsverksamhet. En sådan handlare säljer oftast inte endast tobak, utan även andra produkter i exempelvis en livsmedelsbutik (prop. 2004/05:118 s. 40).

I förarbetena till bestämmelsen om förbud mot sponsring av tobaksvaror framgår också att den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten var en orsak till att bestämmelserna om förbud mot sponsring har utformats på ett annat och mindre generellt sätt än i tobaksreklamdirektivet. Ett mer generellt förbud kunde dessutom göra att även annan sponsring än sponsring av tobaksmärken, t.ex. olika former av företagsrelaterad sponsring, skulle bli otillåten. Regeringen valde därför att begränsa regeln till att gälla sponsring som kan anses medföra att avsättningen av en tobaksvara främjas (samma prop. s. 40–41).

Sponsringsförbudet för e-cigarett och påfyllningsbehållare infördes 2017 i den dåvarande lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. I förarbetena görs liknande överväganden som när sponsringsförbudet för tobaksvaror infördes. Även vid detta tillfälle konstateras att den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten gör att de svenska reglerna om förbud mot sponsring måste utformas på ett annat och mindre generellt sätt än i direktivet. Det förs samma resonemang om vilka subjekt och vilka företeelser som ska omfattas av sponsringsförbudet. Det framgår att med evenemang avses en organiserad händelse, särskilt av kulturellt eller idrottsligt slag, t.ex. konserter, idrottstävlingar, enstaka teaterföreställningar och festivaler. Med verksamhet avses fortlöpande aktiviteter, t.ex. driften av idrottsanläggningar, ungdomsgårdar, museer och teatrar (prop. 2016/17:132 s. 46–47).

Bestämmelserna om förbud mot sponsring av tobaksvaror respektive e-cigarett och påfyllningsbehållare har förts samman och placerats i 4 kap. 8 § första stycket lagen om tobak och liknande produkter. Bestämmelserna i denna paragraf motsvarar de tidigare bestämmelserna.

## 6.4 En definition av och förbud mot sponsring införs

**Regeringens förslag:** Sponsring ska definieras i lagen om tobak och liknande produkter. Definitionen ska omfatta varje form av offentliga eller privata bidrag till ett evenemang, en verksamhet eller en person med syftet eller den direkta eller indirekta verkan att främja en tobaksvara, en elektronisk cigarett eller en påfyllningsbehållare.

Sponsring som främjar tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare ska vara förbjuden om den kan antas få gränsöverskridande effekter. Tillverkare, partihandlare och importörer ska inte heller få sponsra nationella evenemang eller verksamheter dit allmänheten har tillträde om sponsringen främjar tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens, men utredningen har inte föreslagit att ”varje form av” ska ingå i definitionen av sponsring.

**Remissinstanserna:** *Konsumentverket* ser positivt på förslaget att införa en definition av sponsring i lagen om tobak och liknande produkter. *Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen)* välkomnar utredningens förslag om att införa en definition, men anser att det på motsvarande sätt som i artikel 2 c i tobaksreklamdirektivet kan klargöras att sponsring omfattar varje form av offentligt eller privat bidrag. *Sveriges advokatsamfund* instämmer i betänkandets analys, bedömning och förslag angående sponsring av tobaksvaror och e-cigarett. *Göteborgs kommun* menar att det bör förtydligas att med verksamhet dit allmänheten har tillträde också ska förstås näringsverksamheter såsom butiker.

### Skälen för regeringens förslag

*Regleringen av sponsring med gränsöverskridande effekt är harmoniserad*

Både artikel 5 i tobaksreklamdirektivet och artikel 20.5 d i tobaksprodukt-direktivet förbjuder sponsring som äger rum i flera medlemsstater eller som på något annat sätt har gränsöverskridande verkan eller effekt. När det gäller sponsring på rent nationell nivå kan av skälen till direktiven uttryckligen och motsatsvis läsas att sådan sponsring inte regleras i direktiven (se skäl 5 i tobaksreklamdirektivet och skäl 43 i tobaksprodukt-direktivet).

Medlemsstaterna är alltså skyldiga att införa bestämmelser om sponsring som äger rum i flera medlemsstater eller som på något annat sätt har gränsöverskridande verkan eller effekt och medlemsstaterna är i princip förhindrade att införa egna regler på detta område. Medlemsstaterna har däremot möjlighet att införa nationella regler om sponsring som inte har gränsöverskridande verkan eller effekt.

*Genomförandet i lagen om tobak och liknande produkter*

I 4 kap. 8 § lagen om tobak och liknande produkter finns ett förbud mot sponsring som omfattar tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksvaror, e-cigarett eller påfyllningsbehållare. Förbudet avser spons-

ring av evenemang eller verksamheter dit allmänheten har tillträde eller som kan antas få gränsöverskridande effekt, om sponsringen kan antas medföra att avsättningen av tobaksvaror, e-cigarettor eller påfyllningsbehållare främjas.

Förbudet mot sponsring har inte begränsats till evenemang eller verksamheter med gränsöverskridande effekt. Därmed omfattar sponsringsförbudet även inhemsk sponsring. Samtidigt valde Sverige att begränsa reglerna om sponsring till att omfatta tillverkare, partihandlare och importörer samt att sponsringen måste kunna antas medföra en ökad omsättning av varorna. Några uttryckliga bestämmelser om sponsring till personer infördes inte heller, trots att bidrag till en person omfattas av sponsringsbegreppet enligt artikel 2 c i tobaksreklamdirektivet och artikel 20.5 d i tobaksproduktdirektivet.

#### *En definition av sponsring ska införas*

Artikel 2 c i tobaksreklamdirektivet innehåller en definition av sponsring som överensstämmer med hur begreppet används i tobaksprodukt-direktivet. I 1 kap. 3 § lagen om tobak och liknande finns definitioner av begrepp som används i lagen. Det är lämpligt att en definition som motsvarar artikel 2 c i tobaksreklamdirektivet förs in i 1 kap. 3 § lagen om tobak och liknande produkter. Genom att definiera sponsring i lagen om tobak och liknande produkter på ett sätt som överensstämmer med hur begreppet används i direktiven tydliggörs att bestämmelserna om gränsöverskridande sponsring även omfattar sponsring av fysiska personer.

*Patent- och marknadsdomstolen* anser att det på motsvarande sätt som i artikel 2 c i tobaksreklamdirektivet bör klargöras att sponsring omfattar varje form av offentligt eller privat bidrag.

Även om definitionen som utredning föreslår inte begränsas till någon speciell form av offentliga eller privata bidrag bör tobaksreklamdirektivet och tobaksprodukt-direktivet följas så långt som möjligt. ”Varje form av” ska därför läggas till framför offentliga och privata bidrag för att inga skillnader i ordalydelsen mellan den svenska och EU-rättsliga definitionen ska föreligga. Det innebär dock ingen skillnad i sak från utredningens förslag till definition.

#### *Regleringen av inhemsk sponsring ska inte ändras*

Det svenska genomförandet av artiklarna 2 c och 5 i tobaksreklam-direktivet och artikel 20.5 d i tobaksprodukt-direktivet har lett till oklarheter kring vad som gäller i fråga om sponsring av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare. Det finns flera tänkbara lösningar på detta problem. 4 kap. 8 § lagen om tobak och liknande produkter kan justeras så att både inhemsk sponsring och gränsöverskridande sponsring regleras på ett sätt som motsvarar direktivbestämmelserna. Fördelen med en sådan lösning är att regleringen blir enhetlig och följer den föreslagna definitionen. Samtidigt skulle det vara att gå längre än vad Sverige behöver. Bakgrunden till den svenska regleringen är bl.a. att det bedömdes olämpligt att införa ett mer generellt förbud mot sponsring. En av anledningarna till det var att lokala handlare ska ha möjlighet att lämna bidrag till ortens idrotts- eller ungdomsverksamhet. Denna form av sponsring torde i normala fall sakna gränsöverskridande inslag.

De bestämmelser som avser inhemsk sponsring bedöms vara ändamåls-  
enliga med de begränsningar som har införts och fungerar väl i ett nation-  
ellt perspektiv. Regeringen gör ingen annan bedömning än när bestäm-  
melserna infördes. Den nuvarande regleringen om inhemsk sponsring bör  
därför behållas. Det innebär att förbudet mot inhemsk sponsring begränsas  
i förhållande till den definition av sponsring som föreslås, på så sätt att  
detaljhandlare och bidrag till en person inte omfattas av förbudet.

Däremot ska bestämmelsen också justeras på så sätt att begränsningen  
om att sponsringen kan antas medföra en ökad omsättning av varorna tas  
bort, på motsvarande sätt som görs för den gränsöverskridande spons-  
ringen nedan. Det räcker att sponsringen har till syfte eller den direkta eller  
indirekta verkan att främja tobaksvaror, e-cigarettor eller påfyllnings-  
behållare. Denna justering antas inte medföra någon skillnad i praktiken.  
Det behövs också göras vissa följdändringar av bestämmelserna om  
inhemsk sponsring i och med att den gränsöverskridande sponsringen får  
en särskild bestämmelse. Dessa ändringar är endast författningstekniska.

*Göteborgs kommun* framför i detta sammanhang att det bör förtydligas  
att med verksamhet dit allmänheten har tillträde också ska förstås närings-  
verksamheter såsom butiker. Bakgrunden är att de uppmärksammat en  
omfattande handel med så kallade marknadsföringsplatser, där tobaks-  
bolag tecknar avtal med enskilda butiker eller butikskedjor som innebär  
att de betalar butiken för att marknadsföra deras tobaksvaror.

Begreppet verksamhet definieras inte i tobaksproduktdirektivet. Av  
tidigare förarbeten kring sponsringsförbudet framgår att med verksamhet  
avses i detta sammanhang fortlöpande aktiviteter, t.ex. driften av idrotts-  
anläggningar, ungdomsgårdar, museer och teatrar (prop. 2004/05:118 s.  
60–61 och prop. 2016/17:132 s. 46–47). Exempelen på verksamheter i  
förarbetena till sponsringsförbudet tar sikte på aktiviteter snarare än speci-  
fika platser.

I andra sammanhang kan butiker utgöra en plats dit allmänheten har  
tillträde. Av exemplen i äldre förarbeten framgår dock inte att avsikten har  
varit att butiker ska anses vara sådan verksamhet som omfattas av  
sponsringsförbudet. Regeringen gör ingen annan bedömning nu. Givetvis  
ska bidrag i form av reklammaterial etc. som visas upp i butikerna följa  
marknadsföringsreglerna för tobak, e-cigarettor och påfyllningsbehållare.  
Sådana företeelser får i stället hanteras genom bestämmelserna om mark-  
nadsföring i lagen om tobak och liknande produkter.

#### *Förbudet mot gränsöverskridande sponsring ska justeras så att det överensstämmer med de båda EU-direktiven*

När det gäller gränsöverskridande sponsring är bestämmelserna harmoni-  
serade och det saknas utrymme att reglera sådan sponsring på annat sätt än  
vad som medges av bestämmelserna i tobaksreklamdirektivet och tobaks-  
produktdirektivet. Det bör därför införas en särskild bestämmelse om  
förbud mot gränsöverskridande sponsring som innebär att förbudet  
anpassas till EU-rätten och följer den föreslagna definitionen av sponsring.

Bestämmelsen ska omfatta sponsring av fysiska personer. Det innebär  
att den nya bestämmelsen om gränsöverskridande sponsring kommer ett  
förbjuda sponsring av såväl ett evenemang och en verksamhet som en  
fysisk person. Vidare ska begränsningen av tillämpningsområdet i förhåll-

ande till tillverkare, partihandlare och importörer tas bort för att nå överensstämmelse med den harmoniserade EU-rätten på området. Det innebär att även detaljhandeln omfattas av det gränsöverskridande förbudet om sponsring. Varken en tillverkare, partihandlare, importör eller detaljhandlare får alltså sponsra ett evenemang, en verksamhet eller en person med syftet eller den direkta eller indirekta verkan att främja en tobaksvara, e-cigarett eller påfyllningsbehållare.

Förslaget innebär inte att butiker som främst förknippas med andra produkter än tobaksvaror, e-cigarett eller påfyllningsbehållare förbjuds att sponsra t.ex. ett idrottsevenemang eller liknande evenemang eller verksamhet. Det avgörande är om sponsringen syftar till eller med direkt eller indirekt verkan främjar en tobaksvara, e-cigarett eller påfyllningsbehållare. När t.ex. en livsmedelsbutik sponsrar ett idrottsevenemang torde syftet vanligtvis vara att främja varumärket i stort och inte enskilda produkter som ingår i butikens sortiment. I de fall varumärket bland allmänheten främst förknippas med t.ex. livsmedelsförsäljning bör sådan sponsring inte anses ha syftet eller den direkta eller indirekta verkan att främja en tobaksvara, e-cigarett eller påfyllningsbehållare. Butiker och kedjor som kan förknippas med tillverkning eller handel med tobak, e-cigarett eller påfyllningsbehållare ska dock inte tillåtas sponsra ett evenemang, en verksamhet eller en person.

Slutligen tas även begränsningen om att sponsringen måste kunna antas medföra en ökad omsättning av varorna bort. I stället ska begränsningen i enlighet med EU-rätten vara att sponsringen inte ska ha till syfte eller den direkta eller indirekta verkan att främja tobaksvaror, e-cigarett eller påfyllningsbehållare. Det räcker alltså att konstatera att sponsringen främjar tobaksvaror, e-cigarett eller påfyllningsbehållare. Denna ändring antas inte medföra någon större skillnad i praktiken.

#### *De nya bestämmelserna är förenliga med tryck- och yttrandefriheten*

Ett förbud mot gränsöverskridande sponsring får inte inskränka den svenska tryck- eller yttrandefriheten på ett otillåtet sätt. Tryckfrihetsförordningen ger ett grundlagsskydd för yttrandefriheten i böcker, tidningar och andra tryckta skrifter samt tryckta bilder. Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller motsvarande bestämmelser för yttrandefriheten i ljudradio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar.

En reglering av sponsring innebär närmast en reglering av en handling, nämligen att lämna någon form av bidrag till ett evenemang, en verksamhet eller en person. Det kan givetvis finnas andra åtgärder som en näringsidkare kan vilja vidta för att visa att sponsringen har skett, t.ex. att tryckt reklam sätts upp vid ett evenemang, men det är något annat än själva sponsringen. Sådana företeelser kan dessutom oftast hanteras genom bestämmelserna om marknadsföring som finns i lagen om tobak och liknande produkter.

Av förarbetena till bestämmelserna om sponsring i lagen om tobak och liknande produkter framgår att de evenemang och verksamheter som regleras typiskt sett inte omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, men att det inte går att i förväg ange gränsen

för bestämmelsernas omfattning. Denna fråga får i stället överlämnas till rättstillämpningen (prop. 2004/05:118 s. 60 och prop. 2016/17:132 s. 90).

I och med att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen normhierarkiskt står över lagen om tobak och liknande produkter så kan bestämmelserna om sponsring inte anses inskränka det område som skyddas av dessa grundlagar. Förslagen bedöms därför vara förenliga med den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten.

I detta sammanhang ska också noteras att EU-domstolen i mål C-380/03 Tyskland mot parlamentet och rådet (EU:C:2006:772, punkterna 83–85) har slagit fast att även om förbuden mot reklam eller sponsring, som föreskrivs i artiklarna 3 och 4 i tobaksreklamdirektivet, får till verkan att de indirekt försvagar yttrandefriheten, förblir den journalistiska yttrandefriheten okränkta. I skälen i de båda EU-direktiven framgår dessutom att skyldigheterna att respektera de grundläggande rättigheterna och rättsprinciperna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna respekteras.

I artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02) ges var och en rätt till yttrandefrihet. Den innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighetsinblandning och oberoende av territoriella gränser. Dessutom ska mediernas frihet och mångfald beaktas. Bestämmelserna om sponsring i tobaksreklamdirektivet och tobaksprodukt-direktivet anses därför inte medföra någon skyldighet att förbjuda sådant som omfattas av grundläggande regler om tryck- och yttrandefrihet.

## 7 Marknadsföring och försäljning på internet

Regeringen lämnade förslag till reglering av marknadsföring av tobaksvaror i propositionen Ny lag om tobak och liknande produkter (prop. 2017/18:156). I fysiska butiker föreslog regeringen att det skulle införas ett förbud mot kommersiella meddelanden med undantag för uppvisandet av tobaksförpackningen och varu- och prislister. Vidare föreslogs att kravet på att den tillåtna marknadsföringen inte får vara uppsökande, påträngande eller uppmana till bruk av tobak skulle behållas. När det gäller internet föreslog regeringen ett förbud mot marknadsföring av tobaksvaror, med undantag för YGL-skyddade webbsidor. Riksdagen beslutade att inte anta förslagen till ändrade bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror och tillkännagav för regeringen att den bör återkomma till riksdagen med lagförslag om marknadsföring av tobaksvaror på internet, omnumreringar i lagtexten och eventuella ytterligare följdändringar (bet. 2018/19:SoU3 punkt 4 c, rskr. 2018/19:61). Orsaken var att riksdagen bedömde att förslagen skulle leda till att handel med tobaksvaror, som t.ex. snus, försvåras eftersom webbutiker inte skulle få visa bilder på förpackningarna. Det ansågs också leda till diskriminering av webbutiker i förhållande till fysiska butiker.



## 7.1 Marknadsföring och försäljning av tobak, e-cigarettor och tobaksfria nikotinprodukter – en översikt

### 7.1.1 Digitaliserad handel med tobaksvaror, e-cigarettor och tobaksfria produkter

Handeln på internet har växt med närmare 20 procent per år mellan 2004 och 2017 enligt Konsumentverkets underlagsrapport 2020:3, Vår omvärld 2019. En konsekvens av det är att handeln har blivit mer globaliserad. I och med att köpen inte görs på ett fysiskt försäljningsställe kan köpen göras från företag som befinner sig utomlands. Det gäller även tobaksvaror, e-cigarettor och tobaksfritt snus.

Det är vanligt att tobak, e-cigarettor och tobaksfria produkter säljs genom webbplatser som är specialiserade på denna typ av produkter. Många av webbplatserna är renodlade försäljningsställen, men vissa innehåller även artiklar och material av mer opinionsbildande karaktär.

Vanligtvis levereras de varor som köps genom postförsändelse. Det finns dock även exempel på andra försäljningsätt. Exempelvis finns det webbplatser som mer liknar nattöppna kiosker med hemleverans. Det finns också traditionella livsmedelsbutiker som säljer tobaksvaror och tobaksfritt snus med hemleverans genom sina webbplatser.

### 7.1.2 Nya möjligheter att nå ut med reklam

Den ökade digitaliserade handeln ger nya möjligheter att skräddarsy och nå ut med reklam. Med hjälp av artificiell intelligens och algoritmer kan konsumenternas beteenden fångas upp och förutsägas. Genom profilering kan företagen skräddarsy marknadsföring och personliga erbjudanden till specifika personer.

Sociala medier är numera en integrerad del i företagets marknadsföring och det är mer effektivt att bygga sitt varumärke i sociala medier än att försöka styra trafik till företagets webbplats på andra sätt. Marknadsföring genom s.k. influencers är också ett effektivt sätt att nå ut till potentiella kunder (Konsumentverkets underlagsrapport 2020:3, Vår omvärld 2019, s. 24).

I och med den digitalisering som skett har det alltså blivit möjligt för företag att förutse våra beteenden och nå ut med reklam på ett sätt som inte var möjligt tidigare. I betänkandet Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld (SOU 2018:1) dras slutsatsen att framför allt de digitala marknadsföringskanalerna är problematiska ur ett konsumentperspektiv och det pekas på problem som är förknippade med personaliserad och dold reklam. Det lyfts särskilt att det kan få konsekvenser för sårbara konsumenter. Det är t.ex. möjligt att tänka att företag kan rikta reklam till personer som profileras som nikotinberoende och som vill sluta använda sådana produkter. Personaliserad och dold reklam finns dock inom hela konsumentområdet och gäller såväl handel som sker genom webbutiker som handel som sker genom fysiska butiker.

Även om de digitala kanalerna lett till en stor utveckling av marknadsföringen så påverkas såväl handeln på fysiska försäljningsställen som på webbplatser. Exempelvis kan en konsument som går in i en fysisk butik påverkas av traditionell reklam, men senare välja att köpa varan genom en webbplats till ett lägre pris. En konsument kan också nås av marknadsföring genom t.ex. en influencer och sedan köpa varan i en fysisk butik eller bli rekommenderad en vara av en bekant som har köpt den efter en påverkan genom personifierad reklam på internet.

Den tekniska utvecklingen har påverkat konsumenterna i hög utsträckning – både vad gäller handel som sker genom internet och handel som sker genom en fysisk butik.

### **7.1.3 Det finns inte några större skillnader mellan marknadsföring och försäljning i fysisk butik och webbutik**

Det finns några skillnader mellan försäljning genom en webbutik och försäljning i en fysisk butik som kan vara värda att notera. Själva leveransen av produkten vid handel på internet kan göra att det uppstår frågor om åldersverifiering som inte finns på samma sätt vid handel i en fysisk butik. En annan skillnad är att webbutiker ofta innehåller funktioner som gör det möjligt för konsumenter att kommentera och betygssätta produkter, vilket kan få en marknadsföringseffekt. Slutligen verkar webbsidor som säljer tobaksvaror, e-cigarettor och tobaksfria nikotinprodukter innehålla en hel del information som inte handlar om specifika produkter som säljs på sidan. Ibland är det fråga om information av förhållandevis neutral karaktär, medan det ibland är fråga om information av mer opinionsbildande karaktär. Sådan information förekommer inte på samma sätt i de fysiska butikerna.

Trots dessa skillnader kan det konstateras att det inte finns några tydliga gränser mellan försäljningen som sker genom en webbutik och försäljningen i en fysisk butik. Utformningen av förpackningarna i kombination med smaksättningen av produkten är förmodligen det som skapar störst efterfrågan – oavsett om produkten säljs på internet eller i en fysisk butik. Genom logotyper, färger och bilder på förpackningarna går det att skapa ett varumärke som attraherar en viss målgrupp. Förpackningarnas utformning kan således få en stor roll ur marknadsföringssynpunkt. Det framstår mot denna bakgrund inte som meningsfullt att försöka upprätthålla gränsen mellan den marknadsföring och försäljning som sker på internet och den som sker i fysiska butiker.

## **7.2 Regleringen av marknadsföring på internet**

### **7.2.1 Tobaksreklam på internet**

Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG av den 26 maj 2003 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror (tobaksreklamdirektivet) harmoniseras bestämmelser om reklam för tobaksvaror i bl.a.

informationssamhällets tjänster. Direktivets artiklar 2–3 har följande lydelse i nu aktuella delar:

## Artikel 2

### Definitioner

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) tobaksvaror: alla varor som är avsedda att rökas, snusas, sugas på eller tuggas, om de är tillverkade, även delvis, av tobak.

b) reklam: varje form av kommersiella meddelanden vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en tobaksvara.

d) informationssamhällets tjänster: tjänster enligt definitionen i artikel 1.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.

## Artikel 3

### Reklam i tryckta medier och informationssamhällets tjänster

1. Reklam i tidningar och andra tryckta publikationer är bara tillåten i publikationer som endast är avsedda för personer som är yrkesverksamma inom tobaksbranschen och i publikationer som trycks och ges ut i tredje land, när dessa publikationer inte i första hand är avsedda för gemenskapsmarknaden.

Övrig reklam i tidningar och andra tryckta publikationer skall vara förbjuden.

2. Reklam som inte är tillåten i tidningar och andra tryckta publikationer skall inte vara tillåten i informationssamhällets tjänster

Bestämmelsen i artikel 3 innebär som huvudregel ett totalförbud för tobaksreklam, utom i branschtidningar och publikationer avsedda för marknader utanför EU.

EU-domstolen har i mål C-380/03 Tyskland mot parlamentet och rådet (EU:C:2006:772, punkterna 76, 150 och 151) uttalat att artikel 3.2 i direktivet föreskriver förbud mot reklam för tobaksvaror i informationssamhällets tjänster. I samma avgörande slog domstolen fast att förbudet mot reklam för tobaksvaror i informationssamhällets tjänster och i radioprogram inte kan anses vara oproportionerligt, och att det för övrigt kan motiveras med önskan att hindra att det förbud som gäller inom ramen för tryckta publikationer kringgås, till följd av mediakonvergensens, genom att dessa två medier utnyttjas i ökad utsträckning.

De undantag som finns från förbudet mot tobaksreklam avser, som framgår direkt av ordalydelsen i artikel 3, reklam i publikationer riktade till branschfolk och publikationer riktade till marknader utanför EU. Enligt

ovan nämnda avgörande från EU-domstolen undantas även den journalistiska yttrandefriheten. Följaktligen påverkas inte det redaktionella arbete som journalister utför.

Av särskild betydelse för en förståelse av förbudet mot tobaksreklam på internet är begreppen reklam, informationssamhällets tjänster och kommersiella meddelanden. Dessa begrepp har redan diskuterats i avsnitt 5. I det följande diskuteras begreppen med avseende på just reklam på internet.

Vad som utgör informationssamhällets tjänster har varit föremål för prövning ett flertal gånger av EU-domstolen. Reklam online kan enligt EU-domstolen utgöra en informationssamhällets tjänst (mål C-339/15 Vanderborght, EU:C:2017:335, punkt 37). TV-sändningar hör däremot inte till informationssamhällets tjänster (mål C-89/04 Mediakabel, EU:C:2005:348, punkterna 38–39).

Begreppet kommersiella meddelanden ingår som en underordnad del av reklambegreppet i tobaksreklamdirektivet ("reklam: varje form av kommersiella meddelanden vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en tobaksvara"). Begreppet har tolkats av EU-domstolen med avseende på samma eller liknande begrepp i annan sekundärlagstiftning och har ansetts omfatta inte bara traditionell reklam, utan även andra former av reklam och tillhandahållande av information som är avsedda att attrahera nya kunder (mål C 119/09 Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, EU:C:2011:208, punkt 33). Reklam som syftar till att direkt eller indirekt marknadsföra livsmedel utgör ett kommersiellt meddelande (mål C-19/15 Verband Sozialer Wettbewerb, EU:C:2016:563, punkterna 25–29).

Det står alltså klart att reklam på internet för tobaksvaror ska vara förbjuden i medlemsstaterna enligt artikel 3 i tobaksreklamdirektivet.

Av avgörandet i mål C-649/18 A, Reklam för och försäljning av läkemedel online (EU:C:2020:764) framgår dock att en åtskillnad måste göras mellan reklam för en viss webbplats och reklam för en viss produkt. Målet gällde gränsöverskridande reklam för en apotekskedja. Reklam för receptbelagda läkemedel riktad till allmänheten är förbjuden enligt avdelning VII i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG av den 6 november 2001 om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel (humanläkemedelsdirektivet) medan reklam för receptfria läkemedel är reglerad i olika avseenden enligt direktivets avdelning VIIIA. Där finns alltså en parallell till förbudet mot tobaksreklam. I målet vid den nationella domstolen var det fråga om en apotekskedjas reklamkampanj för sina tjänster online som skedde både med hjälp av fysiska medier såsom reklambrev och via reklam på sin webbplats. Såvitt framgår var det inte fråga om reklam för något visst läkemedel, utan reklam som syftade till att locka potentiella kunder till en webbplats där receptfria läkemedel såldes.

EU-domstolen kom fram till att bestämmelserna i humanläkemedelsdirektivet inte syftar till att harmonisera sektorn för marknadsföring av handelstjänster online avseende läkemedel, utan syftar till att reglera innehållet i reklambudskapet och formerna för reklam för vissa läkemedel.

Den slutsats som kan dras analogt av avgörandet är att en webbplats där tobaksvaror säljs inte kan anses förbjuden i sig. Förbudsregleringen avser reklam för själva tobaksvarorna. Detta är också helt i linje med att medlemsstaterna har ett eget utrymme att lagstifta om förbud mot gränsöver-

skridande distansförsäljning av tobaksvaror enligt artikel 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter (tobaksproduktdirektivet).

I avgörandet ovan utvecklade EU-domstolen också ytterligare sin tolkning av begreppet informationssamhällets tjänster med avseende på såväl reklam online som på fysisk reklam. Informationssamhällets tjänster är ”tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare” och omfattar en mängd näringsverksamheter som bedrivs online, såsom försäljning av varor online. En tjänst för försäljning online av läkemedel kan utgöra en av informationssamhällets tjänster (samma avgörande, punkterna 31 och 33). EU-domstolen ställdes också inför frågan om huruvida reklam som delvis sker med fysiska medel (reklamblad) omfattas av kraven på reklam online i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (e-handelsdirektivet). EU-domstolen fann att apotekskedjans reklam framstod som en underordnad och oskiljaktig del av apotekskedjans tjänst för försäljning av läkemedel online, vilken ger reklamen ekonomisk mening. Under dessa omständigheter skulle det vara onaturligt att anse att den del av reklamen som sker online omfattas av det ”samordnade området” och att undanta den del av reklamen som sker via fysiska medier från detta område (samma avgörande, punkterna 56–57).

## **7.2.2 Reklam för e-cigarettor och påfyllningsbehållare på internet**

Medlemsstaterna ska förbjuda reklam för e-cigarettor och påfyllningsbehållare enligt artikel 20.5 a i tobaksproduktdirektivet, som har följande lydelse:

Medlemsstaterna ska se till att:

a) kommersiella meddelanden inom informationssamhällets tjänster, i pressen och andra tryckta publikationer, vars syfte eller direkta eller indirekta effekt är att främja elektroniska cigarettor och påfyllningsbehållare är förbjudna, med undantag för publikationer avsedda uteslutande för personer som är yrkesverksamma inom handeln med elektroniska cigarettor och påfyllningsbehållare och för publikationer som trycks och publiceras i tredjeländer, när dessa publikationer inte huvudsakligen är avsedda för unionsmarknaden,

Genom bestämmelsen förbjuds alltså kommersiella meddelanden för e-cigarettor och deras påfyllningsbehållare, om meddelandenas syfte eller direkta eller indirekta effekt är att främja dessa produkter.

Begreppet ”kommersiella meddelanden” definieras inte i tobaksproduktdirektivet, men innebörden har uttolkats i andra sammanhang och har då ansetts omfatta inte bara traditionell reklam, utan även andra former av reklam och tillhandahållande av information som är avsedda att

attrahera nya kunder (mål C 119/09 Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, EU:C:2011:208, punkt 33). Som tidigare redogjorts för kan reklam online enligt EU-domstolen utgöra en informations-samhällets tjänst (mål C-339/15 Vanderborght, EU:C:2017:335, punkt 37).

Det står alltså klart att reklam på internet för e-cigarett och påfyllnings-behållare ska vara förbjuden i medlemsstaterna enligt artikel 20.5 a i tobaks-produktdirektivet.

Enligt EU-domstolen (mål C-477/14 Pillbox 38, EU:C:2016:324, punkt 117) förbjuder däremot inte artikel 20.5 i tobaksproduktdirektivet försäljning av e-cigarett på internet. Det finns nämligen ingenting i bestämmel-sens lydelse som antyder att den syftar till att förbjuda försäljning på internet. Tvärtom framgår det av artikel 20.6 att direktivet inte föreskriver ett sådant förbud, utan överlåter åt medlemsstaterna att förbjuda eller, under vissa villkor, tillåta gränsöverskridande distansförsäljning, inbegripet försäljning av e-cigarett och påfyllningsbehållare på internet.

### **7.2.3 E-handelslagen och e-handelsdirektivet**

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (e-handelsdirektivet) har berörts i avsnitt 5.2.1. Det återkommer dock nu med avseende på den s.k. ursprungslandsprincipen. E-handelsdirektivet har genomförts genom lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informations-samhällets tjänster (e-handelslagen).

Enligt e-handelsdirektivet har den medlemsstat där tjänsterna har sitt ursprung ansvaret för tillsynen. Informationssamhällets tjänster bör inom det samordnade området i princip vara underkastade rätten i den medlemsstat där tjänsteleverantören är etablerad. Av skäl 19 i e-handelsdirektivet fram-går att tjänsteleverantörens etableringsort bör fastställas i enlighet med EU-domstolens rättspraxis, enligt vilken etableringsbegreppet omfattar det faktiska bedrivandet av näringsverksamhet med hjälp av ett fast driftställe under obestämd tid. För ett företag som tillhandahåller tjänster via en webbplats på internet är etableringsorten inte den ort där utrustningen för webbplatsen finns eller den ort från vilken det går att nå webbplatsen, utan den ort där det utövar sin näringsverksamhet. Artikel 3 i e-handelsdirektivet ger uttryck för denna princip, som vid det svenska genomförandet har kallats för ursprungslandsprincipen. EU-domstolen verkar dock inte hittills ha använt begreppet ursprungslandsprincipen när domstolen disku-terar artikel 3 i e-handelsdirektivet.

E-handelsdirektivet bör inte påverka tillämpningen av tobaksreklam-direktivet utan kompletterar de krav på information som fastställs i tobaks-reklamdirektivet (skäl 11 i e-handelsdirektivet läst tillsammans med skäl 16 i tobaksreklamdirektivet).

Artikel 3.1 i e-handelsdirektivet har inte karaktären av en lagvalsregel. De medlemsstater där tjänsteleverantören inte är etablerad är i princip fria att i sin internationella privaträtt peka ut de materiella regler som ska vara tillämpliga, förutsatt att de inte hindrar friheten att tillhandahålla tjänster inom elektronisk handel (EU-domstolens dom i eDate Advertising m.fl.,

punkterna 61–62).

Som huvudregel innebär artikel 3 i e-handelsdirektivet att leverantören av en tjänst inom elektronisk handel inte kan underkastas strängare regler än de som föreskrivs i den medlemsstat där leverantören är etablerad (samma avgörande, punkterna 67–68).

I e-handelslagen har ursprungslandsprincipen lagtekniskt delats upp i två bestämmelser, 3 § och 5 §.

Bestämmelsen i 3 § innebär att svensk marknadsföringslagstiftning som huvudregel inte ska tillämpas när tjänsteleverantören är etablerad i en annan EES-stat. I förarbetena framhålls att bestämmelsen bygger på principen om ömsesidigt erkännande och innebär att tillämpningen av svensk lagstiftning begränsas (prop. 2000/01:150 s. 111).

Det finns dock ett undantag i 3 § såtillvida att en domstol eller annan myndighet med stöd av lag får vidta en åtgärd som begränsar den fria rörligheten för en sådan tjänst, om det är nödvändigt för att skydda allmän ordning och säkerhet, folkhälsan eller konsumenter. Undantaget i 3 § speglar huvuddragen i e-handelsdirektivets artikel 3.4, som även innehåller procedurbestämmelser. Det krävs bl.a. en uppmaning till den andra medlemsstaten att vidta rättelse och en anmälan till Europeiska kommissionen.

Om utländska företag riktar sig till svenska konsumenter med reklam på internet kan det alltså i undantagsfall bli fråga om att tillämpa svensk marknadsföringsrätt, t.ex. för att skydda folkhälsan.

För företag som är etablerade i Sverige kan tillämpning av lagstiftningen i en annan EES-stat aktualiseras enligt samma undantagsregel i e-handelsdirektivet, förutsatt att det finns sådan nationell lagstiftning i en annan EES-stat.

Bestämmelsen i 5 § e-handelslagen stadgar att inom det samordnade regelområdet ska svensk rätt gälla för de informationssamhällets tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer med Sverige som etableringsstat, även om tjänsterna helt eller delvis riktar sig mot tjänstemottagare i någon annan stat inom EES. I förarbetena anges att även om en tjänsteleverantör t.ex. har sina tjänster utformade på det franska språket och anger att det endast är i Frankrike bosatta personer som får utnyttja tjänsterna, ska tjänsterna uppfylla de krav som ställs i svensk rätt om tjänsteleverantören är etablerad här (prop. 2001/02:150 s. 113).

## 7.2.4 Effektlandsprincipen

Effektlandsprincipen innebär att de svenska marknadsföringsreglerna kan tillämpas på marknadsföring som huvudsakligen får anses riktad mot den svenska marknaden. Om så är fallet får avgöras efter en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Principen är inte lagfäst utan härleds från förarbetsuttalanden och praxis (prop. 1970:57 s. 92–93, prop. 1992/93:75 s. 34–35, prop. 2009/10:125 s. 90 och MD 2015:7). Förhållandet mellan effektlandsprincipen och ursprungslandsprincipen i e-handelslagen kan inte anses helt klarlagt.

Högsta domstolen diskuterade effektlandsprincipen i NJA 2008 s. 1135 och bedömde att det står klart att det territoriella tillämpningsområdet utvidgades genom e-handelslagen. I målet var det fråga om ett svenskt

företags olovliga handel online med läkemedel riktat till konsumenter utanför Sverige. Svensk domstol ansågs behörig att utan åtalsförordnande döma över i Sverige bedriven internetbaserad läkemedelshandel, även i de delar gärningar företagits utanför riket. Läkemedelshandeln har ansetts utgöra brott enligt svensk lag trots att den enbart har riktats mot konsumenter utanför Sverige.

### 7.2.5 Omfattas snus av direktivens reklamförbud?

Artiklarna 1 c och 17 i tobaksproduktdirektivet förbjuder försäljning av tobaksvaror för användning i munnen i EU, men Sverige har medgett ett undantag från förbudet. Förbudet går tillbaka till ett tidigare direktiv och EU-domstolen har vid prövning ansett att det är giltigt (artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror samt EU-domstolens dom i mål C-210/03 *Swedish Match*, EU:C:2004:802).

Tobaksvaror definieras enligt artikel 2 a i tobaksreklamdirektivet som alla varor som är avsedda att rökas, snusas, sugas på eller tuggas om de är tillverkade, även delvis, av tobak. Snus är därmed en tobaksvara. Det undantag som Sverige har från förbudet att sälja snus inom EU återspeglas inte i tobaksreklamdirektivet när det gäller tobaksreklam. Snus omfattas således av förbuden mot tobaksreklam.

## 7.3 Förslag och bedömningar kring marknadsföring och försäljning på internet

### 7.3.1 Förbud mot tobaksreklam i webbutiker

**Regeringens bedömning:** Det saknas möjlighet att på webbplatser tillåta kommersiella meddelanden vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en tobaksvara. Det bör därför inte införas ytterligare bestämmelser om kommersiella meddelanden på webbplatser.

Konsumenternas behov av information om produkterna kan tillgodoses på annat sätt än genom reklam.

Produktförpackningar som inte främjar tobaksprodukten får visas på webbplatser.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En övervägande del av de remissinstanser som har yttrat sig, däribland *Emab*, *Företagarna* och *Svensk Handel*, är tveksamma till bedömningen eftersom de anser att ett förbud mot tobaksreklam i webbutiker snedvrider konkurrensen mellan e-handel och fysiska butiker.

*Konsumentverket* anser att förbudet för kommersiella meddelanden i informationssamhällets tjänster enligt artikel 3 i tobaksreklamdirektivet innebär att det inte finns något utrymme att tillåta kommersiella meddelanden för tobaksvaror i informationssamhällets tjänster. Vilka åtgärder som i praktiken ryms i en passiv saluhållning får lämnas till rättstillämpningen att avgöra, men huruvida sådan information ska anses innefatta



bilder på saluförda produkter bör framgå av lagmotiven samt överensstämma med vad som gäller för försäljning av e-cigarett och påfyllningsbehållare. *Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen)* välkomnar de förtydliganden som föreslås i betänkandet, men anser att det kan uppkomma gränsdragningsfrågor mellan vad som utgör tillåten måttfull marknadsföring inne på fysiska försäljningsställen och ren konsumentinformation som överhuvudtaget inte utgör marknadsföring. *Cancerfonden* tillstyrker utredningens bedömning om förbud mot tobaksreklam i webbutiker. *Sveriges kommuner och regioner (SKR)* instämmer i behovet av fortsatt förbud mot reklam för tobaksvaror då konsumenternas behov av information om produkter på webbplatser kan tillgodoses på annat sätt än genom reklam.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Möjligheten att använda kommersiella meddelanden i fysiska butiker*

I 4 kap. 2 § första stycket 3 lagen om tobak och liknande produkter finns en bestämmelse som möjliggör kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen, så länge de inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. I andra stycket samma paragraf framgår att meddelandena, i den omfattning det är möjligt, ska placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället. Med försäljningsställe avses en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel, se 1 kap. 3 § 6 lagen om tobak och liknande produkter. Av förarbetena framgår att webbsidor inte omfattas av begreppet försäljningsställe (prop. 2017/18:156 s. 174).

Möjligheterna att marknadsföra tobaksvaror är kraftigt begränsade genom bl.a. bestämmelserna i 4 kap. 1 och 2 §§ lagen om tobak och liknande produkter. Möjligheten att använda kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen infördes när Sverige tillträdde Världshälsoorganisationens (WHO) ramkonvention om tobakskontroll. Av förarbetena i propositionen Tobakskontroll – genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll m.m. (prop. 2004/05:118) framgår att skälen till att undantaget infördes var att det utifrån tobaksköparens synpunkt kan finnas en informativ funktion med kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen. Det ansågs vidare rimligt att inte helt hindra en varumärkeshavare från att utnyttja varumärket. Samtidigt kan kunder som inte har för avsikt att köpa tobak träffas av de kommersiella meddelandena. Meddelandena behöver därför vara utformade på ett måttfullt sätt. Undantaget för kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen bör dock tolkas restriktivt, eftersom huvudregeln är att reklam och marknadsföring av tobaksvaror till konsument inte alls är tillåten (prop. 2004/05:118 s. 36).

När det gäller vilken information som tillåts genom undantaget anges vidare i förarbetena att neutral information om att man säljer tobaksvaror måste godtas, liksom varulistor, prislistor och liknande. Det medges därmed en möjlighet att lämna kommersiella meddelanden eller märkningar som endast fyller funktionen att göra det möjligt för konsumenter att skilja mellan olika tobaksvaror. Det kan vara fråga om en återhållsam exponering av varumärken som endast fyller en särskiljande funktion på det ställe i butiken där varorna saluförs. Det kan vidare gälla symboler för olika

varor på en tobaksvaruautomat. Ytterligare ett skäl som nämns i förarbetena är konsumenternas rätt till god prisinformation (samma prop. s. 37).

I författningskommentaren utvecklas att reklamskyltar av måttfull karaktär och diskreta logotyper på exempelvis kyldiskar för snusförpackningar tillåts. Det anges också att de kommersiella meddelandena endast bör förekomma på den plats där tobaksvarorna säljs. Annars torde meddelandena ses som uppsökande (samma prop. s. 59).

*Det saknas utrymme att införa en möjlighet att tillåta måttfulla kommersiella meddelanden på internet för tobaksvaror*

Kommersiella meddelanden kan fylla en informativ funktion, såväl i en fysisk butik som i en webbutik. Konsumenter som handlar tobaksvaror från en webbsida har samma behov som konsumenter i en fysisk butik av att kunna särskilja produkterna från varandra, få tillgång till god prisinformation m.m. Det kan också finnas ett behov för näringsidkaren att använda varumärken även på internet. Till detta kommer att utvecklingen av handeln på internet har ökat kraftigt. Denna form av handel kommer med all sannolikhet att vara mycket betydelsefull även i framtiden.

Av genomgången av unionsrättslig lagstiftning och praxis ovan framgår att Sverige enligt EU-rätten är skyldig att upprätthålla ett förbud mot reklam på internet för tobaksvaror. Utanför förbudet faller reklam i publikationer riktade till branschfolk och publikationer riktade till marknader utanför EU. Det redaktionella arbete som journalister utför utgör normalt sett inte reklam.

Bestämmelserna i 4 kap. 1 och 2 §§ lagen om tobak och liknande produkter genomför bestämmelser i tobaksreklamdirektivet. Av artikel 3 i direktivet framgår att reklam i informationssamhällets tjänster i princip är förbjuden. Det hindrar därmed Sverige från att tillåta reklam inom informationssamhällets tjänster, vilket innefattar internet inklusive webbutiker. De enda undantag som medges är de som avser branschpress och publikationer som trycks och ges ut utanför EU. Med reklam avses enligt artikel 2 b i tobaksreklamdirektivet varje form av kommersiella meddelanden vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en tobaksvara.

Tobaksreklamdirektivet medger alltså inte att Sverige inför en regel om marknadsföring ens genom särskilt måttfulla kommersiella meddelanden vid handel på internet. Det saknas därmed utrymme för att utvidga regeln till att även avse handel i webbutiker.

*Det finns ett visst utrymme för att exponera tobaksvaror på internet*

Som konstaterats ovan ska marknadsföringsbegreppet förstås genom direktivkonform tolkning, se avsnitt 5.3.1. Marknadsföringsbegreppet tolkas därför utifrån begreppet reklam i tobaksreklamdirektivet. I artikel 2 b framgår att med reklam avses varje form av kommersiella meddelanden vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en tobaksvara. Utanför marknadsföringsbegreppet avseende tobaksvaror bör därmed falla sådan marknadsföring som varken syftar till, eller som får som direkt eller indirekt effekt, att tobaksvaror främjas. Det finns alltså redan genom en tolkning av begreppet marknadsföring ett utrymme för

näringsidkare att använda kommersiella meddelanden som inte främjar tobaksvaran.

Frågan är vilket utrymme möjligheten att använda kommersiella meddelanden som inte främjar tobaksprodukten ger. Undantaget för kommersiella meddelanden i fysiska butiker tillåter enligt förarbetena i vart fall neutral information om att man säljer tobaksvaror, varulistor, prislister och liknande. Vidare tillåts en återhållsam exponering av varumärket som endast fyller en särskiljande funktion (prop. 2004/05:118 s. 37).

Den bedömning som tidigare har gjorts för fysiska butiker bör även gälla för webbutiker. Det innebär att kommersiella meddelanden på en webbplats i vart fall ska tillåta neutral information om att man säljer tobaksvaror, varulistor, prislister och liknande. En återhållsam exponering som endast fyller en särskiljande funktion kan också tillåtas, så länge den inte leder till att tobaksprodukten främjas.

Samtidigt ska det betonas att utrymmet att tillåta kommersiella meddelanden på internet som ges genom en direktivkonform tolkning av marknadsföringsbegreppet är mindre än det som medges på fysiska försäljningsställen genom undantaget i 4 kap. 2 § första stycket 3 lagen om tobak och liknande produkter.

#### *Konsumenternas behov får tillgodoses på annat sätt än genom reklam*

Sammantaget kan konsumenternas behov av att veta vilka varor som säljs i webbutiken, vad de kostar samt annan saklig och neutral information om produkterna uppfyllas genom det utrymme som ges i och med att marknadsföringsbegreppet ska tolkas direktivkonformt. Vidare tillåts en återhållsam exponering av produkterna, så länge exponeringen endast har som funktion att göra det möjligt för konsumenterna att särskilja produkterna från varandra. Däri kan t.ex. uppvisandet av en bild på produktens förpackning rymmas. Detta förutsätter att den ifrågakvarande åtgärden inte främjar produkten i fråga.

Var den exakta gränsen går mellan å ena sidan saklig och neutral information och å andra sidan otillåtna kommersiella meddelanden är inte möjligt att ange. Det får bli en fråga för rättstillämpningen. Det gäller även gränsen för vad som ska anses vara tillåten exponering av varumärken genom t.ex. produktbilder. Bedömningen kan bli strängare när en näringsidkare tillhandahåller information utan att den efterfrågas av konsumenten, jämfört med när en konsument aktivt söker efter informationen.

I avsnitt 7.1.3 framgår att den marknadsföring som sker genom att visa upp produktens förpackning kan få en stor reklameffekt, särskilt i kombination med exempelvis utformningen av logotyper och smakpåståenden. Frågan om huruvida marknadsföringen av en viss produkt är tillåten får därmed avgöras genom en sammantagen bedömning av marknadsföringens effekter, där det sätt genom vilket produkten exponeras i webbutiken kan vara en av flera faktorer som behöver beaktas.

Marknadsföringsåtgärder som består i att endast återge produktens förpackning kan alltså leda till att det blir fråga om otillåtna kommersiella meddelanden, t.ex. om en tobaksvaras förpackning har en associationsskapande eller mer utstuderad exponering av bilder eller slogans. Samtidigt finns det utrymme för att visa upp produktförpackningar i webbutiker, så länge det sker på ett sätt som inte främjar tobaksprodukten.

### 7.3.2 Förbud mot reklam för e-cigarett och påfyllningsbehållare i webbutiker

**Regeringens bedömning:** Det saknas möjlighet att på webbplatser tillåta kommersiella meddelanden vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en e-cigarett eller påfyllningsbehållare. Det bör därför inte införas ytterligare bestämmelser om kommersiella meddelanden på webbplatser.

Konsumenternas behov av information om produkterna kan tillgodoses på annat sätt än genom reklam.

Produktförpackningar som inte främjar e-cigarett eller påfyllningsbehållare får visas på webbplatser.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det råder delade meningar bland de remissinstanser som har uttalat sig. *Cancerfonden* tillstyrker utredningens bedömning om förbud mot reklam för e-cigarett och påfyllningsbehållare i webbutiker. *Sveriges kommuner och regioner (SKR)* instämmer i bedömningen om förbud mot reklam för e-cigarett och påfyllningsbehållare då konsumenternas behov av information om produkter på webbplatser kan tillgodoses på annat sätt än genom reklam. *British American Tobacco Sweden AB*, *Haypp Group* och *Svensk Handel* avstyrker bedömningen och framhåller bl.a. att ett förbud mot reklam för e-cigarett och påfyllningsbehållare i webbutiker kommer att snedvrída konkurrensen mellan e-handeln och fysiska butiker.

#### Skälen för regeringens bedömning

*Möjligheten att använda kommersiella meddelanden i fysiska butiker*

I 4 kap. 2 § första stycket 3 lagen om tobak och liknande produkter finns en bestämmelse som möjliggör kommersiella meddelanden som avser tobak inne på fysiska försäljningsställen, så länge de inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk. Något motsvarande undantag finns inte för e-cigarett och påfyllningsbehållare. När det gäller dessa produkter finns dock inte något generellt förbud mot marknadsföring, utan endast en begränsning av marknadsföringen i förhållande till vissa angivna medier, se 4 kap. 3 och 4 §§ lagen om tobak och liknande produkter. Det finns därför redan ett förhållandevis stort utrymme att använda kommersiella meddelanden för e-cigarett och påfyllningsbehållare i fysiska butiker. För en närmare beskrivning av undantaget för kommersiella meddelanden för tobaksvaror på fysiska försäljningsställen, se avsnitt 5.3.1.

*Det saknas utrymme att införa en möjlighet att tillåta måttfulla kommersiella meddelanden på internet för e-cigarett eller påfyllningsbehållare*

De svenska marknadsföringsbestämmelserna som avser e-cigarett och påfyllningsbehållare styrs av tobaksproduktdirektivet, vilket harmoniserar medlemsländernas regler. Artikel 20.5 a innehåller ett förbud mot kommersiella meddelanden inom informationssamhällets tjänster vars syfte eller direkta eller indirekta effekt är att främja e-cigarett och på-

fyllningsbehållare. Det hindrar därmed Sverige från att tillåta kommersiella meddelanden inom informationssamhällets tjänster, vilket innefattar internet inklusive webbutiker. De enda undantag som medges är de som avser branschpress och publikationer som trycks och ges ut utanför EU. Det motsvarar vad som gäller för tobaksvaror, se avsnittet ovan. Det saknas alltså utrymme att tillåta kommersiella meddelanden på internet som syftar till, eller får som direkt eller indirekt effekt, att e-cigarett eller påfyllningsbehållare främjas. Det bör därför inte införas några ytterligare regler på detta område.

*Det finns ett visst utrymme för att exponera e-cigarett och påfyllningsbehållare på internet*

Ett resonemang om utrymmet för att exponera produkter på internet motsvarande det som förs för tobaksvaror ovan kan föras även för e-cigarett och påfyllningsbehållare. Även här kan konsumenternas behov av saklig och neutral information om produkterna uppfyllas genom en direktivkonform tolkning av marknadsföringsbegreppet. Det finns alltså ett utrymme även när det gäller e-cigarett och påfyllningsbehållare för t.ex. information om vilka produkter som tillhandahålls, prislister och liknande saklig och neutral information som inte främjar produkten. En återhållsam exponering som endast fyller en särskiljande funktion tillåts också, t.ex. genom produktbilder. Även när det gäller e-cigarett och påfyllningsbehållare kan bedömningen av vad som är tillåtet bli strängare när en näringsidkare tillhandahåller information som inte efterfrågas.

Eftersom det inte finns utrymme att tillåta kommersiella meddelanden som främjar e-cigarett och påfyllningsbehållare på internet kommer det att vara en viss skillnad i regleringen för fysiska försäljningsställen och på internet. Mot bakgrund av det utrymme för saklig information som ändå finns på internet bedöms skillnaden inte leda till någon större risk för snedvriden konkurrens på sätt som *British American Tobacco Sweden AB* med flera remissinstanser påpekar.

Även i fråga om e-cigarett och påfyllningsbehållare kan uppvisandet av produktens förpackning få stor reklameffekt, särskilt i kombination med exempelvis utformning av logotyper och smakpåståenden. Det kan finnas utrymme för att visa upp produktförpackningar i webbutiker, så länge det sker på ett sätt som inte främja e-cigarett eller påfyllningsbehållare. Frågan om vilken marknadsföring som är tillåten blir dock upp till rätts-tillämpningen att avgöra.

### 7.3.3 Förslag och bedömningar i anslutning till kravet på ålderskontroll

**Regeringens förslag:** Kravet på att det ska finnas en tydlig och klart synbar skylt på fysiska försäljningsställen med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare till den som inte har fyllt 18 år ska ändras till ett krav om ett tydligt och klart synbart meddelande med sådan information och utvidgas till att även omfatta webbplatser för detaljhandel.

**Regeringens bedömning:** Kravet på att tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare ska säljas på ett sätt som gör att det går att kontrollera mottagarens ålder gäller även vid försäljning genom internet.

Kommunen bör inte ges befogenhet att genomföra kontrollköp på internet med fingerade personnummer.

Folkhälsomyndigheten kan genom befintligt bemyndigande att föreskriva om egenkontrollprogram meddela närmare föreskrifter om ålderskontrollen.

**Utredningens förslag och bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har även föreslagit att det ska införas ett nytt bemyndigande för Folkhälsomyndigheten att meddela närmare föreskrifter om ålderskrav.

**Remissinstanserna:** *Folkhälsomyndigheten* är positiv till att få bemyndigande att föreskriva om ålderskontrollen men ser en problematik med utformningen av bestämmelsen. *Göteborgs kommun* instämmer i att kravet på ålderskontroll ska gälla med samma styrka vid distansförsäljning och framför att ansvarsfrågan vid leveranser måste klargöras. *Region Dalarna* och *British American Tobacco Sweden AB* anser att de begränsande marknadsföringsregler som ska gälla på tobaksområdet ska vara så teknikneutrala som möjligt. *Svensk Handel* och *Svensk dagligvaruhandel* lyfter fram att det är oklart vad som gäller vid marknadsföring som visas på digitala skärmar. En digital skärm är en informationskanal som fyller samma principiella funktion som till exempel en skylt och ett kommersiellt meddelande kan inte per automatik anses påträngande, uppsökande eller uppmanande bara för att det visas på en digital skärm. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* instämmer i att ålderskontroll ska omfatta webbplatser för detaljhandel och att de begränsande marknadsföringsregler som ska gälla på tobaksområdet ska vara så teknikneutrala som möjligt. *Vårdförbundet* framför att det är viktigt med åldersgräns för inköp av produkterna, att detta gäller oavsett om inköpen görs på en fysisk plats eller via webbsidor samt att kontroll och uppföljning av detta är angeläget.

#### Skälen för regeringens förslag och bedömning

##### *Reglerna om mottagarens ålder*

Av 5 kap. 18 § lagen om tobak och liknande produkter framgår att tobaksvaror, e-cigaretter och påfyllningsbehållare inte får lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Om det finns särskild

anledning att anta att varan eller produkten är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år, får den inte lämnas ut. På försäljningsställen ska det finnas en tydlig och klart synbar skylt om förbudet att lämna ut produkterna till den som inte fyllt 18 år. Med försäljningsställe avses en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel, se 1 kap. 3 § 6.

Av 5 kap. 19 § framgår att tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare som säljs till konsumenter ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Detta gäller även när försäljningen sker genom automat, via postorder, distansförsäljning eller på liknande sätt.

### *Reglerna om ålderskontroll bör kompletteras av myndighetsföreskrifter och uttrycket postorder tas bort*

Barn och unga är en särskilt sårbar grupp som förtjänar ett starkt skydd. Det har att göra med att denna grupp är särskilt känslig för nikotinetns beroendeframkallande egenskaper och riskerar att drabbas av skador i större utsträckning jämfört med vuxna. Reglerna som säkerställer att ålderskravet kan uppfyllas är därför några av de viktigaste i lagen om tobak och liknande produkter.

Det finns ett generellt krav på att näringsidkare som säljer tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare till konsumenter ska se till att verksamheten är ordnad på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Det gäller oavsett om varorna säljs i en fysisk butik eller på internet. I en fysisk butik kan kontrollen göras förhållandevis enkelt genom uppvisandet av en giltig legitimation. På internet får andra lösningar användas. Det finns exempelvis elektroniska tjänster för legitimering. I detta sammanhang kan det vara värt att notera att kravet på ålderskontroll enligt 5 kap. 18 § lagen om tobak och liknande produkter avser mottagaren och inte den som beställer varan.

Även om det är något svårare att kontrollera mottagarens ålder i en webbutik är ålderskravet en så viktig del av den svenska tobaksregleringen att det inte finns anledning att sänka kraven för handel som sker genom internet. De näringsidkare som säljer tobaksvaror, e-cigarettor eller påfyllningsbehållare genom en webbutik har alltså ansvar för att verksamheten utformas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Arbetet med egenkontroll är en del i att se till att ålderskraven följs. Kraven på egenkontrollprogram finns i 5 kap. 6 § och 17 §.

*Göteborgs kommun* framför att ansvarsfrågan vid leveranser till följd av distansförsäljning måste klargöras och att det är alltför stora och komplexa frågor för att de ska kunna hanteras inom ramen för en myndighetsföreskrift. Kommunen bedömer att det i lagen måste klargöras om en säljare kan bli föremål för administrativ sanktion för något ett ombud gjort, om ett ombud kan bli föremål för straffrättsliga åtgärder och om samma krav på egenkontroll ska gälla vid försäljning som sker via ombud.

Regeringen är medveten om de svårigheter och den komplexitet som följer av att krav på ålderskontroll även gäller vid handel som sker genom internet. Folkhälsomyndigheten har emellertid ställt sig positiv till att meddela föreskrifter om detta. Motsvarande föreskrifter om egenkontroll har utfärdats av Läkemedelsverket avseende egenkontroll vid försäljning

av receptfria läkemedel. Där framgår bl.a. att egenkontrollprogrammet ska innehålla en instruktion för hur bestämmelserna om åldersgräns vid köp av receptfria läkemedel ska följas och att en verksamhetsutövare som anlitar underleverantör har ansvar för att underleverantören utför uppdraget i enlighet med gällande bestämmelser på området (17 och 18 §§ LVFS 2009:20). Regeringen anser därför att det i dagsläget saknas anledning att utgå från att dessa frågor inte kan hanteras genom myndighetsföreskrifter.

Uppräkningen i 5 kap. 19 § som innehåller försäljning genom postorder har blivit omodern. Uppräkningen omfattar redan distansförsäljning och försäljning på liknande sätt, i vilket försäljning genom postorder får sägas ingå. Det saknas därför behov av att uttryckligen ange försäljning genom postorder.

#### *Folkhälsomyndigheten bör utfärda föreskrifter om hur mottagarens ålder ska kontrolleras*

*Folkhälsomyndigheten* framför att de är positiva till att meddela närmare föreskrifter om ålderskontrollen, men att de ser en problematik med den av utredningen föreslagna utformningen av bestämmelsen. Genom att ge myndigheten bemyndigande att föreskriva om hur mottagarens ålder ska kontrolleras förskjuts ansvaret för att säkerställa mottagarens ålder till myndigheten. De tekniska lösningarna för att säkerställa vem som utför ett köp är många, utvecklas snabbt och är knutna till specifika aktörer. Det riskerar därför att bli en snedvriden konkurrens om föreskrifterna ska styra vilka tekniska lösningar som ska godtas. Problematiken kring ålderskontrollen består inte främst av vilken teknisk lösning som används utan att rutinen för ålderskontroll är otydlig när det gäller vem som tar emot en beställd vara. Myndigheten bedömer att bemyndigandet att föreskriva om egenkontrollprogram är tillräckligt för att de ska kunna vägleda om hur mottagarens ålder kan kontrolleras och hur verksamheten kan anpassas för en fullgod kontroll.

Vid försäljning genom fysiska butiker kontrolleras åldern normalt sett genom uppvisande av giltig legitimation. Vid försäljning på internet kan ålderskontrollen åtminstone delvis behöva ske genom olika tekniska lösningar och andra åtgärder. Då kan frågor om vilka tekniska lösningar och åtgärder som uppfyller kraven på ålderskontroll i 5 kap. 18 och 19 §§ uppstå.

Som Folkhälsomyndigheten påpekar bör det inte främst vara valet av teknisk lösning för ålderskontroll som avgör om en fullgod ålderskontroll utförs. Det viktiga är att ålderskontrollen är ändamålsenlig och säkerställer att tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare inte lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år. Det framgår av lagen att det är näringsidkaren som är ansvarig för att tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare lämnas till rätt person. Detta gäller även om näringsidkaren anlitar en underleverantör. Hur mottagarens ålder ska kontrolleras och hur verksamheten ska anpassas så att kontrollen kan ske på ett fullgott sätt bör däremot Folkhälsomyndigheten meddela närmare föreskrifter om. Enligt Folkhälsomyndigheten finns det utrymme att ge vägledning i frågan om ålderskontroll genom bemyndigandet att föreskriva om egenkontrollprogram. Regeringen håller med om att Folkhälsomyndigheten redan har rätt att



föreskriva om kraven på ålderskontrollen genom bemyndigandet om egenkontroll. Det behövs därför inte något särskilt bemyndigande om ålderskontrollen. Regeringen vill dock poängtera att det är viktigt att reglerna som säkerställer att ålderskravet kan uppfyllas tydliggörs genom föreskrifter så att barn och unga kan skyddas från dessa produkter.

*Det saknas skäl att ge kommunen befogenhet att genomföra köp på internet med fingerade personnummer*

Tillsynsmyndigheterna har i 7 kap. ett flertal befogenheter som kan användas för att se till att ålderskravet följs. Kommunen har bl.a. möjlighet att med stöd av 7 kap. 22 § genomföra kontrollköp för att få underlag till att föra en dialog med den som lämnar ut tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare. Av praktiska skäl är det svårare att genomföra kontrollköp på internet jämfört med i fysiska butiker. Det finns därför anledning att se om kommunens befogenheter bör utökas på något sätt.

Kommunernas befogenhet att genomföra kontrollköp finns i 7 kap. 22 § lagen om tobak och liknande produkter. Den omfattar även detaljhandel som sker genom internet.

Befogenheten att genomföra kontrollköp infördes 2014 för tobak, folköl och receptfria läkemedel. Av förarbetena (prop. 2013/14:56) framgår att en utgångspunkt för all myndighetsverksamhet är att den ska bedrivas i enlighet med lagarna och att myndighetsutövning ska bedrivas i öppna och för medborgarna iakttagbara former. Vissa former av myndighetsutövning behöver dock innefatta dolda moment för att kunna vara effektiv. Kontrollköpet är en sådan form av myndighetsutövning. De dolda inslagen ska dock begränsas i så hög utsträckning som möjligt. Frågan blir därför hur långt kommunens befogenhet egentligen sträcker sig, om det t.ex. är möjligt att använda oriktiga personuppgifter för att beställa en vara för att kontrollera om en näringsidkare kontrollerar åldern på mottagaren av varan.

Av 5 § Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om kontrollköp av folköl och tobaksvaror (FoHMFS 2015:1) framgår att kontrollköpet ska genomföras utan att kontrollköparen lämnar felaktiga eller vilseledande uppgifter eller utövar andra påtryckningar vid köpet. Det ligger i linje med att myndighetsutövning ska ske i öppna och för medborgarna iakttagbara former. För att det ska vara möjligt att uppge oriktiga personuppgifter skulle det krävas ett uttryckligt lagstöd, vilket saknas i dag. Det är alltså inte möjligt att använda oriktiga personuppgifter för att beställa en vara i en webbutik. Frågan är om det bör införas en sådan möjlighet.

Det har nyligen införts en befogenhet för bl.a. Konsumentombudsmannen att köpa produkter under dold identitet om det är nödvändigt för tillsynen av marknadsföringslagen, se 44 a § nyss nämnda lag. Av förarbetena (prop. 2019/20:120 s. 61) framgår följande. Köp i butik leder vanligen inte till några praktiska svårigheter när det gäller att dölja syftet med köpet eller att skydda anonymiteten hos den som gör själva köpet. Det omvända gäller vid köp på internet. Då är det ofta nödvändigt att köparen uppger både namn och adress för att betalning och leverans ska kunna ske. I många fall är det nödvändigt att köparen legitimerar sig för att kunna hämta ut en vara och ibland är försäljningen organiserad så att en beställ-

ning kräver att personnummer anges. För att köp ska kunna ske dolt måste myndigheten i sådana fall uppge oriktiga personuppgifter.

Det kan konstateras att när det gäller testköp enligt marknadsföringslagen framgår det uttryckligen av lagtexten att köpen får ske under dold identitet. Tjänstemän vid myndigheten får uppge ett påhittat namn och andra neutrala kontaktuppgifter. Det gäller dock inte fingerade personnummer. Denna möjlighet har hittills framför allt varit förbehållen Polismyndigheten och Försvarsmaktens underrättelseverksamhet. Regeringen ansåg i ovan nämnd proposition (samma prop. s. 62) att den restriktiva hållning som finns i Sverige när det gäller att verka under annan identitet gjorde att det varken framstod som rimligt eller lämpligt att konstruera ett system där myndigheter får tillgång till fingerade personuppgifter för att genomföra testköp.

Mot bakgrund av ålderskravet är det troligt att de flesta webbutiker kräver personnummer innan varorna skickas till mottagaren. För att tjänstemännen inte ska behöva använda sina privata personnummer skulle det behövas ett system med fingerade personnummer som myndigheten kan använda för att det ska vara möjligt att genomföra en beställning. Det kan därmed i och för sig sägas finnas ett behov av att använda fingerade personnummer för att undersöka om näringsidkare kontrollerar mottagarens ålder vid handel på internet. Med hänsyn till den restriktiva hållning som finns i svensk rätt anser regeringen dock att det inte framstår som lämpligt att i detta sammanhang föreslå att kommunerna ska få tillgång till fingerade personnummer.

Utän en möjlighet att använda fingerade personnummer torde det sällan vara möjligt att använda andra oriktiga personuppgifter, såsom exempelvis namn och adress, för att genomföra en beställning. Det saknas därmed skäl att utvidga kommunens möjligheter till att använda andra oriktiga personuppgifter.

I detta sammanhang kan det noteras att regeringen har argumenterat för att det vid testköp på miljöområdet i och för sig inte kan krävas av enskilda myndighetsanställda att de ska utföra myndighetsutövning genom att använda sina egna personuppgifter, men att det inte heller finns något som hindrar att så sker (prop. 2019/20:137 s. 62). I propositionen Anpassningar till EU:s marknadskontrollförordning (prop. 2020/21:189) föreslogs att en marknadskontrollmyndighet ska ha befogenhet att införskaffa varuprover under dold identitet om det är nödvändigt för att uppnå syftet med kontrollen. Det konstaterades att inte finns någon lagstadgad möjlighet för marknadskontrollmyndigheter att använda fingerade personnummer för att införskaffa varuprover och att det inte fanns tillräckligt underlag att införa någon sådan möjlighet (samma prop. s. 41–42). Eftersom användandet av privata personuppgifter inte innebär att några oriktiga personuppgifter används skulle motsvarande resonemang kunna föras i fråga om kontrollköp. Huruvida det är lämpligt att genomföra kontrollköp på detta sätt är en fråga som slutligen får avgöras av myndigheten och den enskilda tjänstemannen.

#### *Det ska finnas ett tydligt och klart synbart meddelande*

Kravet på att det ska finnas en tydlig och klart synbar skylt på försäljningsstället om förbudet att lämna ut tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare infördes som en del i att skärpa regleringen kring ålderskravet

(prop. 2004/05:118 s. 22). Detta krav gjordes dock inte teknikneutralt, utan omfattar endast fysiska butiker.

Försäljningen av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare sker numera i hög utsträckning genom internet. Ett krav på att upplysa om att produkterna inte får lämnas ut till någon som inte har fyllt 18 år kan vara påkallat även vid handel som sker genom internet. Det gör både den som köper och den som säljer produkten uppmärksam på ålderskraven. Det framstår vidare som ändamålsenligt att samma krav gäller i fysiska butiker som i webbbutiker, även om de tekniska lösningarna kan komma att se olika ut.

Regeringen anser därför att kravet på att det ska finnas en tydlig och klart synbar skylt på fysiska försäljningsställen bör ändras till ett tydligt och klart synbart meddelande på försäljningsställena. I avsnitt 5.3.3 föreslås definitioner av begreppen försäljningsställe och fysiskt försäljningsställe. Att orden skylt ändras till meddelande och fysiskt försäljningsställe till försäljningsställe innebär att bestämmelsen anpassas och görs teknikneutral så att den omfattar såväl fysiska butiker som webbbutiker.

## 8 Riskerna med e-cigarettor och behovet av en skärpt reglering

### 8.1 Riskerna med e-cigarettor

#### 8.1.1 Vad är en e-cigarett?

På EU-nivå regleras e-cigarettor huvudsakligen genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter (tobaksproduktdirektivet). I direktivets artikel 2 definieras e-cigarettor och påfyllningsbehållare på följande sätt:

*Elektronisk cigarett:* en produkt som kan användas för konsumtion av nikotinånga via ett munstycke, eller beståndsdel av den produkten, inbegripet patron, en tank och anordningen utan patron eller tank. Elektroniska cigarettor kan vara avsedda för att användas endast en gång eller vara påfyllningsbara med hjälp av en påfyllningsbehållare och en tank, eller laddningsbara med engångspatroner.

*Påfyllningsbehållare:* en behållare som innehåller vätska som innehåller nikotin och som kan användas för att fylla på en elektronisk cigarett.

Definitionerna ligger till grund för de svenska reglerna om e-cigarettor och påfyllningsbehållare som finns i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter och är därmed centrala för vad som ska betraktas som en e-cigarett respektive en påfyllningsbehållare.

Vid användning av e-cigarettor förångas en vätska som, förutom nikotin, även innehåller en rad andra ämnen. E-vätskan som används i e-cigarettor

innehåller i normala fall organiska lösningsmedel, nikotin, smakämnen och andra tillsatser. De lösningsmedel som ofta används är glycerol och propylenglykol, men även andra ämnen förekommer. E-vätskan säljs i en mängd olika smaker. Det rör sig om smaker som frukt, godis och mint, men det finns även e-vätska som smakar tobak.

### **8.1.2 Nuvarande kunskapsnivå om riskerna**

E-cigaretterna är fortfarande förhållandevis nya på marknaden och de långsiktiga effekterna på hälsan är fortfarande osäkra. Riskerna med att använda e-cigaretter behandlas i rapporten *Electronic Nicotine Delivery Systems and Electronic Non-Nicotine Delivery Systems (ENDS/ENNDS)* från Världshälsoorganisationen (WHO) som publicerades 2016. Vidare presenterade Europeiska kommissionen nyligen rapporten *Scientific Committee on Health, Environmental and Emerging Risks (SCHEER) Final Opinion on electronic cigarettes* om riskerna med att använda dessa produkter. Vissa slutsatser om riskerna för att utveckla sjukdomar kan dras utifrån nu tillgängliga data.

E-cigaretter innehåller nikotin som är ett giftigt och starkt beroendeframkallande ämne. En dos på omkring 60 mg nikotin är dödlig för människor, så all hantering av detta ämne medför en uppenbar risk för förgiftning. När det gäller nikotinets beroendeframkallande egenskaper är de framför allt kopplade till ämnets förmåga att påverka kroppens belöningssystem i form av främst ökad frisättning av dopamin. Efter upprepad exponering ökar nikotinreceptorerna i antal och den stimulerande effekten tilltar, samtidigt som en tolerans mot nikotinets negativa effekter i form av illamående och yrsel snabbt utvecklas. Nikotinet innebär risk för att utveckla beroende, kan påverka fostrets utveckling under graviditeten och misstänks kunna främja utveckling av cancertumörer. Risken för långsiktiga effekter på hjärnans utveckling finns inte bara hos foster, utan även hos ungdomar.

Den e-vätska som används i e-cigaretter innehåller, förutom nikotin, en rad andra tillsatser. En mängd aktörer tillverkar e-vätskorna och det finns flera tusen olika produkter på marknaden. Nivåer av giftiga ämnen varierar kraftigt både mellan varumärken och även mellan produkter inom samma varumärke. Det är därför svårt att få en enhetlig bild av riskerna med att använda e-cigaretter. Det är dock sedan länge känt att vissa tillsatser kan leda till skador på lungornas celler och tecken på påverkan av luftvägarna har kunnat påvisas efter användning. I vissa fall kan riskerna med tillsatser i form av exempelvis smaksättning till och med innebära större risker än de risker som är förknippade med nikotinet.

Ångorna som skapas av e-cigaretter innehåller ämnen inom gruppen aldehyder som är mycket reaktiva. De kan orsaka irritation, oxidation och är giftiga både på kort och lång sikt. Vid normal användning av e-cigaretter bedöms det som troligt att ångorna från e-cigaretter är mindre giftiga än röken från vanliga cigaretter. Samtidigt är e-cigaretterna sannolikt inte ofarliga och efter en längre tids användning kan en ökad risk för kroniska obstruktiva lungsjukdomar, lungcancer och hjärtkärlsjukdomar förväntas. Nivån av dessa risker är troligen lägre vid användning av e-cigaretter jämfört med de risker som tobaksrök medför. Det saknas dock tillräcklig

forskning för att kvantifiera risknivåerna och det är därmed inte möjligt att jämföra e-cigarett med röktaobak.

### 8.1.3 Särskilt om riskerna för barn och unga

Barn och unga är särskilt känsliga för skador av nikotin. Europeiska kommissionen konstaterar i ovan nämnda rapport att nikotinet kan orsaka permanenta förändringar i hur signalsystemet fungerar i hjärnan hos ungdomar, vilket potentiellt kan få allvarliga konsekvenser när det gäller beroende, kognition och känsloreglering. Det är också tydligt att ungdomar uppskattar att det är fråga om en ny produkt medan vuxna använder e-cigarett för att de vill sluta röka. Smaksättningen av e-cigarett attraherar både ungdomar och vuxna eftersom smakerna minskar intrycket av att det är fråga om farliga produkter och ökar viljan att prova dem. Bland tonåringar är smaken en av de viktigaste faktorerna till att de provar och fortsätter att använda e-cigarett. E-cigarett som smakar tobak uppfattas bland ungdomar som farligare än e-cigarett med fruktsmaker eller söta smaker. E-cigarettorna kan dessutom fungera som en inkörsport till bruk av andra produkter inklusive tobak genom att attrahera tonåringar och unga vuxna, som inte annars skulle använda nikotinprodukter. Enligt ovan nämnd rapport är sannolikheten att börja använda vanliga cigarett 30,4 procent för den som någon gång har rök e-cigarett, jämfört med 7,9 procent för den som aldrig har använt e-cigarett. Denna typ av produkter riskerar därmed att motverka de restriktiva åtgärder som många länder vidtar inom tobaksområdet.

Användningen av e-cigarett bland ungdomar har följts i Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) nationella skolundersökning om ungas erfarenheter av alkohol, tobak, narkotika och spel om pengar sedan år 2014. Fram till och med åren 2018–2019 syntes en kraftig ökning av andelen som någon gång använt e-cigarett. År 2019 uppgav 33 procent av eleverna i årskurs nio att de någon gång provat e-cigarett. När det gäller elever i årskurs två i gymnasiet var det 37 procent som hade provat e-cigarett samma år. År 2021 hade det minskat till 24 procent av niondeklassarna och 35 procent av gymnasieeleverna som någon gång använt e-cigarett. Samtidigt har snusningen ökat och uppgången var 2021 särskilt stor bland flickor, som också i stor utsträckning har använt tobaksfritt nikotinsnus. I undersökningen 2019 fick eleverna även uppges varför de använt e-cigarett. Den absolut vanligaste anledningen var att de var nyfikna och ville testa och omkring 80 procent svarade att de provat e-cigarett på grund av nyfikenhet. Endast 4 procent av eleverna svarade att de provade produkten för att sluta röka eller snusa (CAN:s nationella skolundersökning 2019 och 2021, rapport 187 och 205).

Unga har alltså visat sig vara öppna för att använda andra nikotinprodukter än cigarett, däribland e-cigarett. Genom att smaksätta produkterna på olika sätt kan de riktas in mot olika grupper. Fruktsmakerna och de söta smakerna är särskilt intressanta för personer som inte har rök tidigare. Unga vuxna föredrar söta smaker och smaker av mentol och körsbär. Icke-rökare föredrar särskilt kaffe och mentolsmaker. Även vuxna föredrar söta smaker, medan de undviker bittra och skarpa smaker.

Vuxna rökare, särskilt män, föredrar framför allt tobakssmaker men även mentol och fruktsmaker kan attrahera denna grupp.

Det är inget nytt att industrier som tillverkar produkter för mänsklig konsumtion använder olika sorters smaksättning för att attrahera användare, särskilt då sötare smaker. Det har t.ex. förekommit att alkoholindustrin har utvecklat olika söta drycker som har varit attraktiva för ungdomar. Söta lukter, särskilt de som associeras med frukt, kan göra produkter med alkohol mer välsmakande. På liknande sätt används söta smaktillsatser för att få nikotinprodukten att bli mer välsmakande.

De flesta vuxna som röker har påbörjat rökningen innan de fyllt 18 år. Det innebär att rökningen har påbörjats under en tid då preferensen för söta smaker fortfarande är väldigt hög. Vanligtvis upplever den som provar att röka tobak för första gången illamående, hosta eller yrsel. Om det är möjligt att maskera den naturliga skarpheten i tobakssmaken, så kan denna upplevelse bli mindre negativ. Tobak smakar närmast bittert, vilket är den smak som är minst uppskattad hos alla ålderskategorier.

### 8.1.4 E-cigarett är skadliga produkter

Sammantaget kan det sägas att e-cigarett utan tvekan är en skadlig produkt. De innehåller nikotin, som är ett starkt beroendeframkallande ämne. E-cigaretternas attraktionskraft hos unga gör att det finns en risk för att de fungerar som en inkörsport till ett nikotinberoende. Det riskerar i sin tur att motverka de ansträngningar som har gjorts på folkhälsoområdet. Det finns därför anledning att inta en restriktiv hållning till e-cigarett och påfyllningsbehållare och att överväga skärpta regleringar av dessa produkter.

## 8.2 Ingen tillståndsplikt vid handel med e-cigarett och påfyllningsbehållare

**Regeringens bedömning:** Det bör inte införas en tillståndsplikt vid handel med e-cigarett och påfyllningsbehållare.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** I motsats till utredningens bedömning ser en majoritet av remissinstanserna, däribland ett flertal kommuner, *Eurobrands Distribution AB* och *Riksförbundet Visir*, ett behov av att införa tillståndsplikt vid handel med e-cigarett och påfyllningsbehållare. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Region Dalarna* anser att det kan behöva övervägas på nytt om en tillståndsplikt bör införas.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att anmälningsplikt för partihandel med e-cigarett och påfyllningsbehållare bör övervägas. *Sveriges advokatsamfund* instämmer i utredningens analys och bedömning att tillståndsplikt vid handel inte ska införas för e-cigarett.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Nuvarande krav*

Det finns i dag ett krav på att en näringsidkare inte får bedriva detaljhandel med e-cigarett eller påfyllningsbehållare utan att först ha anmält försäljningen till den kommun där försäljningen ska ske. Ett skäl för införandet av anmälningsplikten var att tillsynen underlättas genom att tillsynsmyndigheten underrättas om verksamheten. När reglerna om anmälningsplikt infördes efterfrågade ett flertal remissinstanser att krav på tillstånd skulle införas i stället. Regeringen bedömde dock då att skäl saknades för att införa ett sådant krav (prop. 2016/17:132 s. 61). Sedan dess har tillståndsplikt införts för detalj- och partihandel med tobaksvaror och det finns därför anledning för regeringen att på nytt ta ställning till om tillståndsplikt bör införas även för e-cigarett och påfyllningsbehållare.

### *Det saknas tillräckliga skäl för att införa ett tillståndskrav för e-cigarett*

När tillståndsplikten för detalj- och partihandel med tobaksvaror infördes var ett avgörande skäl att motverka illegal handel av tobaksvaror. Den illegala handeln bedömdes som problematisk av flera skäl, såsom minskade skatteintäkter, ökade inkomster för kriminella aktörer samt osund konkurrens mellan hederliga och ohederliga handlare. I och med att varorna säljs utan punktskatt undermineras ett av regeringens mest effektiva verktyg i det tobaksförebyggande arbetet och varorna blir mer överkomliga, inte minst för barn och ungdomar. Den illegala försäljningen bedömdes därför som ett hot mot de folkhälsopolitiska målen. Regeringen ansåg att det var ändamålsenligt att införa en tillståndreglering som innefattar en möjlighet att på förhand pröva näringsidkarens lämplighet och vandel samt en möjlighet att senare återkalla tillståndet. Därigenom kan de illegala och oseriösa inslagen i detaljhandeln begränsas. Möjligheten att återkalla tillståndet ger dessutom tillståndsmyndigheterna tillgång till en mer ingripande sanktion som kan få en viktig preventiv effekt (prop. 2017/18:156 s. 56–57).

De främsta nackdelarna med tillståndsplikten som lyftes fram var den ökade administrationen och de ökade kostnaderna som en sådan skulle innebära för tillsynsmyndigheterna, i vart fall i ett initialt skede. En annan nackdel som nämndes var att det finns en risk för att tillsynsmyndigheterna får mindre tid för faktisk tillsyn (samma prop. s. 57–58).

Flera remissinstanser efterfrågar ett krav på tillstånd för försäljning även för e-cigarett och påfyllningsbehållare, eftersom kontrollen kring dessa produkter enligt deras mening behöver skärpas på olika sätt.

Det finns skäl som talar för att införa ett krav på tillstånd vid handel med e-cigarett och påfyllningsbehållare, som t.ex. att lättare kunna kontrollera handlarna på förhand och kunna återkalla ett tillstånd. Det saknas dock säkra uppgifter om i vilken utsträckning det förekommer illegal försäljning av e-cigarett. När det gäller ålderskravet finns problem med att e-cigarett och påfyllningsbehållare överläts till minderåriga, men det är svårt att dra några slutsatser om det beror på langning mellan privatpersoner eller om huruvida det beror på bristande ålderkontroll från näringsidkarens sida vid

försäljning. Det är därför svårt att avgöra om införandet av en tillståndsplikt skulle medföra någon påtaglig förbättring.

I detta sammanhang bör det också beaktas att e-cigarettor än så länge är produkter som används av förhållandevis få personer. Med hänsyn till att marknaden för e-cigarettor och påfyllningsbehållare får anses vara förhållandevis liten, och att det är osäkert hur stort behov det finns av en ökad kontroll av försäljningen, anser regeringen att det i dagsläget saknas tillräckliga skäl för att införa en tillståndsplikt. Det är dock av stor betydelse att skydda barn och unga från att utveckla ett nikotinberoende. Utvecklingen avseende dessa produkter bör därför följas noggrant och det är inte uteslutet att regeringen kan behöva överväga på nytt om en tillståndsplikt bör införas.

Anmälningsplikten gäller för detaljhandeln. Det finns för tillfället inte skäl att utvidga den till att även gälla partihandeln, såsom *Länsstyrelsen i Stockholm* framfört. Även regleringen av partihandlarens roll kan dock behöva ses över beroende på utvecklingen av marknaden.

### 8.3 Anmälan om försäljning till den kommun där näringsidkaren är etablerad

**Regeringens förslag:** Näringsidkare ska anmäla försäljning av e-cigarettor och påfyllningsbehållare till den kommun där det fysiska försäljningsstället är beläget. Om ett fysiskt försäljningsställe saknas, ska anmälan göras till den kommun där företaget har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, till den kommun där företaget har ett fast driftställe.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Folkhälsomyndigheten* tillstyrker förslaget, men anser att det bör göras ett tillägg i lag eller förordning med en skyldighet för kommunerna att underrätta Folkhälsomyndigheten om vilka näringsidkare som anmält försäljning via webbplats för att underlätta myndighetens kunskap om vilka detaljhandlare den ska utöva tillsyn över. *Sveriges Kommuner och Regioner* instämmer i att näringsidkaren ska anmäla försäljning av e-cigarettor och påfyllningsbehållare till den kommun där näringsidkaren är etablerad.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt nuvarande 5 kap. 15 § lagen om tobak och liknande produkter måste en näringsidkare som har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige anmäla detaljhandel med e-cigarettor och påfyllningsbehållare till den kommun där försäljningen ska ske.

Det har framkommit att näringsidkare som bedriver detaljhandel med e-cigarettor och påfyllningsbehållare anmäler sin försäljning till små kommuner med begränsade resurser att bedriva tillsyn, trots att större delen av försäljningen sker till konsumenter i storstadsregionerna. Detta problem finns vid handel på internet. Det finns därför anledning att se över om ordningen med anmälan bör ändras på något sätt.

När det gäller försäljningstillstånd för detaljhandel med tobaksvaror kan det konstateras att det enligt 5 kap. 3 § andra stycket är kommunen där



försäljningsstället är beläget som ska meddela sådant tillstånd. Om försäljningsställe saknas, meddelas tillstånd av den kommun där det företag som vill bedriva detaljhandel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe.

Kommunen har i första hand ett ansvar för tillsyn vid de fysiska försäljningsställena, se 7 kap. 3 och 4 §§ lagen om tobak och liknande produkter. Enligt regeringens mening är det därför lämpligt att anmälan av försäljning av e-cigarett och påfyllningsbehållare i första hand görs till den kommun i vilken det finns ett fysiskt försäljningsställe. På motsvarande sätt som vid en ansökan om tillstånd för detaljhandel med tobaksvaror är det lämpligt att, för det fall att det saknas ett fysiskt försäljningsställe, föreskriva att anmälan ska göras till den kommun där företagets säte är beläget. Om företagets säte är beläget utomlands, görs anmälan lämpligen till den kommun i vilken företaget har en anknytning i form av ett fast driftställe.

För att förhindra att företag som bedriver detaljhandel med e-cigarett och påfyllningsbehållare genom internet undgår ändamålsenlig tillsyn bör en ordning som motsvarar den som gäller vid ansökan om tillstånd för detaljhandel med tobaksvaror införas vid anmälan om detaljhandel med e-cigarett och påfyllningsbehållare. Det skapar dessutom en enhetlig ordning för ansökningar om tillstånd och anmälningar av försäljning på tobaksområdet.

Det finns för närvarande inte beredningsunderlag för att införa en skyldighet för kommunerna att underrätta Folkhälsomyndigheten om vilka näringsidkare som anmält försäljning via webbplats. Regeringen håller dock med Folkhälsomyndigheten om att en sådan ordning skulle kunna underlätta deras tillsyn. Regeringen kan därför behöva återkomma i denna fråga.

## 8.4 Omedelbar verkställbarhet av beslut

**Regeringens bedömning:** Folkhälsomyndighetens beslut om att förbjuda, dra tillbaka eller återkalla elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare bör inte gälla omedelbart.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har uttalat sig om förslaget.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det förekommer en omfattande försäljning av e-cigarett och påfyllningsbehållare på internet. Det kan vara svårt för tillsynsmyndigheterna att få vetskap om och kontrollera dessa varor, vilket även gör det svårt att förutse vilka produkter som kan hamna på marknaden och vilka krav som behöver ställas för att upprätthålla ett högt skydd för konsumenterna. I 7 kap. 14 § lagen om tobak och liknande produkter finns därför en bestämmelse som gör det möjligt för Folkhälsomyndigheten att ingripa mot produkter som, trots att de uppfyller kraven i lagen, kan utgöra en allvarlig risk för människors hälsa. Den ger Folkhälsomyndigheten en möjlighet att förbjuda att produkten tillhandahålls konsumenterna på marknaden och att förelägga tillverkaren, importören eller distributören att dra tillbaka eller återkalla produkten. Besluten kan

avse såväl vissa typer av produkter som vissa specifika produkter. Dessa beslut gäller dock inte omedelbart.

Utredningen föreslår att Folkhälsomyndighetens beslut om e-cigarett och påfyllningsbehållare som kan utgöra en allvarlig risk för människors hälsa, trots att produkten uppfyller kraven i lagen, ska gälla omedelbart om inte något annat anges i beslutet. Om en produkt är förenad med sådana risker anser utredningen att det är av stor betydelse att myndighetens beslut om förbud, tillbakadragande eller återkallelse kan verkställas utan att laga kraft behöver inväntas. Det kan i detta sammanhang noteras att kommunens beslut att förbjuda fortsatt försäljning eller meddela varning vid allvarliga eller upprepade överträdelse av lagens bestämmelser gäller omedelbart, se 7 kap. 13 § lagen om tobak och liknande produkter.

I 35 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut. Enligt huvudregeln i första stycket får beslut som kan överklagas inom en viss tid verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. Tredje stycket innebär en möjlighet för myndigheten att verkställa beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska i så fall först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs eller någon annan omständighet.

Av förarbetena till bestämmelsen i förvaltningslagen framgår att syftet med att låta verkställighet ske först efter laga kraft är att skydda enskilda när verkställigheten kan riskera att urholka rätten att överklaga beslutet. Reglerna om omedelbar verkställighet bör i första hand ta sikte på sådana situationer där det finns ett angeläget allmänt eller enskilt intresse som kräver omedelbar verkställighet, t.ex. upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt avvärjande av omedelbar fara för andras liv eller hälsa. Myndigheten ska i så fall bedöma att skyddet av intresset verkligen kräver att beslutet verkställs omedelbart. Det måste med andra ord finnas en viss fara för att en försening leder till beaktansvärda skadeverkningar i dessa fall. Om ett visst beslut medför mycket ingripande verkningar för någon enskild kan det finnas skäl att avvakta med verkställigheten till dess att överklagandetiden har gått ut. Bedömningen bör, liksom i andra sammanhang, göras med beaktande av bl.a. den allmänna proportionalitetsprincipen (prop. 2016/17:180 s. 211–218).

En förutsättning för besluten som Folkhälsomyndigheten kommer att fatta med stöd av den aktuella bestämmelsen är att myndigheten har konstaterat, eller har rimliga skäl att anta, att produkterna utgör en allvarlig risk för människors hälsa. Om en produkt är förenad med sådana risker är det givetvis av stor betydelse att myndighetens beslut om förbud, tillbakadragande eller återkallelse kan verkställas utan att laga kraft behöver inväntas. Med utgångspunkt i de uttalanden som görs i förarbetena till förvaltningslagen anser regeringen att det i de situationer då förutsättningarna för Folkhälsomyndigheten att besluta om förbud, tillbakadragande och återkallelse är uppfyllda i många fall också bör finnas ett stöd för tillämpning av 35 § förvaltningslagen med hänvisning till folkhälsan som ett viktigt allmänt intresse. Även om en omedelbar verkställighet kan leda till ingripande verkningar för den näringsidkare som beslutet

riktar sig mot, är intresset av att skydda konsumenternas hälsa många gånger så starkt att näringsidkarens intresse – efter en proportionalitetsbedömning – måste stå tillbaka. Redan mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om det, som utredningen föreslår, finns behov av en ny bestämmelse om omedelbar verkställighet i lagen om tobak och liknande produkter. Som regeringen konstaterade i förarbetena till den lagen bör det samtidigt framhållas att det på tobaksområdet inte lika ofta som på t.ex. alkoholområdet finns behov i det enskilda fallet av att förelägganden eller förbud ska gälla omedelbart (jfr prop. 2017/18:156 s. 133). Vid en samlad bedömning anser regeringen alltså att den möjlighet som finns att tillämpa 35 § förvaltningslagen och på den grunden förordna att beslut ska verkställas omedelbart är tillräcklig för de aktuella fallen.

## 8.5 Förbud mot försäljning av e-vätska med en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak

**Regeringens förslag:** Tillämpningsområdet för lagen om tobak och liknande produkter ska utvidgas till att omfatta nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter.

Vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter ska inte få tillhandahållas konsumenter på marknaden om vätskorna innehåller tillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av något annat än tobak.

Kommunen ska utöva tillsyn över att bestämmelserna följs på fysiska försäljningsställen, medan Folkhälsomyndigheten ska utöva tillsyn över förbudet mot smaksättning i andra fall än på fysiska försäljningsställen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om tillsatser.

Kommunerna ska få möjlighet att ta ut avgifter för sin tillsyn av den som bedriver försäljning av nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens, men utredningen har använt begreppet smaktillsatser i stället för tillsatser.

**Remissinstanserna:** Drygt hälften av de remissinstanser som uttalar sig, däribland *Cancerfonden*, *Tobaksfakta* samt flera kommuner, länsstyrelser och regioner, ser positivt på införandet av ett förbud mot försäljning av e-vätska med en tydlig märkbar doft eller smak av annat än tobak. De remissinstanser som är positiva till förslaget framhåller bl.a. att det är av särskild vikt att minska attraktiviteten för dessa produkter hos barn, unga och personer som inte tidigare använt nikotin för att bromsa det ökade användandet av e-cigaretter som på sikt riskerar att öka användandet av nikotin hos befolkningen som helhet. Flera remissinstanser, däribland *A non smoking generation*, *Folkhälsomyndigheten*, *Kemikalieinspektionen* och *Svensk dagligvaruhandel* framför att smakförbudet bör utvidgas till att även omfatta andra tobaksfria nikotinprodukter.

Knappt hälften av remissinstanserna, däribland *Eurobrands Distribution AB*, *Livsmedelsföretagen* och *Svenska tobaksleverantörsföreningen*, är emot förslaget om förbud mot smaksättning av e-vätskor. *Branschorganisationen för Elektroniska Cigaretter*, *British American Tobacco Sweden AB* och *Philip Morris International Sweden* framför bl.a. att en reglering som förbjuder eller kraftigt begränsar smaksättningen för att göra dessa produkter mindre lockande innebär att e-cigarettanvändare återgår till att röka och att färre rökare byter till e-cigaretter. Förslaget kommer därför sannolikt att orsaka skadliga effekter på folkhälsan. Samtidigt drabbas de företag som säljer e-cigaretter, e-vätska och tillbehör av stora ekonomiska konsekvenser och förslaget är diskriminerande då karakteristiska smaker är tillåtna i nya tobaksvaror och snus men otillåtna i e-cigaretter. Ett smakförbud kan även innebära en inskränkning av den fria rörligheten av varor inom EU. *Consumer Choice Center*, *Föreningen Svenska Vejpare (FSV)*, *NNA Sweden* och *EU for snus* framför att försäljningen av e-vätskor som smakar annat än tobak riskerar att flytta över till en svart marknad som inte går att kontrollera. Det finns frågor kring hur smaksättningen i e-vätskan ska kontrolleras då rekvisitet tydligt märkbar doft eller smak utgör en subjektiv bedömning.

*Folkhälsomyndigheten* tillstyrker förslaget om förbud mot smaksättning av e-vätskor men avstyrker förslaget gällande bedömningen av smak- eller dofttillsatser och att myndigheten ska bemyndigas att föreskriva vilka tillsatser som ska vara förbjudna. Vidare bör begreppet ”smaktillsatser” ersättas med ”tillsatser”. *Kemikalieinspektionen* stöder förslaget men anser att det bör utvidgas till andra tobaksfria nikotinprodukter då det finns en risk för att ett barn stoppar produkten i munnen och drabbas av akut förgiftning om en nikotinprodukt doftar eller smakar gott.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Regleringen av smak i tobaksproduktdirektivet*

Av artikel 7.1 i tobaksproduktdirektivet framgår att medlemsländerna ska förbjuda att tobaksvaror med karakteristisk smak släpps ut på marknaden. Med karakteristisk smak avses enligt artikel 2.25 en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak, till följd av en tillsats eller kombination av tillsatser, som kan inkludera men som inte begränsas till frukt, kryddor, örter, alkohol, karamell, mentol eller vanilj och som är märkbar före eller under användningen av en tobaksvara. Förbudet har genomförts i Sverige bl.a. genom 2 kap. 1 § första stycket lagen om tobak och liknande produkter som innebär att det inte är tillåtet att tillhandahålla cigaretter och rulltobak med karakteristisk smak till konsumenter på marknaden.

När det gäller e-cigaretter och påfyllningsbehållare regleras inte smaksättningen genom tobaksproduktdirektivet. I stället lämnas det till medlemsstaterna att bestämma om smaksättningen av dessa produkter. I direktivets inledning anges att det skulle kunna vara till nytta för medlemsstaterna att tillåta utsläppandet av smaksatta produkter på marknaden, men att dessa produkters potentiella attraktionskraft för ungdomar och icke-rökare bör uppmärksammas (se skäl 47 i tobaksproduktdirektivet).

Finland har sedan en tid förbjudit försäljning av vätska med karakteristiska dofter och smaker för användning i e-cigaretter. Förbudet omfattar

både vätska som innehåller nikotin och vätska som inte innehåller nikotin, se 24 § 2 och 25 § i den finska tobakslagen (549/2016). Av de finska förarbetena (den finska regeringens proposition till riksdagen med förslag till tobakslag och till vissa lagar som har samband med den, RP 15/2016 rd) framgår att syftet med att förbjuda karakteristiska dofter och smaker i vätskor som används i e-cigarett är att göra produkterna mindre lockande för barn och unga och att förhindra att produkterna blir en inkörsport till nikotinberoende för minderåriga. Däremot kan vuxna rökare som vill övergå till att använda e-cigarett göra det också i fortsättningen. Ett annat skäl till att begränsa smaksättningen är att förhindra att små barn drabbas av nikotinförgiftning, eftersom det är troligare att de spottar ut en vätska som smakar tobak jämfört med om den har en mer tilltalande smak. Andra skäl som nämns i de finska förarbetena är att e-cigarett kan användas av ungdomar för att konsumera narkotika och att vissa smaktillsatser kan innebära hälsorisker.

*Det ska införas ett förbud mot att sälja e-vätskor med tillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak*

Av Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) nationella skolundersökning om ungas erfarenheter av bl.a. tobak syntes fram till och med åren 2018–2019 en kraftig ökning av andelen elever som någon gång använt e-cigarett. År 2021 hade andelen minskat, men fortfarande var det 24 procent av niondeklassarna och 35 procent av gymnasieeleverna som någon gång använt e-cigarett, se avsnitt 8.1.3. E-cigarett ska inte användas av barn och unga som befinner sig i en period i livet då de är särskilt känsliga för nikotinets beroendeframkallande egenskaper. I USA har e-cigarettarna blivit den vanligaste nikotinprodukten bland ungdomar och majoriteten uppger att de använder icke-traditionella smaker såsom frukt eller godis. Genom smaksättningen kan upplevelsen för någon som inte är en van nikotinanvändare bli mer tilltalande. Frukt-smaker och söta smaker kan dessutom göra att produkterna uppfattas som mindre farliga. E-cigarettarnas popularitet bland unga i USA har på senare tid föranlett åtgärder som riktar in sig på smaksättningen av produkterna.

Det är angeläget att utvecklingen med en ökad användning av e-cigarett bland barn och unga bromsas. En ökad användning av nikotin hos ungdomar riskerar på sikt att leda till en ökad nikotinanvändning hos befolkningen som helhet. Det finns även anledning att beakta e-cigarettarnas attraktionskraft hos icke-rökare (jfr skäl 47 i tobaksprodukt-direktivet).

Smaksättningen tillsätts i den vätska som konsumeras genom e-cigarett. För att e-cigarett ska kunna utgöra ett alternativ för användare av rökto bak bör det även i fortsättningen vara tillåtet att sälja vätska som smakar tobak. Det är också denna smak som vuxna rökare är vana vid och som är tillåten på tobaksvaror. Däremot bör det inte vara tillåtet att använda tillsatser av smakämnen som gör e-cigarettarna attraktiva för barn, unga och icke-rökare. Viss smaksättning är särskilt problematisk, t.ex. när det är fråga om sötare smaker av frukt eller godis. För att begränsa användningen av produkter som innehåller nikotin för konsumtion är det motiverat att ställa upp krav på smaksättningen av e-cigarett. Det innebär att det bör införas ett förbud mot att på marknaden tillhandahålla vätska

som är avsedd att konsumeras genom e-cigarettor om vätskan innehåller tillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak. Ett sådant krav kan dessutom minska risken för förgiftningsfall hos barn, eftersom det bidrar till att vätskorna som innehåller nikotin smakar på ett mindre tilltalande sätt. Skälen för att införa ett smakförbud och då särskilt behovet av att skydda barn och unga väger tyngre än risken att någon e-cigarettanvändare, som flera remissinstanser påpekar, till följd av smakförbudet väljer att återgå till att röka eller att färre rökare byter till e-cigarettor.

Utredningen har föreslagit att det bör införas ett förbud mot att sälja e-vätskor med smaktillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak. *Folkhälsomyndigheten* anser att det är olämpligt att använda begreppet "smaktillsatser" och att det generella begreppet "tillsatser" bör användas i stället. Exempelvis kan andra tillsatser än just smaktillsatser utgöra en smakförstärkare.

För att inte tillsatser som kan leda till en förstärkning av smaker, trots att de i sig inte utgör smaktillsatser, ska falla utanför regleringen föreslår regeringen att det ska införas ett förbud mot att sälja e-vätskor med tillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak.

#### *Vilka tillsatser omfattas av förbudet?*

Förbudet omfattar de tillsatser, eller kombinationer av tillsatser, som påverkar smaken på ett sådant sätt att produkterna blir intressanta för andra målgrupper än rökare. Användningen av sådana ingredienser som behövs för att kunna tillverka vätska för konsumtion genom e-cigarettor, dvs. för sin funktion, omfattas dock inte.

Nikotinet är en beståndsdel som används framför allt för dess påverkan på det centrala nervsystemet. Det innebär att nikotinet inte ska betraktas som en tillsats som påverkar smaken, utan som en tillsats som används främst för dess funktion.

Vid sidan av nikotinet innehåller vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarettor i normala fall även organiska lösningsmedel och andra tillsatser. Detta är tillsatser som används främst för sin funktion och är då inte att betrakta som smakämnen.

För att avgöra vilka ämnen som ska betraktas som tillsatser som ger e-vätskan en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak bör i första hand den smak- eller doftpåverkan som ämnet har beaktas. Om ämnet, eller kombinationen av ämnen, leder till en tydligt märkbar doft- eller smakpåverkan bör det betraktas som en sådan tillsats. Bedömningen blir dock svårare om tillsatsen används både för att påverka produktens smak eller doft och dess funktion. Avgörande blir då ämnets huvudsakliga användningsområde och om det finns alternativa tillsatser som fyller samma funktion utan att påverka produktens smak. Endast det faktum att tillverkaren hävdar att tillsatsen används för dess funktion är inte tillräckligt för att undanta tillsatsen från förbudet.

För att avgöra vilket huvudsakligt användningsområde som en tillsats har kan det finnas anledning att jämföra med vilka tillsatser som typiskt sett används i e-cigarettor, men det kan också finnas skäl att se hur tillsatsen används utanför tobaksområdet. Om en tillsats även används för

smaksättning av livsmedel, talar det starkt för att tillsatsen ska betraktas som en tillsats som påverkar smaken. Det kan också finnas skäl att beakta vad tillverkare hittills har angett om olika tillsatser när de anmält produkterna till Folkhälsomyndigheten.

När det har konstaterats att en eller flera tillsatser har använts för att påverka smaken behöver det bedömas om tillsatserna leder till en tydligt märkbar smak eller doft av annat än tobak. Om så är fallet innebär det att vätskan är förbjuden och inte får tillhandahållas konsumenterna på marknaden.

*Folkhälsomyndigheten* avstyrker förslaget om bedömning av smak eller dofttillsatser då det är en mycket komplicerad bedömning och ett ineffektivt sätt att reglera smaksättningen. Folkhälsomyndigheten föreslår i stället att alla tillsatser som avger doft eller smak av annat än tobak förbjuds.

Målsättningen med regeringens förslag är att det inte ska få säljas e-vätskor som doftar eller smakar annat än tobak. Ett totalförbud mot tillsatser som har en smak eller doft är dock inte möjligt, då vissa av dessa tillsatser även kan ha en annan funktion. Avgörande blir då, som framgår ovan, tillsatsens huvudsakliga användningsområde. Dessutom bör det vara tillåtet med en vätska som smakar tobak för att e-cigarett ska kunna utgöra ett alternativ för användare av röktobak. Det kommer alltså att behöva göras bedömningar av vilka tillsatser som avger alternativt leder till att e-vätskor får en doft eller smak av annat än tobak. Såsom flera remissinstanser som är emot förslaget framför är regeringen medveten om att sådana bedömningar kan vara komplicerade. Det kan betonas att det endast är sådana tillsatser som krävs för e-cigarettens funktion eller som ger vätskan en tobakssmak som ska vara tillåtna.

Folkhälsomyndigheten avstyrker också förslaget om att myndigheten ska bemyndigas att föreskriva vilka tillsatser som ska vara förbjudna. Regeringen håller med om att det är mycket svårt att peka ut exakt vilka tillsatser som ska vara förbjudna. En lista av sådant slag kan aldrig bli fullständig. För att tillverkare och importörer ska ha möjlighet att avgöra vilka produkter som är tillåtna på marknaden kan det dock behövas föreskrifter om de tillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak och hur bedömningen av smak eller doftpåverkan ska göras. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör därför bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om tillsatser.

Tillsynen på tobaksområdet över fysiska försäljningsställen sköts vanligen av kommunen. Regeringen anser att detta bör gälla även i fråga om smaksättning av vätska som är avsedd att konsumeras genom e-cigarett. Övrig tillsyn bör lämpligen skötas av Folkhälsomyndigheten.

#### *Förbudet mot smak ska även omfatta nikotinfria vätskor*

Lagen om tobak och liknande produkter omfattar i dag e-cigarett och påfyllningsbehållare, se 1 kap. 2 §. Med påfyllningsbehållare avses en behållare som innehåller vätska som innehåller nikotin och som kan användas för att fylla på en e-cigarett, se 1 kap. 3 § 2 nyss nämnda lag. Av 2 kap. 9 § 1 förordningen (2019:223) framgår dessutom att vätska som innehåller nikotin endast får tillhandahållas konsumenterna i ändamålsenliga påfyllningsbehållare.

Det är vanligt att smakämnen respektive den nikotinhaltiga vätskan säljs separat. Smakämnen kan t.ex. säljas i behållare med plats för att tillsätta nikotinhaltig vätska, s.k. shortfills. Den nikotinfria vätskan som innehåller smakämnen omfattas inte av begreppet påfyllningsbehållare och regleras därigenom inte av bestämmelserna om påfyllningsbehållare. De nikotinfria vätskorna omfattas därmed inte av tobaksproduktdirektivet. Samtidigt framgår det av skäl 47 i tobaksproduktdirektivet att medlemsländerna får anta regler om smaksättning av produkterna. När bestämmelserna om e-cigarett och påfyllningsbehållare infördes i svensk rätt så framförde ett flertal remissinstanser att även e-cigarett utan nikotin borde omfattas av regleringen, bl.a. eftersom de efterliknar och kan normalisera rökning.

Regeringen anser inte att det är meningsfullt att anta regler om smaksättning om dessa inte också omfattar nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett. Sådana regler skulle enbart leda till att smaksättningen tillhandahålls separat. Skäl 47 i tobaksdirektivet bör uppfattas på ett sådant sätt att det medger att medlemsländerna antar regler om smaksättning som även omfattar andra vätskor än sådana som innehåller nikotin.

De föreslagna reglerna medför ett förbud mot att tillhandahålla vissa smaksatta vätskor för konsumtion genom e-cigarett, oavsett om de innehåller nikotin eller inte. Det innebär att reglerna även omfattar produkter som kan användas utan nikotin. Trots att sådana produkter saknar de skadliga egenskaper som är förknippade med nikotinet är det produkter som kan leda till en normalisering av rökning bland barn och unga. Det är inte heller möjligt att förhindra att nikotinfri vätska blandas med nikotinhaltig vätska. För att regler om smaksättning ska få genomslag är det därför nödvändigt att låta reglerna omfatta all vätska som är avsedd att konsumeras genom e-cigarett. Tillämpningsområdet för lagen ska därmed utvidgas i detta hänseende till att omfatta nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett.

*Folkhälsomyndigheten* har framfört att det bör införas en definition av begreppet nikotinfri vätska.

I 1 kap. 3 § lagen om tobak och liknande produkter definieras bl.a. begreppen elektronisk cigarett och påfyllningsbehållare. Det finns ingen definition av vätskan som sådan, vare sig den innehåller nikotin eller inte. Då förbudet mot smaksättning föreslås omfatta all vätska som är avsedd att konsumeras genom e-cigarett anser regeringen inte att det finns behov av att införa en definition av de olika typerna av vätska.

Vidare framför *Folkhälsomyndigheten* att det bör läggas till en straffbestämmelse gällande förbud att tillhandahålla smaksatta e-vätskor. Regeringen saknar i dagsläget underlag för att föreslå en sådan straffbestämmelse.

Kommunen ska utöva tillsyn över att bestämmelserna följs på fysiska försäljningsställen, medan *Folkhälsomyndigheten* ska utöva tillsyn i övrigt över att förbudet mot smaksättning följs. Kommunerna har enligt 8 kap. 2 § lagen om tobak och liknande produkter rätt att ta ut avgifter för sin tillsyn över den som bedriver anmälningspliktig försäljning enligt 5 kap. 15 § (nya 14 §). Det innebär att kommunerna får ta ut avgifter för tillsynen över vätskor med nikotin som säljs i påfyllningsbehållare. Kommunen bör även få möjlighet att finansiera sin tillsyn över den som bedriver



försäljning av nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarettor.

## 8.6 Begreppet njutningsmedel ska ersättas

**Regeringens förslag:** Njutningsmedel som till användningssättet motsvarar rökning ska benämnas ”andra produkter som till användningssättet motsvarar rökning”.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har yttrat sig över förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** I och med de förändringar som föreslås i lagen om tobak och liknande produkter finns det skäl att se över begreppsanvändningen i stort när det gäller olika produkter.

I 6 kap. 1 § 5 lagen om tobak och liknande produkter framgår att vid tillämpningen av bestämmelserna om rökfria miljöer omfattas även njutningsmedel som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak. Tobaksrökningen riskerar att leda till sjukdom och en förtida död. Det är därför olyckligt att använda begreppet njutningsmedel för produkter som associeras med tobaksrökning. Regeringen anser därför att produkter som tidigare benämnts njutningsmedel som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak i stället ska benämnas andra produkter som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak. Det innebär att begreppet njutningsmedel ersätts i lagen.

## 8.7 Krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av e-cigarettor och påfyllningsbehållare på fysiska försäljningsställen

**Regeringens förslag:** Kommersiella meddelanden för elektroniska cigarettor och påfyllningsbehållare inne på fysiska försäljningsställen ska inte få vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av sådana produkter.

Kommunen ska utöva tillsyn över att bestämmelserna om kommersiella meddelanden för elektroniska cigarettor och påfyllningsbehållare på fysiska försäljningsställen följs.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Konsumentverket* och *Uppsala kommun*, som är de enda remissinstanser som uttalat sig, är positiva till förslaget.

## Skälen för regeringens förslag

### *Regleringen av marknadsföring på fysiska försäljningsställen*

Reglerna om marknadsföring av tobaksvaror är restriktiva. I 4 kap. 1 § lagen om tobak och liknande produkter finns ett förbud mot användning av kommersiella annonser för tobaksvaror i vissa specificerade medier. Detta förbud utvidgas genom 4 kap. 2 § till att omfatta även annan marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter än den som avses i 4 kap. 1 §. I 4 kap. 2 § finns dock ett undantag för sådana kommersiella meddelanden inne på försäljningsställen som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. De ska i den omfattning det är möjligt placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället.

Bestämmelserna om marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare omfattar kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter och marknadsföring inom informationssamhällets tjänster, ljudradiosändningar, tv-sändningar och beställ-tv, se 4 kap. 3 och 4 §§. Däremot finns inget generellt förbud mot marknadsföring. Det finns inte heller några särskilda regler om marknadsföringen avseende e-cigarett och påfyllningsbehållare på fysiska försäljningsställen.

E-cigarett och påfyllningsbehållare regleras genom tobaksprodukt-direktivet. Direktivet harmoniserar dock inte alla aspekter av dessa produkter. Av skäl 48 framgår t.ex. att det inte harmoniserar bestämmelser om inhemska försäljningsarrangemang, inhemsk reklam eller varumärkesutvidgning. En medlemsstat är därmed fri att anta regler om vilken reklam som ska vara tillåten på fysiska försäljningsställen som är belägna i den aktuella medlemsstaten. Tobaksproduktdirektivet innebär alltså inte något hinder mot att införa regler om vilken marknadsföring som ska vara tillåten på ett fysiskt försäljningsställe.

### *Behovet av att reglera marknadsföringen på fysiska försäljningsställen*

Som framgått ovan saknas särskilda regler som begränsar den marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare som sker på fysiska försäljningsställen. Det kan jämföras med reglerna om marknadsföring av tobaksvaror, där huvudregeln är marknadsföringsförbud som kompletteras av ett undantag som möjliggör särskilt måttfull marknadsföring på fysiska försäljningsställen.

Som framgått ovan är e-cigarett och påfyllningsbehållare produkter som är tilltalande för barn och unga. Barn och unga är särskilt känsliga för nikotinets beroendeframkallande egenskaper. Ur ett folkhälsoperspektiv finns också anledning att anta en restriktiv hållning i förhållande till e-cigarett och påfyllningsbehållare, eftersom de på sikt riskerar att leda till ett ökat nikotinberoende bland befolkningen. Användningen av e-cigarett har dessutom ökat bland barn och unga under senare år. Det är mot denna bakgrund som ett förbud mot smaksättning av dessa produkter föreslås, se avsnitt 8.5.

Även om förbudet mot smaksättning kan antas minska den attraktionskraft som e-cigarett och påfyllningsbehållare får på barn, unga och icke-rökare har näringsidkarna möjlighet att använda förhållandevis långtgående marknadsföringsåtgärder i fysiska butiker. I och med att det är fråga om relativt nya produkter som i allt högre utsträckning används av

barn och unga så kan det vara motiverat att införa särskilda begränsningar av marknadsföringen på fysiska försäljningsställen för e-cigarett och påfyllningsbehållare.

E-cigarett och påfyllningsbehållare kan dessutom säljas i butiker som också säljer andra varor. Det innebär att marknadsföringen kan nå personer som kanske inte har för avsikt att köpa produkter som innehåller nikotin. Det finns därmed en risk för att marknadsföringen bidrar till ett ökat nikotinberoende. Mot denna bakgrund bör det ställas måttfullhetskrav på den marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare som sker på fysiska försäljningsställen.

Av folkhälsoskäl är det motiverat att förhindra att e-cigarett och påfyllningsbehållare leder till ett nikotinberoende. Det är rimligt att ställa liknande krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare i fysiska butiker som de krav som redan gäller för tobaksvaror. Regeringen anser därför att det bör införas krav på att kommersiella meddelanden för e-cigarett och påfyllningsbehållare inne på fysiska försäljningsställen inte ska få vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av sådana produkter. Då det saknas särskilda regler som begränsar marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare genom utomhusreklam, se även avsnitt 8.8, finns det inte skäl att införa begränsningar av synligheten från utsidan på motsvarande sätt som för tobaksvaror.

Kommersiella meddelanden består typiskt sett av reklam som faller utanför tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens materiella tillämpningsområden. En näringsidkares rent kommersiella intressen skyddas i princip inte av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Näringsidkare kan därför få tåla vissa inskränkningar i dennes kommersiella intressen när det är motiverat utifrån starka samhällsintressen, t.ex. folkhälsan. Tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen hindrar därmed inte att krav på särskild måttfullhet införs vid marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare i butik.

Kravet på måttfullhet kan däremot anses innebära en begränsning av yttrandefriheten i 2 kap. regeringsformen, förkortad RF. En sådan begränsning får enligt 2 kap. 20 och 23 §§ RF göras genom lag för att tillgodose vissa angivna ändamål. Annars får begränsningar av yttrandefriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Av regleringen följer dock att friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas.

Den föreslagna begränsningen motiveras av ändamålet att skydda människor, särskilt barn och unga, från nikotinets beroendeframkallande egenskaper och på så sätt skydda folkhälsan. Det är fråga om ett godtagbart ändamål i ett demokratiskt samhälle, och begränsningen går inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till detta ändamål (2 kap. 21 § RF). Förslaget bedöms därför vara förenligt med regeringsformens bestämmelser om yttrandefrihet. Även enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som lag i Sverige, finns en rätt till yttrandefrihet i artikel 10. Enligt artikel 10.2 i Europakonventionen får begränsningar i yttrandefriheten göras om de är nödvändiga bl.a. med hänsyn till skydd för hälsa eller moral. Av samma skäl som redogörs för ovan avseende förenligheten med regeringsformen bedöms förslaget vara förenligt med bestämmelsen om yttrandefrihet i Europakonventionen.

På tobaksområdet är det kommunerna som ansvarar för tillsynen på fysiska försäljningsställen, vilket bl.a. beror på att kommunerna har bäst lokalkännedom. Regeringen anser därför att kommunerna bör få ansvar för tillsynen över att bestämmelserna om kommersiella meddelanden för e-cigarett och påfyllningsbehållare på fysiska försäljningsställen följs.

*Vad innebär kravet på särskild måttfullhet vid marknadsföring på fysiska försäljningsställen?*

Kraven på särskild måttfullhet införs för att skydda folkhälsan och för att förhindra att barn och unga börjar använda nikotin. Reglerna bör därför tolkas restriktivt. Det rör sig dessutom om samma reglering som redan i dag gäller för tobaksvaror. De förarbetsuttalanden som gjordes i samband med att reglerna som avser tobaksvaror infördes är därmed aktuella även här.

Av förarbetena (prop. 2004/05:118 s. 36–37) framgår följande. Skyltar och affischer inne på försäljningsstället som inte syns utifrån är i princip tillåtna, men måste utformas med hänsyn till det restriktiva undantaget för sådana kommersiella meddelanden. Aggressiv, inbjudande eller påträngande marknadsföring kan inte accepteras. Detsamma gäller marknadsföring som är ägnad att uppmuntra till bruk av produkterna eller till ökad konsumtion av dessa. Gratisutdelning, erbjudanden om förmåner m.m. uppfyller inte heller dessa krav. Marknadsföring som tilltalar barn eller ungdomar kan över huvud taget inte anses vara tillåten med hänsyn till gällande åldersgräns för köp av produkterna i fråga.

I och med att samma reglering föreslås för e-cigarett och påfyllningsbehållare blir ovanstående förarbetsuttalanden aktuella även i fråga om dessa produkter. Viss köpinformation måste dock tillåtas. Som exempel på marknadsföring som i normala fall är tillåten kan nämnas neutral information om att e-cigarett och påfyllningsbehållare säljs på det fysiska försäljningsstället samt varulistor, prislister och liknande. Det ska också finnas möjlighet till återhållsam exponering av varumärken som endast fyller en särskiljande funktion på det ställe i butiken där produkterna saluförs.

## 8.8 Det är inte möjligt att införa ett generellt måttfullhetskrav vid marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare

**Regeringens bedömning:** Det bör inte införas ett krav på måttfullhet vid marknadsföring av elektroniska cigarett och påfyllningsbehållare som ska gälla i alla medier. Det finns inte något behov av ytterligare begränsningar av marknadsföringen av e-cigarett och påfyllningsbehållare.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Konsumentverket* anser att det kan finnas ett utrymme för att införa ett generellt måttfullhetskrav vid marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare, så länge denna enbart träffar

inhemsk reklam. Regleringen riskerar att bli inkonsekvent då ett totalt marknadsföringsförbud redan finns i vissa medier och ett särskilt måttfullhetskrav förslås för marknadsföring inne på fysiska försäljningsställen, samtidigt som utomhusreklam och liknande lämnas oreglerad. En sådan ordning tillåter exempelvis reklam i kollektivtrafiken och på andra platser dit allmänheten har tillträde. En konsekvens av den föreslagna regleringen kan därför bli att marknadsföring utomhus ökar i samband med att marknadsföring på fysiska försäljningsställen begränsas. *Riksförbundet Visir* anser att alla tobaks- och nikotinprodukter bör vara reglerade på samma sätt för att skydda barn och ungdomar.

**Skälen för regeringens bedömning:** Medlemsstaternas möjligheter att reglera marknadsföringen av e-cigarettor och påfyllningsbehållare styrs av tobaksproduktdirektivet. Artikel 20.5 a, b och e i tobaksproduktdirektivet föreskriver hur medlemsstaterna ska reglera marknadsföring i informationssamhällets tjänster, i pressen och andra tryckta publikationer, i radion och genom audiovisuella kommersiella meddelanden. Direktivets bestämmelser om marknadsföring är genomförda i svensk rätt. Med de justeringar som framgår i avsnitt 5.3 anser regeringen att direktivbestämmelserna är korrekt genomförda. Tobaksproduktdirektivet harmoniserar dock inte inhemska försäljningsarrangemang, se skäl 48 i direktivet. Det är mot denna bakgrund som regeringen i avsnittet ovan föreslår att det ska införas ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring på fysiska försäljningsställen. Frågan är om det finns behov av ytterligare reglering av marknadsföringen av e-cigarettor och påfyllningsbehållare.

I 4 kap. 3 och 4 §§ lagen om tobak och liknande produkter finns regler om förbud mot marknadsföring i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter, informationssamhällets tjänster, radio- och tv och vid marknadsföring i överföringar eller tekniska upptagningar. Dessa regler följer av tobaksproduktdirektivet. Det innebär i princip att det inte är möjligt att införa några marknadsföringsregler i dessa medier som avviker från vad som följer av direktivet, om det inte kan motiveras av att det är fråga om inhemska försäljningsarrangemang. I så fall krävs det dessutom att det går att påvisa ett tydligt behov av reglering.

När det gäller marknadsföring genom tryckta skrifter finns det i dag endast ett förbud som avser periodiska eller andra jämförbara skrifter. Det innebär att det är tillåtet att marknadsföra e-cigarettor och påfyllningsbehållare genom andra tryckta skrifter. Till exempel är det tillåtet att använda reklamaffischer utomhus för sådana produkter, vilket inte är tillåtet när det gäller tobaksvaror, jämför med 4 kap. 2 § 1 lagen om tobak och liknande produkter.

I och med att regleringen av marknadsföring i ett flertal medier är direktivstyrd bedömer regeringen att det saknas möjlighet att på ett generellt sätt reglera marknadsföring av e-cigarettor och påfyllningsbehållare. En sådan reglering skulle riskera att hamna i konflikt med tobaksproduktdirektivet genom att felaktigt förmedla intrycket att marknadsföring av e-cigarettor och påfyllningsbehållare är laglig i medier där det i själva verket råder marknadsföringsförbud. Undantagen i 4 kap. 4 § lagen om tobak och liknande produkter har gett upphov till en sådan tolkningsproblematik, se avsnitt 5.1.1.

Det skulle i och för sig gå att införa regler för vissa specifika medier för vilka det saknas direktivbestämmelser, om det på ett klart sätt går att

avgränsa dessa regler så att det avser inhemska försäljningsarrangemang. Det borde alltså vara möjligt att reglera utomhusreklam för e-cigarett och påfyllningsbehållare utan att komma i konflikt med tobaksprodukt-direktivet. Det förutsätter dock en tydlig problembeskrivning. Det har inte framkommit att det i dag finns ett problem med marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare i andra tryckta skrifter än i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter. Det har t.ex. inte framkommit att reklamaffischer används i någon nämnvärd utsträckning i den offentliga miljön. Med hänsyn till detta anser regeringen att det saknas skäl att föreslå ytterligare begränsningar av marknadsföringen av e-cigarett och påfyllningsbehållare. Om det i framtiden skulle visa sig att det finns ett konkret behov av en sådan reglering, kan regeringen få anledning att återkomma i frågan.

## 9 Ändrat avgiftsuttag för tobak, e-cigarett och påfyllningsbehållare

**Regeringens förslag:** Det ska införas en bestämmelse som förtydligar att Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter av tillverkare och importörer av tobaksvaror för att ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra de uppgifter om ingredienser, utsläpp, marknadsundersökningar, konsumentgruppers preferenser och försäljningsvolym som lämnas till myndigheten.

**Hemställans förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens, men i hemställan föreslås inte någon ändring i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.

**Remissinstanserna:** Drygt hälften av de remissinstanser som svarat tillstyrker alternativt anger att de inte har några synpunkter på förslagen.

*Kommerskollegium* bedömer att förslagen inte behöver anmälas enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningdirektivet) eller Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet). *Regelrådet* anser att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven då det finns brister i redovisning av om förslagen har koppling till EU-rätten och dess påverkan på företagets verksamhet och konkurrensförhållanden. *Näringslivets regelnämnd* anser att förslagen ska kompletteras och remitteras på nytt, då det finns brister i bl.a. redogörelsen av myndighetens kostnader och alternativa avgiftsmodeller så som timdebitering eller efterhandsdebitering.

## Skälen för regeringens förslag

### *Nuvarande avgifter för tobaksvaror*

Folkhälsomyndigheten får enligt 8 kap. 3 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter ta ut avgifter för sin tillsyn över att tillverkare och importörer av tobaksvaror uppfyller sina skyldigheter avseende produktkrav och rapporteringsskyldighet enligt 2 kap. 1, 2 och 6 §§ samma lag. Enligt 11 kap. 17 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om avgifterna. Avgiftsnivåerna regleras i 7 kap. 2 och 3 §§ förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter.

Enligt 7 kap. 2 § förordningen om tobak och liknande produkter ska tillverkare och importörer av tobaksvaror eller örtprodukter för rökning som lämnar uppgifter om ingredienser i dessa produkter till Folkhälsomyndigheten för varje märke och typ betala en avgift till Folkhälsomyndigheten om

1. 21 200 kr avseende cigaretter,
2. 17 200 kr avseende rulltobak,
3. 13 200 kr avseende tobak för användning i munnen, och
4. 13 600 kr avseende tobaksvaror som inte omfattas av 1–3.

Enligt 7 kap. 3 § samma förordning uppgår den årliga avgiften för rapportering av marknadsföringskostnader till

1. 23 000 kr avseende cigaretter,
2. 21 500 kr avseende rulltobak,
3. 900 kr avseende tobak för användning i munnen, och
4. 2 700 kr avseende tobaksvaror som inte omfattas av 1–3.

### *Nuvarande avgifter för e-cigaretter och påfyllningsbehållare*

Folkhälsomyndigheten får enligt 8 kap. 4 § lagen om tobak och liknande produkter ta ut avgifter av tillverkare och importörer av e-cigaretter och påfyllningsbehållare för att ta emot, lagra, hantera och analysera uppgifter om produkthanmälan som lämnas till myndigheten. Enligt 11 kap. 18 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om avgifterna. Avgiftsnivåerna regleras i 7 kap. 5 och 6 §§ förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter.

Enligt 7 kap. 5 § förordningen om tobak och liknande produkter ska tillverkare och importörer av e-cigaretter och påfyllningsbehållare, som anmäler en produkt som är avsedd att tillhandahållas konsumenter på den svenska marknaden, till Folkhälsomyndigheten betala en avgift om 3 000 kr för varje märke och typ.

Enligt 7 kap. 6 § samma förordning uppgår avgiften för en anmälan om en väsentlig ändring av en produkt till 2 500 kr för varje märke och typ.

Enligt 7 kap. 7 § ska avgifterna för e-cigaretter och påfyllningsbehållare betalas på det sätt som Folkhälsomyndigheten anvisar. Handläggningen av anmälan påbörjas när betalningen har kommit myndigheten till handa och en anmälan får avvisas om betalningen inte har kommit myndigheten till handa inom 30 dagar från det att myndigheten har anvisat hur betalningen ska ske.

Folkhälsomyndigheten ska enligt 7 kap. 9 § varje år se över och, vid behov, senast den 1 september till regeringen (Socialdepartementet) föreslå ändringar av de avgifter som avses i 5 och 6 §§.

#### *Behovet av enhetlig reglering av olika produktkategorier*

Som framgår ovan finns det skillnader i nuvarande utformning av reglerna om avgifter för tobaksvaror respektive e-cigarett och påfyllningsbehållare. Skillnaderna har delvis sin grund i vilka möjligheter till avgiftsuttag som ges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (tobaksproduktdirektivet) avseende de olika produktkategorierna.

Rätten att ta ut avgifter över bestämmelserna om e-cigarett och påfyllningsbehållare regleras genom artikel 20.2 tredje stycket i tobaksprodukt-direktivet. Där framgår att proportionella avgifter får tas ut av tillverkarna och importörerna för att ta emot, lagra, hantera och analysera de uppgifter som lämnats i en anmälan av e-cigarett och påfyllningsbehållare. Artikeln ger dock inte utrymme för att ta ut en årlig avgift för tillsynen över dessa produkter. Regleringen i 8 kap. 4 § om avgifter för e-cigarett och påfyllningsbehållare har utformats med utgångspunkt från tobaksprodukt-direktivet.

Möjligheten att ta ut avgifter över bestämmelserna om tobaksvaror är större än för e-cigarett och påfyllningsbehållare enligt tobaksprodukt-direktivet. Av bl.a. artiklarna 5.8 och 7.13 framgår att proportionella avgifter får tas ut för att ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra uppgifter om ingredienser, utsläpp, marknadsundersökningar, studier och försäljningsvolymmer som lämnas in till myndigheten samt för tillsynen över karakteristisk smak och förbjudna tillsatser.

När det gäller tobaksvaror har i det 8 kap. 3 § lagen om tobak och liknande produkter däremot endast angetts att avgift får tas ut av tillverkare och importörer för tillsynen över kraven om produktkrav och rapporteringsskyldighet. Av förarbetena till den aktuella regleringen framgår dock att avsikten med bestämmelsen var att Folkhälsomyndigheten skulle kunna ta ut avgifter för att täcka kostnader för verifikationen av utsläppsmätningar och för att ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra uppgifter om ingredienser, utsläpp, analyser, marknadsundersökningar och försäljningsvolymmer som lämnas in till myndigheten. Avgifter skulle även kunna tas ut för att täcka kostnader för sakkunnigbedömning av de rapporter som ges in enligt den utökade rapporteringsskyldigheten för vissa tillsatser i cigaretter och rulltobak. Dessutom skulle Folkhälsomyndigheten kunna ta ut en avgift för tillsynen av vad som utgör en karakteristisk smak och vilka ingredienser som ska förbjudas (prop. 2015/16:82 s. 61–63).

Folkhälsomyndigheten anser att nuvarande bestämmelser inte speglar deras avgiftsfinansierade verksamhet och påpekar att bestämmelserna bör förtydligas och harmoniseras i förhållande till e-cigarett och påfyllningsbehållare.

Regeringen håller med om att bestämmelsen om Folkhälsomyndighetens rätt att ta ut avgifter för tobaksvaror är otydlig. Bestämmelsens



begränsning till tillsyn överensstämmer inte med avsikten när den infördes. Mot bakgrund av de harmoniserade reglerna i tobaksprodukt-direktivet och uttalandena i förarbeten bör därför bestämmelserna om Folkhälsomyndighetens rätt till avgiftsuttag förtydligas. Det ska därför, utöver nuvarande bestämmelse, införas en ny paragraf som innehåller bestämmelser om att Folkhälsomyndigheten får ta ut avgift för att ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra uppgifter om ingredienser, utsläpp, marknadsundersökningar, studier av konsumentgruppers preferenser och försäljningsvolymerna som lämnas till myndigheten.

Närmare föreskrifter som behövs om hur betalning ska ske kan meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utifrån regeringens rätt att meddela verkställighetsföreskrifter. Till exempel kan föreskrifter behövas om när betalningen ska ske och vad som sker i de fall en tillverkare eller importör inte betalar avgifterna. Vidare kan det behövas regler om uppföljning och översyn av avgifterna motsvarande dagens reglering avseende e-cigarett i 7 kap. 9 § förordningen om tobak och liknande produkter.

### *Ändrade avgiftsnivåer*

Av hemställan om ändring av avgiftsnivåerna för tobaksvaror samt e-cigarett och påfyllningsbehållare framgår att myndigheten vid utgången av år 2020 hade ett ackumulerat överskott från avgifterna på ca 12,7 miljoner kronor. Överskottet härrör från avgifterna för tobak, medan verksamheten för e-cigarett och påfyllningsbehållare hade ett underskott.

Folkhälsomyndigheten påtar sig att avgiftsuttagen inte speglar deras faktiska kostnader i dag. Myndigheten har utvecklat ett it-system som syftar till att underlätta administration, hantering och tillsyn av inkomna rapporter. Därutöver har de avsatt personalresurser för hantering av de arbetsuppgifter som får finansieras av avgifter. De kostnader som avgifterna ska täcka för att myndigheten ska uppnå full kostnadstäckning är lönekostnader, resekostnader, kostnader för köpta tjänster samt kostnader för it-system och andra indirekta verksamhetskostnader.

I hemställan föreslås därför att avgifterna för tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare ändras så att de bättre speglar de faktiska kostnader myndigheten har. Det innebär att avgiften för e-cigarett och påfyllningsbehållare föreslås höjas medan de flesta avgifter som rör tobaksområdet bör sänkas.

Utgångspunkten för avgiftsnivåerna är att myndigheten ska ges full kostnadstäckning och att avgifterna ska återspegla de faktiska kostnader som myndigheten har. Genom bemyndigandet i 11 kap. 17 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer se till att dessa nivåer anpassas efter Folkhälsomyndighetens kostnader. Regeringen kan därför behöva återkomma i förordning för att meddela föreskrifter om nivån på avgifterna.

## 10 Regleringen av tobaksfria nikotinprodukter

### 10.1 Utvecklingen av nya nikotinprodukter

#### 10.1.1 Ökning av nya nikotinprodukter

Tobaksbrukets skadliga inverkan på folkhälsan har varit känd under en lång tid och många begränsande åtgärder har införts för att minska tobaksbruket. Sveriges ansträngningar inom det tobakspreventiva arbetet har fått effekt. Av Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysnings (CAN) rapport Tobaksvanor i Sverige 2003–2019 framgår att cigarettkonsumtionen har minskat med drygt en tredjedel sedan 2003. Ur folkhälsosynpunkt är det en mycket positiv utveckling.

Samtidigt finns det uppgifter om att försäljningen av tobaksfria nikotinprodukter ökar. Som redogörs för i det följande riskerar den ökade användningen av nya nikotinprodukter att leda till ett ökat nikotinberoende, vilket i sin tur kan leda till en negativ utveckling för folkhälsan.

#### 10.1.2 Det tobaksfria snuset

Det tobaksfria snuset lanserades 2016 och är den vanligast förekommande produkten bland de tobaksfria nikotinprodukterna. Det marknadsförs som vitt snus som inte missfärgar tänderna under benämningar som ”all white” eller ”all white portions” för att särskilja produkten från torrare varianter av portionssnus som innehåller tobak. Ett annat namn för denna produktkategori är nikotinportioner.

Lanseringen av produkten var framgångsrik och i en beskrivning anger tillverkaren att marknaden för tobaksfritt snus har vuxit från 13 miljoner dosor 2018 till 60 miljoner dosor 2019, varav strax över 42 miljoner dosor såldes i Skandinavien. Dessa siffror avser endast en av flera stora tillverkare av tobaksfritt snus. En annan stor återförsäljare av snus på internet beskriver utvecklingen under 2019 som att försäljningen av tobaksfritt snus exploderade. Försäljningen av denna produktkategori tredubblades och det tobaksfria snuset utgjorde vid årets slut 14 procent av allt deras sålda snus.

Tobaksfritt snus förekommer i en mängd olika smaker och styrkor och säljs genom ett flertal webbplatser som riktar sig mot svenska konsumenter. Trots att det är en relativt ny produkt finns det likheter med vissa nikotinläkemedel som har funnits en längre tid och som regleras under läkemedelslagstiftningen.

Tillgången till tobaksfritt snus är stor. Det säljs både i butik av de flesta stora matvarukedjorna och på internet genom webbplatser som specialiserat sig på nya tobaksfria nikotinprodukter. Det säljs också på webbplatser som saluför både tobaksvaror och tobaksfria nikotinprodukter. Det finns en stor variation av tobaksfritt snus på marknaden. En av de största näthandlarna av tobaksfritt snus har åtminstone ett 50-tal olika produkter att välja emellan. Det tobaksfria snuset består av något material, vanligen växtfibrer, till vilket nikotin och olika smakaromer tillförts.

I och med att produkten inte innehåller tobak är möjligheterna att styra produktens smak betydligt större jämfört med vanligt snus. Det innebär att produkterna kan utvecklas och marknadsföras mot målgrupper som inte attraheras av de egenskaper som finns hos traditionella tobaksvaror. Såväl namnen på produkterna som designen av logotyper och förpackningar visar att de som utvecklar denna typ av produkter lägger ner mycket tid på att skapa positiva associationer och som kan attrahera olika målgrupper. De flesta tobaksfria nikotinprodukter säljs i förpackningar som har formen av en snusdosa, men det finns också produkter som har en mer neutral förpackning som påminner om en pastillask.

Det tobaksfria snuset har ofta smaker av mint, frukt, bär eller godis, men möjligheten att kombinera olika smaksättningar är stor och ökar möjligheterna att rikta in sig mot nya målgrupper.

Intresseorganisationen A Non Smoking Generation har uppmärksammat att flera stora tillverkare av tobaksfritt snus använder sig av reklamkampanjer på sociala medier med s.k. influencers. Det kan röra sig om artister och andra personer som är kända bland ungdomar som poserar med dosor på ett sätt som ger intryck av att influencern själv använder produkten. I en del fall har marknadsföringen utformats på ett sätt som tydligt riktar sig mot yngre. Som exempel kan nämnas en ung kvinna som poserar bredvid en skateboard. Det finns också exempel på hur stora tillverkare av tobaksfritt snus erbjuder sig att kostnadsfritt skicka en dosa av deras produkt till den som registrerar sig och svarar på tre korta frågor.

Nikotinkoncentrationen hos tobaksfritt snus varierar kraftigt, från cirka 3 mg/g till 50 mg/g. Som jämförelse kan nämnas att några vanliga snusorter som innehåller tobak har en nikotinkoncentration på omkring 8 mg/g. En av de starkaste nikotinkoncentrationerna hos produkter som består av tobak ligger på omkring 45 mg/g, det vill säga något under koncentrationen hos det starkaste tobaksfria snuset.

### **10.1.3 Framtida utveckling av tobaksfria nikotinprodukter**

Utvecklingen av tobaksfritt snus har skett i en snabb takt och aktörer i branschen ser en potential att expandera försäljningen. Det är svårt att dra några säkra slutsatser om framtiden men mycket talar för en ökad försäljning av tobaksfritt snus.

Den framtida utvecklingen av andra tobaksfria produkter är svårare att förutse, men det finns läkemedelsföretag som går från att tillverka nikotinläkemedel till att utveckla tobaksfria nikotinprodukter utanför läkemedelsområdet. Bland nikotinläkemedlen finns inhalatorer, munspray, tuggummin och olika former av tabletter. Det är inte osannolikt att sådana produkter i framtiden kan dyka upp även utanför läkemedelsområdet.

## **10.2 De nya nikotinprodukternas roll som inkörsport till ett nikotinberoende**

CAN:s senaste nationella skolundersökning om ungas erfarenheter av bl.a. tobak visar att snusningen har ökat bland skolelever under de senaste åren.

I 2021 års undersökning ställdes för första gången frågor om tobaksfritt nikotinsnus, s.k. vitt snus. I nian uppgav 19 procent av flickorna och 17 procent av pojkarna att de någon gång provat vitt snus. I gymnasiet var det 37 procent av flickorna och 31 procent av pojkarna som hade provat vitt snus. Tvärtemot vad som gäller för traditionellt snus var det vanligare med vitt snus bland flickor. Det är dock fortfarande betydligt vanligare att snusa bland pojkar. En förhållandevis stor grupp uppgav att de varken hade rökt, snusat traditionellt snus eller använt e-cigarett innan de provade vitt snus (CAN:s nationella skolundersökning 2021, Rapport 205). I CAN:s tidigare rapport om skolelevers drogvanor från 2019 framgår att det även har skett en signifikant ökning av antalet ungdomar i Sverige som någon gång har provat e-cigarett (CAN, Skolelevers drogvanor 2019, Rapport 187).

Mätningen av allmänhetens attityder till tobak som företaget Novus gör på uppdrag av intresseorganisationen A Non Smoking Generation har visat att användningen av tobaksfritt snus har ökat bland ungdomar. År 2019 var det 7 procent av ungdomarna i ålderskategorin 14–18 år som uppgav att de har använt tobaksfritt snus. Denna siffra hade ökat till 19 procent 2020.

Det är enligt regeringens mening mycket allvarligt att användningen av nikotinprodukter ökar bland barn och ungdomar. Nikotinet beroende-framkallande egenskaper är särskilt starka hos barn och unga. Barn och unga använder i mycket liten omfattning produkterna för rökavvänjning. Det finns också tecken på att användare av nya nikotinprodukter inte stannar vid att använda produkten i fråga. Det finns t.ex. studier som talar för att sannolikheten att börja röka vanliga cigaretter är betydligt större för den som använt e-cigarett än den som aldrig provat sådana (Scientific Committee on Health, Environmental and Emerging Risks, SCHEER, Final Opinion on electronic cigarettes). Även om det ännu saknas studier om det tobaksfria snusets roll som inkörsport till nikotinberoende och användning av tobak så finns det sådana studier för e-cigarett. Eftersom e-cigarett och tobaksfritt snus på många sätt liknar varandra är det stor risk att även tobaksfritt snus kan fungera som en inkörsport till annat nikotinbruk.

Tobaksfritt snus smaksätts med smaker som t.ex. mint, frukt, bär eller godis. Frukt- och godissmaker kan attrahera användare som t.ex. inte skulle ha provat tobakssnus. Efter en tids användning utvecklas en tolerans mot de negativa effekterna av nikotin, såsom illamående och yrsel. När det gäller smaksättningen påverkar den även hur vi uppfattar riskerna med att använda produkterna. När det gäller e-cigarett har i avsnitt 8.1.3 redogjorts för att e-cigarett som smakar tobak uppfattas som farligare bland ungdomar än e-cigarett med fruktsmaker eller söta smaker. Smaksättningens betydelse för produkternas attraktivitet har uppmärksamats på tobaksområdet och det finns bl.a. krav på förbud mot att tillhandahålla cigaretter och rulltobak med karakteristisk smak till konsumenter (2 kap. 1 § första stycket lagen om tobak och liknande produkter).

Sammanfattningsvis finns det en risk att den ökade försäljningen av tobaksfria nikotinprodukter leder till ett ökat nikotinberoende, vilket i sin tur kan leda till en ökad användning av andra nikotinprodukter inklusive tobaksvaror.

## 10.3 Nuvarande reglering av tobaksfria nikotinprodukter

### 10.3.1 Det finns inget särskilt regelverk för tobaksfria nikotinprodukter

Tobaksfria nikotinprodukter är produkter utan tobak men som innehåller nikotin. Nikotin är den substans som främst identifierats som den aktiva och beroendeframkallande substansen i produkter som innehåller tobak. Tobaksprodukter kan alltså kategoriseras som en form av nikotinprodukter. Dessa produkter regleras dock redan av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (tobaksproduktdirektivet) och av lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter. E-cigarett, påfyllningsbehållare och nikotinhaltiga vätskor som konsumeras genom e-cigarett omfattas också av dessa regelverk, även om dessa produkter inte innehåller tobak.

I dagsläget finns det inget särskilt regelverk avseende en stor del av de tobaksfria nikotinprodukterna på marknaden. Möjligheten att marknadsföra och smaksätta dessa produkter är därför stor. Som framgår ovan har utvecklingen av dessa produkter skett i snabb takt och försäljningen ökar.

### 10.3.2 EU:s direktiv om allmän produktsäkerhet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet innehåller bestämmelser som syftar till att säkerställa att de produkter som släpps ut på marknaden är säkra och ska tillämpas på produkter som är avsedda för konsumenter som tillhandahålls i kommersiell verksamhet (artiklarna 1 och 2 a). Det innebär att direktivet omfattar tobaksfria nikotinprodukter som säljs till konsumenter.

EU:s direktiv om allmän produktsäkerhet har i huvudsak två syften, dels att förbättra funktionen hos den inre marknaden genom att undanröja handelshinder, dels att säkerställa en hög skyddsnivå för konsumenternas hälsa och säkerhet (se skäl 2–6 i ingressen). Bakgrunden till direktivet är att det är mycket svårt att anta gemenskapslagstiftning för varje produkt som existerar eller som kan komma att utvecklas. Det behövs därför ett omfattande regelverk av övergripande karaktär som kan täppa igen luckor och komplettera speciallagstiftningen för de olika produkterna (se skäl 5 i ingressen).

Det är i första hand medlemsstaternas uppgift att vidta åtgärder mot farliga produkter inom det egna territoriet, men det måste ske i överensstämmelse med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Om medlemsstaterna har olika sätt att hantera risker hos vissa produkter kan det medföra oacceptabla variationer i konsumentskyddet och innebära ett hinder för handeln inom gemenskapen (skäl 29 och 30).

EU:s direktiv om allmän produktsäkerhet syftar till att säkerställa att de produkter som släpps ut på marknaden är säkra (artikel 1.1). Bestämmelserna i direktivet är subsidiära. De ska endast tillämpas om det saknas

specifika bestämmelser om säkerheten hos de berörda produkterna i gemenskapslagstiftning med samma syfte. Direktivet fyller också ut när det finns aspekter, risker eller riskkategorier som inte omfattas av säkerhetskraven i de specifika bestämmelserna (artikel 1).

Tillverkare får bara släppa ut säkra produkter på marknaden. Om det saknas gemenskapsbestämmelser om säkerheten hos en produkt, ska den betraktas som säker om den uppfyller de specifika reglerna i den nationella lagstiftningen i den medlemsstat på vars territorium den saluförs. Det förutsätter att de nationella reglerna är upprättade i överensstämmelse med EUF-fördraget (artikel 3.1 och 3.2). Artikel 34 i EUF-fördraget ställer upp ett förbud mot kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan. Artikel 36 i EUF-fördraget medger undantag från detta förbud om det grundas på hänsyn till bl.a. skydd för människors hälsa. Det får dock inte innebära godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Artikel 3 i direktivet innehåller bestämmelser som styr hur säkerhetsbedömningen ska göras. Direktivet innehåller även andra bestämmelser om skyldigheter för tillverkare och distributörer (artikel 5) och bestämmelser om skyldigheter och befogenheter för medlemsstaterna (artiklarna 6–10). Direktivet omfattar också utbyte av information och situationer som kräver ett snabbt ingripande (artiklarna 11–13) och om kommitté-förfaranden (artiklarna 14 och 15).

### 10.3.3 Produktsäkerhetslagen

Produktsäkerhetslagen (2004:451) syftar till att säkerställa att varor och tjänster som tillhandahålls konsumenterna inte orsakar skada på person. Genom bestämmelserna om varor genomförs EU:s direktiv om allmän produktsäkerhet. När det gäller de tobaksfria nikotinprodukterna är det endast bestämmelserna om varor som är aktuella.

Produktsäkerhetslagens bestämmelser om säkra varor ska enligt 4 § första stycket inte tillämpas när det gäller risker som omfattas av särskilda säkerhetskrav i någon annan författning eller i en EU-förordning. Konsumentverket är den myndighet som utövar tillsyn över att produktsäkerhetslagen följs. Andra myndigheter som har tillsynsansvar över efterlevnaden av särskilda bestämmelser om produktsäkerhet i fråga om vissa varor, tjänster eller risker är dock tillsynsmyndighet även enligt produktsäkerhetslagen (3 § produktsäkerhetsförordningen [2004:469]). Lagen tillämpas på varor som tillhandahålls i näringsverksamhet om varan är avsedd för konsumenterna eller kan antas komma att användas av konsumenterna. Det innebär att tobaksfria nikotinprodukter som säljs till konsumenterna omfattas av produktsäkerhetslagen.

Produktsäkerhetslagen innehåller ett allmänt säkerhetskrav som innebär att varor som tillhandahålls av näringsidkare ska vara säkra. En vara är säker i produktsäkerhetslagens mening, om den vid normal eller rimlig förutsägbar användning och livslängd inte för med sig någon risk för människors hälsa och säkerhet eller bara en låg risk. Riskerna måste vara godtagbara med beaktande av hur varan eller tjänsten används och ska vara förenliga med en hög skyddsnivå när det gäller människors hälsa och säkerhet. Om en vara inte motsvarar dessa krav, är den att anse som farlig. Vid

bedömningen av om en risk hos en vara ska anses vara godtagbar finns vissa kriterier som det ska tas särskild hänsyn till. Däribland finns egenskaper, utförande, säkerhetsinformation, inverkan på andra varor samt risker för vissa konsumentgrupper, särskilt barn och äldre. Se 7–10 §§ produktsäkerhetslagen.

Harmoniserade standarder fyller en avgörande funktion vid bedömningen av om en vara är säker. I den mån en vara uppfyller en standard som det hänvisas till i Europeiska unionens officiella tidning ska den enligt 11 § anses säker i fråga om sådana risker som omfattas av standarden. När sådana standarder saknas ska enligt 12 § särskilt följande beaktas vid säkerhetsbedömningen: andra svenska standarder, rekommendationer från kommissionen, god sed för produktsäkerhet i den berörda branschen, den aktuella vetenskapliga och tekniska kunskapsnivån och den skyddsnivå som konsumenterna rimligen kan förvänta sig.

Produktsäkerhetslagen innehåller bestämmelser om näringsidkares skyldigheter att lämna säkerhets- och varningsinformation, att återkalla vara, att vidta skadeförebyggande åtgärder och att samarbeta med andra näringsidkare och tillsynsmyndigheten samt att underrätta tillsynsmyndigheten om en vara som denne tillhandahåller eller har tillhandahållit har visat sig vara farlig. Se 13–23 §§.

Tillsynsmyndigheterna har möjlighet att meddela förelägganden och förbud som ska förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövt. Se 26–29 och 31 §§.

Den näringsidkare som uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot vissa skyldigheter enligt produktsäkerhetslagen ska enligt 37 § första stycket åläggas att betala en sanktionsavgift.

Beslut om förelägganden eller förbud kan enligt 44 § överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

### **10.3.4 Allmänna regler om marknadsföring**

När det gäller utrymmet för att marknadsföra tobaksvaror är det kraftigt begränsat genom bestämmelserna i 4 kap. 1 och 2 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter. Någon motsvarande reglering finns inte för tobaksfria nikotinprodukter, men däremot finns det allmänna regler om marknadsföring.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktivet om otillbörliga affärsmetoder) syftar till att bidra till att den inre marknaden fungerar korrekt och till att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå genom att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar avseende otillbörliga affärsmetoder som skadar konsumenternas ekonomiska intressen (artikel 1). Direktivet syftar till en fullständig harmonisering av bestämmelserna om konsumenters skydd mot otillbörliga affärsmetoder m.m. inom hela EU. Direktivet ska fungera som ett allmänt ramverk. Finns det gemenskapsbestämmelser

som reglerar vissa specifika aspekter av otillbörliga affärsmetoder har dessa företrädare framför direktivets bestämmelser.

Marknadsföringslagen (2008:486) genomför direktivet om otillbörliga affärsmetoder. Lagen har en generell räckvidd och kompletteras med särskild reglering av marknadsföring av vissa produkter samt användningen av vissa försäljningssätt och medier. Den täcker hela marknadsutbud och efterfrågan av produkter och omfattar alla former av medier. Enligt 1 § tillämpas marknadsföringslagen när näringsidkare marknadsför eller själva efterfrågar produkter i sin näringsverksamhet. Av 3 § framgår att med marknadsföring avses reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter. Marknadsföringsbegreppet sträcker sig från tiden före köpet till tiden efter leverans av produkten.

Ett centralt begrepp i marknadsföringslagen är otillbörlig marknadsföring. En näringsidkare vars marknadsföring är otillbörlig får enligt 23 § förbjudas att fortsätta med marknadsföringen eller någon annan liknande åtgärd. Förbud och ålägganden ska enligt 26 § förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövt. Den näringsidkare som bryter mot vissa angivna bestämmelser i marknadsföringslagen kan även åläggas att betala en marknadsstörringsavgift eller skadestånd.

Talan om förbud eller föreläggande får enligt 47 § väckas av Konsumentombudsmannen, en näringsidkare som berörs av marknadsföringen eller en sammanslutning av konsumenter, näringsidkare eller löntagare. Av 1 kap. 4 § 3 lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar följer att talan ska väckas vid Patent- och marknadsdomstolen.

Av 5 § marknadsföringslagen framgår att marknadsföring ska stämma överens med god marknadsföringssed. Om den inte gör det är den enligt 6 § att anse som otillbörlig om den i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut. Det är inte heller tillåtet att använda sig av aggressiva affärsmetoder eller vilseledande marknadsföring.

Marknadsföring som är vilseledande är otillbörlig om den inte uppfyller vissa angivna krav enligt 8 §. Översiktligt kan det sägas att dold reklam, felaktiga påståenden och vilseledande framställningar är förbjudna, se 9, 10 och 12–17 §§.

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har ansvar för att utöva tillsyn och annan kontroll över att marknadsföringslagen följs.

### **10.3.5 Reach- och CLP-förordningarna**

De tobaksfria nikotinprodukterna är produkter som innehåller kemiska tillsatser i form av nikotin, men som även kan innehålla smakämnen och andra ämnen. Ett centralt regelverk på kemikalieområdet är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG,



93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (Reach-förordningen). Syftet med Reach-förordningen är att garantera en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön samt att ämnen fritt kan cirkulera på den inre marknaden. Förordningen är omfattande och är tillämplig på i stort sett alla kemikalier som finns på marknaden. I artikel 2 i förordningen finns det undantag för viss användning. Tobaksfria nikotinprodukter faller inte in under något av undantagen, vilket innebär att bestämmelserna i Reach-förordningen gäller fullt ut för de ämnen som ingår i produkterna.

Registrering av ämnen utgör grunden i Reach-förordningen. Den som tillverkar eller importerar ett ämne i vissa kvantiteter är skyldig att registrera ämnet hos den europeiska kemikaliemyndigheten Echa. I registreringsanmälan redovisar tillverkaren eller importören information om ämnet. Anmälningarna utvärderas av Echa. Tillstånd krävs för att få använda ämnen med särskilt farliga egenskaper eller släppa ut sådana ämnen på marknaden. Ett ämne, en blandning eller en vara kan även bli föremål för begränsningar. En begränsning som är relevant i detta sammanhang är förbudet mot försäljning till konsumenter av ämnen eller blandningar som är klassificerade som cancerframkallande, foster-skadande eller skadliga för arvsmassan (könszellmutagena) i enlighet med kriterierna i CLP-förordningen, vilket utvecklas nedan. Förbudet innebär att tobaksfria nikotinprodukter som säljs till konsument inte får innehålla ämnen som omfattas av förbudet i en koncentration som medför att blandningen som sådan klassificeras som cancerframkallande, foster-skadande eller skadlig för arvsmassan. I praktiken handlar detta om att sådana ämnen inte får tillsättas avsiktligt.

Närbesläktad med Reach-förordningen är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 (CLP-förordningen). CLP är en förkortning av förordningens engelska namn, Classification, Labelling and Packaging of substances and mixtures. Syftet med CLP-förordningen är att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för miljön. Vidare ska förordningen säkerställa fri rörlighet för ämnen och blandningar. Förordningen harmoniserar kriterier för klassificering och märkning av ämnen och blandningar. Vidare innehåller den en skyldighet för leverantörer att klassificera och märka ämnen och blandningar i enlighet med kriterierna. CLP-förordningen är tillämplig på alla ämnen och blandningar oavsett användningsområde, med undantag för ämnen och blandningar som används i läkemedel, veterinärläkemedel, kosmetiska produkter, medicintekniska produkter, livsmedel och foder.

Ett grundläggande krav i CLP-förordningen är att tillverkare och importörer som släpper ut ett ämne eller en blandning på marknaden ska klassificera ämnet eller blandningen utifrån dess farliga egenskaper. Klassificeringen förutsätter att tillverkaren eller importören utvärderar all tillgänglig information om ämnet eller blandningen utifrån de klassificeringskriterier som anges i förordningen. Kriterierna i CLP-förordningen baseras på det globala harmoniserade systemet för klassificering och märkning som antogs av FN 2002 (GHS). Klassificeringen avser fysikaliska faror (t.ex. brandfarlighet och explosivitet), hälsofaror (t.ex. akut toxiskt, allergiframkallande, cancerframkallande) och miljöfaror. Det

finns detaljerade regler för hur klassificeringen av ämnen ska gå till och hur blandningar som innehåller farliga ämnen ska klassificeras. Det är tillverkarna och importörerna av ämnena och blandningarna som själva ska se till att klassificering sker, s.k. självklassificering. För vissa farliga ämnen kan emellertid beslut om klassificering fattas på EU-nivå, s.k. harmoniserad klassificering. Leverantörerna av ett ämne måste följa den harmoniserade klassificeringen. Om ett ämne eller en blandning har klassificerats som farlig, ska leverantörerna enligt artikel 4.4. i CLP-förordningen säkerställa att ämnet eller blandningen märks och förpackas i enlighet med avdelningarna III och IV i förordningen, innan ämnet eller blandningen släpps ut på marknaden. Klassificeringen utgör grunden för den information om risker som lämnas via förpackningsmärkning och säkerhetsdatablad. Vidare har klassificeringen betydelse för de krav som ställs på användare i andra rättsakter, t.ex. i EU:s regler om klassificering av avfall, regler om åtgärder mot olyckor inom kemikalieindustrin (Seveso) och kraven på registrering m.m. i Reach-förordningen. CLP-förordningen har även betydelse för tillämpningen av de bestämmelser i tobaksproduktdirektivet som reglerar innehåll av cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska ämnen.

Nikotin har en harmoniserad klassificering som akut toxisk i kategori 2 och som giftigt för vattenlevande organismer i kategori 2 enligt CLP-förordningen. Det innebär att förpackningar till produkter som innehåller nikotin som sådant eller blandningar som innehåller nikotin i en viss halt ska märkas med bl.a. en dödskallesymbol och frasen ”Dödligt vid förtäring”. Kravet gäller även förpackningar som innehåller tobaksfria nikotinprodukter.

Reach- och CLP-förordningarna är horisontella förordningar som är tillämpliga på alla ämnen och blandningar oavsett användningsområde, om de inte omfattas av något undantag. Nationella regler som ansluter till CLP-förordningen är förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer. Kemikalieinspektionen har också meddelat föreskrifter (KIFS 2017:7) om kemiska produkter och biotekniska organismer som kompletterar CLP-förordningen och den nationella förordningen om kemiska produkter. De tobaksfria nikotinprodukter som är aktuella att reglera i detta lagstiftningsärende är inte undantagna från förordningarnas tillämpningsområde. Förordningarna är harmoniserande, vilket innebär att möjligheten att besluta nationell lagstiftning i samma syfte är starkt begränsad. Förordningen hindrar dock inte medlemsstaterna att besluta om begränsningar och förbud som motiveras av andra syften än syftena med förordningarna.

Förslagen om märkning av tobaksfria nikotinprodukter i avsnitten 10.10 och 10.11 motiveras av syftet att skydda folkhälsan och enskilda människors hälsa, då särskilt från nikotinets beroendeskapande egenskaper. Reach- och CLP-förordningarna hindrar inte reglering med det syftet.

### 10.3.6 Nationella bestämmelser om särskilt farliga kemiska produkter

I förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer finns bestämmelser om tillstånd för privat hantering och yrkesmässig överlåtelse av kemiska produkter som anses vara särskilt farliga. Till kategorin särskilt farliga kemiska produkter hör bl.a. ämnen och blandningar som är klassificerade som akut toxiska i kategori 1, 2 och 3 enligt CLP-förordningen.

Frågor om tillstånd prövas av länsstyrelsen. Tillstånd till privat hantering får endast ges till den som har fyllt 18 år och som behöver produkterna för ett konstnärligt, tekniskt, vetenskapligt eller liknande ändamål. Tillståndskraven gäller inte vid yrkesmässig överlåtelse från den som har rätt att driva detaljhandel med läkemedel till konsument. Tillståndskraven gäller inte heller produkter som omfattas av livsmedelslagen, lagen om foder och animaliska biprodukter eller läkemedelslagen.

Klassificeringskriterierna i CLP-förordningen innebär att blandningar som innehåller nikotin över en viss nivå ska klassificeras som akut toxiska i kategori 2. De omfattas då även av ett krav på tillstånd för privat hantering och yrkesmässig överlåtelse enligt förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

### 10.3.7 WTO-regelverken

Världshandelsorganisationen (WTO) är den internationella organisation som har hand om regler för internationell handel. WTO fungerar även som ett förhandlingsforum om gemensamma regler i syfte att underlätta handel mellan organisationens 164 medlemsländer. Organisationen administrerar också ett tvistlösningssystem som är gemensamt för de olika avtalen. WTO:s övergripande mål är att, genom ömsesidigt gynnsamma handelsarrangemang, bidra till ökad levnadsstandard, full sysselsättning och effektivt resursutnyttjande i enlighet med principen om en hållbar utveckling.

Sverige är medlem i WTO både i sin egen rätt och i egenskap av EU-medlem då även EU, som enda tullunion, är medlem i WTO. Genom avtalet om upprättande av världshandelsorganisationen har både Sverige och EU bundit sig att följa WTO-avtalen (EUT L, 336/1, 23.12.94, s. 3). Den lagstiftning som EU eller Sverige antar måste därför i största möjligaste mån vara förenlig med våra WTO-rättsliga förpliktelser.

Principen om icke-diskriminering är central och ett WTO-land måste behandla alla WTO-länder på lika villkor. En annan princip är den om nationell behandling som innebär att importerade varor måste behandlas lika förmånligt som motsvarande inhemska varor.

WTO:s allmänna tull- och handelsavtal (General Agreement on Tariffs and Trade, Gatt-avtalet) reglerar handeln med varor. Principen om icke-diskriminering, den sk. mest gynnsam nations principen (MGN), regleras i avtalets artikel I och innebär att om en WTO-medlem ger en annan medlem en handelsförmån ska förmånen utsträckas till samtliga medlemmar. En medlem får alltså inte favorisera enskilda medlemmar när det gäller import eller export av en vara. Principen om nationell behandling

regleras i artikel III och innebär att importerade och inhemska varor ska behandlas lika. Såväl direkt som indirekt diskriminering av importerande varor är otillåten.

En medlem i WTO får göra undantag från ovan nämnda principer. Det kan exempelvis gälla då en medlem inför en handelshindrande åtgärd som är nödvändig för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa. Artikel XX i Gatt-avtalet innehåller de kriterier som en medlem måste uppfylla för att en handelshindrande åtgärd ska vara tillåten. Sådana åtgärder får dock varken ha en diskriminerande effekt eller utgöra ett för- täckt handelshinder.

WTO:s avtal om tekniska handelshinder (Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT-avtalet) syftar till att hitta en balans mellan staters rätt att reglera och undvika onödiga hinder för den internationella handeln för varor. Ett land har enligt artikel 2.2 i TBT-avtalet möjlighet att anta regler som kan ha en handelshindrande effekt om det är nödvändigt för att uppnå legitima mål, såsom hälso- eller miljöskydd och nationell säkerhet. När det gäller skydd för folkhälsan har WTO i fråga om Australiens regelverk kring neutrala tobaksförpackningar (plain packaging) slagit fast att förbud mot bland annat varumärken, symboler, logotyper och färger för att på så sätt få ner konsumtionen av tobak är förenligt med TBT-avtalet och övriga WTO-regelverk.

Medlemmar är enligt artikel 2.9.2 i TBT-avtalet skyldiga att anmäla sin lagstiftning till WTO innan den kan antas i de fall det inte finns en internationell standard på området eller lagstiftningen inte är i enlighet med internationella standarder. En sådan anmälan krävs dock endast om lagstiftningen kan ha en väsentlig påverkan på internationell handel.

## 10.4 En ny lag om tobaksfria nikotinprodukter ska införas

**Regeringens förslag:** Det ska införas en ny lag som omfattar tobaksfria produkter som innehåller nikotin för konsumtion. Syftet med lagen är att begränsa de hälsorisker och olägenheter som är förenade med bruk av tobaksfria nikotinprodukter.

Lagen ska innehålla bestämmelser om produkthanmälan, produktkrav, försäljning och marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens, men utredningen har inte uttryckt syftet med lagen.

**Remissinstanserna:** En övervägande majoritet av remissinstanserna, däribland *Folkhälsomyndigheten*, *British American Tobacco Sweden AB*, *Haypp Group*, *Konsumentsverket* och *Livsmedelsverket*, ser positivt på att tobaksfria nikotinprodukter regleras. Flera remissinstanser anser dock att den föreslagna regleringen av tobaksfria nikotinprodukter bör tas in i lagen om tobak och liknande produkter i stället för i en egen lag. *Folkhälsomyndigheten* tillstyrker en ny lag med regler för tobaksfria nikotinprodukter men anser att syftet med lagstiftningen bör framgå. *Lärare mot tobak* framför att namnet på lagen är missvisande då produkterna är ett resultat av bearbetning av tobak och således inte tobaksfria.

Länsstyrelsen i Örebro län anser att det kan ifrågasättas om produkter som innehåller nikotin som har sitt ursprung från tobak kan betraktas som tobaksfria.

Några remissinstanser, däribland *Företagarna* och *Svensk Handel*, avstyrker förslagen i sin helhet med hänvisning till att en ny ANDT-strategi som beaktar riksdagens tillkännagivande om det övergripande målet för tobak och nikotin bör vara antagen innan nya lagförslag behandlas.

**Skälen för regeringens förslag:** Hälsoriskerna med bruk av tobak är välkända sedan länge och det har tagits många initiativ för att begränsa skadorna som tobaken orsakar, både nationellt och internationellt.

Världshälsoorganisationens (WHO) ramkonvention om tobaks kontroll antogs 2003 och ratificerades av Sverige 2005. Konventionen syftar bl.a. till att motverka tobaksindustrins ansträngningar att värva nya rökare, ofta kvinnor och ungdomar. På EU-nivå har begränsande regler införts genom bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (tobaksprodukt direktivet) samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG av den 26 maj 2003 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror (tobaksreklam direktivet).

Tobaksprodukt direktivet har genomförts i Sverige genom lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, vilken kompletteras av förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter. Lagen innehåller omfattande krav i fråga om bl.a. produkternas innehåll, märkning av produkterna och om uppgiftsskyldighet. För att få bedriva handel med tobaksvaror krävs i normala fall tillstånd och den som inte följer tobakslagens krav kan drabbas av flera olika påföljder.

På läkemedelsområdet har det sedan tidigare funnits portionsförpackat nikotin för användning i munnen, även kallat munhålepulver. Dessa produkter omfattas av krav i bl.a. läkemedelslagen (2015:315). Numera säljs dock liknande produkter utanför läkemedelsområdet och de omfattas därför inte av läkemedelslagens krav. Produkterna marknadsförs inte som läkemedel utan som ett tobaksfritt alternativ till snus.

I och med att de nya nikotinprodukterna inte innehåller tobak omfattas de inte heller av reglerna om tobak och liknande produkter, utan endast av allmänna regler om produktsäkerhet, kemikalier och marknadsföring. Det är regler som gäller vid försäljning av en mängd olika konsumentprodukter, t.ex. leksaker, skaljackor och hygienprodukter. Reglerna innehåller inga krav på åldersgräns vid försäljning och medger en omfattande marknadsföring av dessa produkter. Den nuvarande ordningen gör det alltså möjligt att utveckla nya nikotinprodukter som har samma belönande och beroendeframkallande egenskaper som tobak, men som endast omfattas av vissa generella regler för konsumentprodukter i stort. Ur ett folkhälsoperspektiv anser regeringen att det är mycket olyckligt.

Som *Lärare mot tobak* och *Länsstyrelsen i Örebro län* påpekar kan det ifrågasättas om produkter som innehåller nikotin som utvunnits från tobak kan betraktas som tobaksfria. Regeringen anser dock att med tobaksprodukt direktivets definition av tobak som utgångspunkt kan produkter som innehåller nikotin kategoriseras som tobaksfria för en enhetlig

begreppsanvändning, även om nikotinet har sitt ursprung i tobaksväxter. Se vidare överväganden i avsnitt 10.6.

Som framgår av redogörelsen ovan har det skett en snabb utveckling av nya tobaksfria nikotinprodukter. Det tobaksfria snuset finns numera att köpa i de flesta större matvarubutiker och på internet finns ett stort antal produkter att välja mellan. Tobaksfritt snus har inte sällan frukt- eller godissmaker och marknadsförs på ett sätt som tilltalar ungdomar. I och med att produkterna inte smakar tobak kan de lättare användas av någon som inte är van vid att använda tobak. Det finns dessutom tecken på att användningen av dessa produkter ökar i ålderskategorin 14–18 år. Denna utveckling är särskilt oroande eftersom det finns indikationer på att nikotinet kan påverka hjärnans utveckling hos barn och unga samt att hjärnan är särskilt känslig för nikotinets beroendeframkallande egenskaper under denna period i livet. Denna grupp behöver därför skyddas särskilt. Det finns dessutom visst stöd för att nikotin kan leda till fosterskador. Det råder en viss osäkerhet kring de långsiktiga effekterna hos vuxna vid användning av tobaksfria nikotinprodukter, vilket beror på att nikotin är ett ämne som har en komplex påverkan på människokroppen och att det tar tid att genomföra studier på människor. Forskningen har dessutom under lång tid fokuserat på tobaksvaror som innehåller många andra ämnen vid sidan av nikotinet. Alla produkter som innehåller nikotin har dock samma beroendeframkallande och belönande egenskaper som tobaksvaror.

Då all konsumtion av nikotin är förknippad med risker anser regeringen att det finns ett stort behov av att införa en lag som omfattar produkter som innehåller nikotin för konsumtion, oavsett vilken form produkten har eller på vilket sätt nikotinet tillförs människokroppen. Syftet med lagen föreslås vara att begränsa de hälsorisker och olägenheter som är förenade med bruk av tobaksfria nikotinprodukter. Lagen ska därför innehålla de övergripande krav som ska få ställas på de tobaksfria nikotinprodukterna för att skydda människor från de tobaksfria nikotinprodukternas skadliga och beroendeframkallande egenskaper och på så sätt skydda folkhälsan. Förslagen till reglering kan även motverka att nya grupper utvecklar ett nikotinberoende.

Flera remissinstanser har framfört att den föreslagna regleringen av tobaksfria nikotinprodukter bör tas in i lagen om tobak och liknande produkter i stället för i en egen lag. T.ex. framför *Göta hovrätt* att då regleringen av tobaksfria nikotinprodukter har likheter med lagstiftningen som berör tobaksvaror samt då reglerna om t.ex. hälsovarning och innehållsdeklaration fyller väsentligen samma syfte skulle en inkludering av regleringen av tobaksfria nikotinprodukter i lagen om tobak och liknande produkter underlätta tillämpningen.

Regeringen kan hålla med om att reglerna även skulle passa i lagen om tobak och liknande produkter. Den lagen är dock redan relativt omfattande och då vissa av de föreslagna regleringarna för tobaksfria nikotinprodukter skiljer sig från övriga produkter, t.ex. vad gäller marknadsföringsregleringen, finns det skäl att inte tynga den lagen med ytterligare bestämmelser. Dessutom är de produkter som nu regleras inte harmoniserade genom EU-rättsakter, vilket produkterna i lagen om tobak och liknande produkter är. De tobaksfria nikotinprodukterna är nya på marknaden, men mycket tyder på att försäljningen kommer att öka kraftigt. Ur folkhälso-

synpunkt är det motiverat att följa utvecklingen av dessa produkter. I takt med att kunskapsläget blir bättre kan behovet av att införa nya begränsande regler behöva ses över. Även av det skälet finns det fördelar med att hålla reglerna separerade i en särskild lag.

Några remissinstanser, däribland *Företagarna* och *Svensk Handel*, framför att regeringen först bör ta fram en ny strategi avseende alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken, den s.k. ANDT-strategin, som beaktar riksdagens tillkännagivande om att det övergripande målet för tobakspolitiken bör omformuleras för att ta hänsyn till de varierande skadeverkningar som olika tobaks- och nikotinprodukter kan orsaka. Regeringen har tagit emot riksdagens tillkännagivande och avser att återkomma i frågan. Då syftet med den nu föreslagna lagen är att begränsa hälsorisker och olägenheter förenade med användandet av nikotinprodukter, särskilt bland barn och ungdomar, och förslagen utgår från den kunskap som i dag finns kring nikotinet bedöms de inte vara avhängiga den kommande ANDTS-strategin.

## 10.5 Lagens förenlighet med unionsrättsliga och internationella regelverk

**Regeringens bedömning:** De unionsrättsliga och internationella regelverken hindrar inte Sverige från att införa en sådan reglering av tobaksfria nikotinprodukter som behövs för att skydda människor från de tobaksfria nikotinprodukternas skadliga och beroendeframkallande egenskaper och på så sätt skydda folkhälsan.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens, men utredningen har inte gjort någon bedömning av förslagets förenlighet med WTO:s regelverk.

**Remissinstanserna:** *Kemikalieinspektionen* framför att utrymmet att införa nationella begränsningar är mycket begränsat enligt Reach-förordningen och saknar en grundlig analys av gränsdragningen mellan den föreslagna lagstiftningen om tobaksfria nikotinprodukter, den gällande tobakslagstiftningen och kemikalielagstiftningen. *Skruf snus AB* efterlyser en analys av om förpackningar för nikotinportioner också ska märkas i enlighet med CLP-förordningen med faroangivelse, taktill varning osv. *Kommerskollegium* är positivt till att en utförlig EU-rättslig bedömning av förslagen har gjorts, dock saknar myndigheten en bedömning av förslagets förenlighet med WTO:s regelverk, t.ex. General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt-avtalet) och Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT-avtalet).

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Reach- och CLP-förordningarna*

Reach-förordningen syftar till att skydda både människors hälsa och miljön från farorna med kemikalier. Regeringens förslag utgår från folkhälsoaspekter och syftar till att skydda konsumenter, framför allt barn och

unga, från nikotinets beroendeskapande egenskaper. I förlängningen syftar förslagen till att minska nikotinberoendet i samhället, vilket påverkar konsumtionen av både tobaksvaror och tobaksfria nikotinprodukter. Syftet med förslagen är därför av annat slag än de syften som avgör Reach-förordningens tillämpningsområde.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att Reach- och CLP-förordningarna inte omfattar nikotinprodukters beroendeskapande egenskaper. Varken Reach- eller CLP-förordningen bedöms hindra Sverige från att införa regler om sådant som anmälningsplikt, uppgiftsskyldighet, produktkrav, skyldighet att informera konsumenterna om risker med produkterna, skyldighet att ange produktinnehåll, ålderskrav, marknadsföring och tillsyn av tobaksfria nikotinprodukter samt straffansvar så länge kraven motiveras av att skydda människor från nikotinets beroendeskapande egenskaper.

*Skruf snus AB* efterlyser en analys av om förpackningar för nikotinportioner också ska märkas i enlighet med CLP-förordningen. Det är inte aktuellt för regeringen att ta ställning till denna fråga. Frågan om huruvida nikotinportioner är att anse som en blandning i CLP-förordningens mening är ytterst en fråga för EU-domstolen.

#### *WTO-regelverken*

Som framgår av avsnitt 10.3.7 reglerar Världshandelsorganisationens (WTO) allmänna tull- och handelsavtal (General Agreement on Tariffs and Trade, Gatt-avtalet) handeln med varor. Två av WTO:s grundläggande principer regleras i Gatt-avtalet: mest gynnad nationsprincipen (artikel I) och principen om nationell behandling (artikel III). Principerna innebär att de krav som införs ska vara icke-diskriminerande samt att importerade och inhemska varor behandlas lika. I Gatt-avtalet finns även en viktig princip om ett allmänt avskaffande av kvantitativa restriktioner (artikel XI) vilket innebär att ett totalt importförbud för en viss vara inte får införas. Det finns möjlighet att göra undantag från ovan nämnda principer om det finns legitima skäl, t.ex. för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa (artikel XX) så länge åtgärderna kan anses vara nödvändiga och inte är förtäckta handelshinder.

Den allmänna undantagsregeln förtydligas genom WTO:s avtal om tekniska handelshinder (Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT-avtalet) som syftar till att hitta en balans mellan staters rätt att reglera och undvika onödiga handelshinder.

De föreslagna reglerna om tobaksfria nikotinprodukter har till syfte att skydda folkhälsan och enskilda människors hälsa. Reglerna om t.ex. produktkrav och märkning gäller oavsett om det är frågan om importerade eller inhemska varor. Även kravet på anmälan om försäljning gäller lika oavsett från vilket land som handeln sker. Åldersgränsen tillämpas lika vid försäljning inom landet som vid in- och utförsel och innebär inget importförbud. Kraven är därmed icke-diskriminerande, uppfyller principen om nationell behandling och innebär inte kvantitativa restriktioner. Vissa krav kan dock ha effekter på handeln och behöver anmälas enligt TBT-avtalet, se vidare avsnitt 12.



## 10.6 Uttryck i lagen

**Regeringens förslag:** Begreppen tobaksfria nikotinprodukter, detaljhandel, försäljningsställe och fysiskt försäljningsställe ska definieras i lagen.

Med tobaksfria nikotinprodukter ska avses produkter utan tobak som innehåller nikotin för konsumtion.

Med detaljhandel ska avses försäljning till konsumenter.

Med försäljningsställe ska avses fysiskt försäljningsställe eller webbplats för detaljhandel.

Med fysiskt försäljningsställe ska avses en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens, men utredningen har föreslagit att sponsring ska definieras i lagen.

**Remissinstanserna:** *Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen)* anser att det på motsvarande sätt som i artikel 2 c i tobaksreklamdirektivet kan klargöras att sponsring omfattar varje form av offentligt eller privat bidrag. *Folkhälsomyndigheten* anser att det även bör införas en definition av importör.

**Skälen för regeringens förslag:** Den nya lagen ska omfatta tobaksfria nikotinprodukter. Nikotin tillverkas vanligen av tobak. Det kan därför ifrågasättas om produkter som innehåller nikotin som utvunnits från tobak kan betraktas som tobaksfria. För att uppnå en enhetlig begreppsanvändning finns det dock anledning att utgå ifrån tobaksproduktdirektivets definition av tobak. Enligt direktivet är tobak definierat som ”blad och andra naturliga, bearbetade eller obearbetade delar av tobaksväxter inklusive expanderad och rekonstituerad tobak” (artikel 2.1). Tobaksproduktdirektivets definition utgår alltså ifrån att det ska vara fråga om blad och andra naturliga delar av tobaksväxter. Med denna definition som utgångspunkt kan produkter som innehåller nikotin kategoriseras som tobaksfria även om nikotinet har sitt ursprung i tobaksväxter. Det förutsätter givetvis att nikotinet har skiljts från tobaksväxten med en metod som gör att inga blad eller andra växtdelar finns kvar.

Nikotinet i tobaksfria nikotinprodukter förekommer i olika former. Även om formen kan ha viss betydelse för hur ämnet tas upp i kroppen avses med nikotin både nikotin i dess grundform och som nikotinsalter.

Nikotinet ska vara avsett att konsumeras. Produkter som innehåller nikotin och som är avsedda för andra ändamål än konsumtion ska inte omfattas av denna lag och räknas därför inte till de tobaksfria nikotinprodukterna. Som exempel på produkter som inte omfattas kan nämnas kemiskt närbesläktade bekämpningsmedel inom jordbruket (s.k. neonikotinoider).

Sammanfattningsvis avses alltså med tobaksfria nikotinprodukter produkter utan tobak som innehåller nikotin för konsumtion.

Detaljhandel definieras i lagen om tobak och liknande produkter som försäljning till konsumenter. Begreppet ska ha samma betydelse i denna lag.

Enligt 1 kap. 3 § 6 lagen om tobak och liknande produkter avses med försäljningsställe en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel. Av förarbetena framgår att webbplatser inte omfattas av

begreppet försäljningsställe (prop. 2017/18:156 s. 174). Som framgår i avsnitt 5.3.3 har det dock kommit att råda en osäkerhet kring huruvida en webbplats för detaljhandel med tobaksvaror ska anses utgöra ett försäljningsställe eller inte. Därför föreslås att begreppet försäljningsställe ska göras teknikneutralt och utvidgas till att även omfatta webbplatser för detaljhandel. Som en följd av ändringen av innebörden av försäljningsställe föreslås dessutom att det ska införas ett nytt begrepp, fysiskt försäljningsställe.

Försäljningsställe föreslås definieras som ”ett fysiskt försäljningsställe eller en webbplats för detaljhandel”. Fysiskt försäljningsställe föreslås definieras som ”en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel”. Begreppen ska ha samma innebörd i den nu föreslagna lagen om tobaksfria nikotinprodukter som de föreslås få genom ändringen i lagen om tobak och liknande produkter.

I avsnitt 6.4 föreslås att sponsring ska definieras i lagen om tobak och liknande produkter. Definitionen ska omfatta varje form av offentliga eller privata bidrag till ett evenemang, en verksamhet eller en person med syftet eller den direkta eller indirekta verkan att främja en tobaksvara, en e-cigarett eller en påfyllningsbehållare. Bestämmelsen motsvarar artikel 2 c och 20.5 d i tobaksreklamdirektivet respektive tobaksproduktdirektivet. Utredningen har föreslagit att en motsvarande definition ska införas i den nya lagen om tobaksfria nikotinprodukter.

Den föreslagna definitionen av sponsring i lagen om tobak och liknande produkter införs för att överensstämma med den harmoniserade EU-rätten på området och tar avstamp i den gränsöverskridande sponsringen. Det finns inga harmoniserade regler för tobaksfria nikotinprodukter på EU-nivå. Det föreslagna sponsringsförbudet för tobaksfria nikotinprodukter begränsas i förhållande till den definitionen som föreslås, på så sätt att detaljhandel och sponsring till en person inte omfattas av förbudet. Den föreslagna definitionen fyller därför ingen större funktion i den nya lagen. Någon sådan definition bör därför inte införas i lagen om tobaksfria nikotinprodukter.

## 10.7 Lagens förhållande till andra lagar

**Regeringens förslag:** Lagen ska inte omfatta produkter som omfattas av lagen om tobak och liknande produkter. Lagen ska inte heller omfatta produkter som enligt annan lagstiftning är klassificerade som läkemedel, medicintekniska produkter, narkotika eller hälsofarliga varor.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens, men utredningen har också föreslagit att det ska tas in en upplysningsbestämmelse om att produktsäkerhetslagen innehåller bestämmelser som syftar till att säkerställa att varor som tillhandahålls konsumenterna inte orsakar skada på person.

**Remissinstanserna:** *Folkhälsomyndigheten* tillstyrker reglerna om undantag från lagens tillämpningsområde men anser att det bör förtydligas att örtprodukter för rökning som innehåller nikotin ska regleras enligt den

nya lagen om tobaksfria nikotinprodukter. *Kemikalieinspektionen* saknar en närmare analys av hur den föreslagna lagstiftningen, den befintliga tobakslagstiftningen och kemikalielagstiftningen förhåller sig till varandra. *Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen)* bedömer att gränsdragningsproblem kan uppstå mellan tillämpningsområdet för förslaget till lagen om tobaksfria nikotinprodukter och lagen om tobak och liknande produkter.

## Skälen för regeringens förslag

### *Produkter som omfattas av annan reglering ska undantas från lagens tillämpningsområde*

Vissa produkter som skulle kunna omfattas av förslaget till ny lag om tobaksfria nikotinprodukter omfattas redan i dag av annan reglering. Det rör sig t.ex. om läkemedel för rökavvänjning vilka faller inom lagstiftningen på läkemedelsområdet. För att det ska vara tydligt vilken lagstiftning som reglerar olika produkter och för att undvika tillämpningsproblem anser regeringen att nedanstående produkter bör undantas från den nya lagens tillämpningsområde.

### *Läkemedel*

Med läkemedel avses enligt 2 kap. 1 § läkemedelslagen varje substans eller kombination av substanser som tillhandahålls med uppgift om att den har egenskaper för att förebygga eller behandla sjukdom hos människor eller djur (läkemedel genom presentation). Vidare avses substanser som kan användas på eller tillföras människor eller djur i syfte att återställa, korrigera eller modifiera fysiologiska funktioner genom farmakologisk, immunologisk eller metabolisk verkan eller för att ställa diagnos (läkemedel genom funktion).

Högsta förvaltningsdomstolen har genom rättsfallet HFD 2016 ref. 9 fastställt att e-cigarett som innehåller nikotin inte ska anses vara läkemedel i läkemedelslagens mening, trots att nikotin är ett ämne som påverkar kroppens funktioner. Ett resonemang motsvarande det som Högsta förvaltningsdomstolen förde i fråga om e-cigarett skulle kunna föras även i fråga om produkter inom kategorin tobaksfritt snus. Det finns nikotinläkemedel för rökavvänjning som faller under läkemedelslagstiftningen. Om tobaksfria nikotinprodukter marknadsförs med medicinska påståenden skulle de i vissa fall kunna klassificeras som läkemedel genom funktion och omfattas av regelverket för läkemedel. De bör därför regleras genom bestämmelserna på läkemedelsområdet i stället för genom den föreslagna lagen om tobaksfria nikotinprodukter.

### *Medicintekniska produkter*

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/745 av den 5 april 2017 om medicintekniska produkter, om ändring av direktiv 2001/83/EG, förordning (EG) nr 178/2002 och förordning (EG) nr 1223/2009 och om upphävande av rådets direktiv 90/385/EEG och 93/42/EEG innehåller tillsammans med lagen (2021:600) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om medicintekniska produkter bestämmelser som om-

fattar ett mycket brett område av produkter som är avsedda att användas inom hälso- och sjukvård. Produkter som enligt tillverkarens uppgift ska användas för att kunna tillgodogöra sig en substans som är klassificerad som ett läkemedel utgör en medicinteknisk produkt. Det skulle exempelvis kunna handla om en inhalator eller sprayflaska som är avsedd för att användaren ska kunna tillgodogöra sig en tobaksfri nikotinprodukt som klassificeras som ett läkemedel. Som en följd av att det föreslås ett undantag för produkter som omfattas av läkemedelslagstiftningen bör det också föreslås ett undantag för produkter som utgör medicintekniska produkter.

#### *Narkotika och hälsofarliga varor*

Med en tobaksfri nikotinprodukt avses en produkt utan tobak som innehåller nikotin för konsumtion. Denna definition utesluter inte att produkten även kan innehålla ämnen som omfattas av narkotikastrafflagen (1968:64) eller lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Det finns exempel på att e-cigarett har använts för att konsumera narkotika och det är inte uteslutet att även andra tobaksfria nikotinprodukter skulle kunna användas för sådana ändamål.

Produkter som omfattas av narkotikastrafflagen eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor omfattas redan av en ändamålsenlig reglering. Sådana produkter bör därför undantas från den nya lagens tillämpningsområde.

#### *Produkter som omfattas av lagen om tobak och liknande produkter*

Av artikel 2 i tobaksproduktdirektivet framgår att tobaksvaror är produkter som kan förbrukas och som helt eller delvis består av tobak, även genetiskt modifierad sådan. Av samma artikel framgår att e-cigarett är en produkt som kan användas för konsumtion av nikotinånga via ett munstycke eller en beståndsdel av produkten. Påfyllningsbehållare är en behållare som innehåller vätska som innehåller nikotin och som kan användas för att fylla på en e-cigarett. Direktivet omfattar även örtprodukter för rökning, som definieras som en produkt baserad på växter, örter eller frukter som inte innehåller tobak och som kan förbrukas via förbränning. Tobaksprodukt-direktivet genomförs i Sverige genom lagen om tobak och likande produkter. Lagen innehåller också bestämmelser om njutningsmedel som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak. Begreppet njutningsmedel föreslås dock ersättas med ”andra produkter som till användningssättet motsvarar rökning”, se avsnitt 8.6.

Tobaksvaror omfattas inte av den föreslagna lagens tillämpningsområde. Övriga produkter som omfattas av lagen om tobak och liknande produkter kan däremot utgöra tobaksfria nikotinprodukter. I och med att de redan omfattas av lagstiftningen på tobaksområdet bör de dock undantas från den föreslagna lagens tillämpningsområde.

*Folkhälsomyndigheten* har påpekat att det bör förtydligas att örtprodukter för rökning som innehåller nikotin bör regleras enligt den nya lagen om tobaksfria nikotinprodukter. Dessa produkter omfattas i dag av lagen om tobak och liknande produkter, men produkterna har fri smaksättning och är undantagna från ett flertal bestämmelser. Till exempel är de undantagna från åldersgränsen, förbud mot innehåll av vissa tillsatser och omfattas heller inte av någon anmälningsplikt för försäljning.

Ett viktigt syfte med den nu föreslagna lagen är att täppa till de luckor i tidigare reglering som lett till att vissa tobaksfria produkter som innehåller nikotin inte omfattas av skyddslagstiftningen på tobaksområdet. För att uppnå det syftet måste det tydligt framgå hur örtprodukter för rökning som innehåller nikotin och andra tobaksfria produkter som till användningssättet motsvarar rökning ska regleras. Då dessa produkter sedan tidigare omfattas av lagen om tobak och liknande produkter anser regeringen att de även fortsättningsvis ska omfattas av den lagstiftningen. Det kan dock finnas skäl för regeringen att återkomma i frågan om vilka krav som bör ställas på örtprodukter för rökning.

*Patent- och marknadsdomstolen* framför att gränsdragningsproblem kan uppstå mellan tillämpningsområdet för lagen om tobaksfria nikotinprodukter och lagen om tobak och liknande produkter, beroende på om produkten till användningssättet motsvarar rökning eller inte. Problem kan uppstå mellan lagarnas tillämpningsområde exempelvis i samband med att nya typer av tobaksfria nikotinprodukter kommer ut på marknaden.

Om det vid tillämpningen av den nya lagen visar sig finnas gränsdragningssvårigheter mellan de två lagarnas tillämpningsområden vad gäller produkter som till användningssättet motsvarar rökning, kan det enligt regeringens mening finnas anledning att återkomma i frågan. Även vad gäller örtprodukter för rökning finns det anledning att följa utvecklingen för att få underlag till eventuell skärpt reglering av denna produktkategori.

### *Kemikalielagstiftningen*

Det saknas enligt *Kemikalieinspektionen* en närmare analys av hur den föreslagna lagstiftningen, den befintliga tobakslagstiftningen och kemikalielagstiftningen förhåller sig till varandra.

De tobaksfria nikotinprodukterna är produkter som innehåller kemiskt tillsatt nikotin och andra ämnen, t.ex. smakämnen. Det har därför gjorts överväganden kring vad reglerna på kemikalieområdet i form av Reach- och CLP-förordningarna innebär för de tobaksfria nikotinprodukterna. Nationella regler som ansluter till CLP-förordningen finns i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer. Kemikalieinspektionen har också meddelat föreskrifter (KIFS 2017:7) om kemiska produkter och biotekniska organismer. Där regleras bl.a. ett tillståndskrav både för privat hantering och yrkesmässig överlåtelse av särskilt farliga kemiska produkter.

Regeringen bedömer i avsnitt 10.5 att varken Reach- eller CLP-förordningen hindrar Sverige från att införa regler om sådant som anmälningsplikt, uppgiftsskyldighet, produktkrav, skyldighet att informera konsumenterna om risker med produkterna, skyldighet att ange produktinnehåll, ålderskrav, marknadsföring, tillsyn av tobaksfria nikotinprodukter och straffansvar så länge kraven motiveras av att skydda människor från nikotinetts beroendeskapande egenskaper. Inte heller WTO:s regelverk bedöms hindra införandet av sådana regler, se avsnitt 10.5.

Både CLP-förordningen, nu gällande tobakslagstiftning och den föreslagna nya lagen om nikotinprodukter ställer krav på den som hanterar produkter som innehåller nikotin. Vissa regler överlappar varandra,

exempelvis krav på produktanmälan, informationskrav och regler kring förpackningens utformning vad gäller nikotinvätskor för användning i e-cigarett. Den som hanterar dessa produkter måste därmed uppfylla krav på bl.a. anmälan och rapportering både till Folkhälsomyndigheten och till Kemikalieinspektionen.

Då syftet med den nya lagen åtminstone delvis vad gäller skyddet för folkhälsan är ett annat än syftet med kemikalielagstiftningen bedömer regeringen att det är motiverat att införa bestämmelserna.

#### *Produktsäkerhetslagen*

Produktsäkerhetslagen (2004:451) innehåller bestämmelser som syftar till att säkerställa att varor som tillhandahålls konsumenterna inte orsakar skada på person. Produktsäkerhetslagen kompletterar den nu föreslagna lagen om nikotinprodukter.

Utredningen har föreslagit att det bör tas in en upplysning i den nya lagen om att bestämmelser även finns i produktsäkerhetslagen. Som framgår ovan finns det dock bestämmelser även på t.ex. kemikalieområdet som kompletterar förslagen i den nya lagen om tobaksfria nikotinprodukter. De kompletterande regleringarna tillämpas i de fall nu föreslagna speciallagstiftning inte fullt ut reglerar de aktuella produkterna. Till skillnad från utredningen anser regeringen därför att det inte bör tas in en upplysning i den nya lagen om att bestämmelser om produktsäkerhet finns i produktsäkerhetslagen.

## 10.8 Produktanmälan

**Regeringens förslag:** Tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ska göra en anmälan till Folkhälsomyndigheten av alla sådana produkter som de avser att tillhandahålla konsumenterna på marknaden.

Anmälan ska lämnas in senast sex månader innan produkten är avsedd att tillhandahållas konsumenterna på marknaden. En ny anmälan ska lämnas in för varje väsentlig ändring av produkten. En anmälan ska även göras när produkten återkallas från marknaden.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela närmare föreskrifter om produktanmälan.

Tobaksfria nikotinprodukter ska inte få tillhandahållas konsumenterna på marknaden om anmälan saknas eller om anmälan inte uppfyller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Folkhälsomyndigheten* är positiv till att det införs krav på produktanmälan för tobaksfria nikotinprodukter och att myndigheten ska offentliggöra uppgifterna, men framför att endast de uppgifter som är relevanta för regelefterlevnad och upplysning om produktens innehåll gentemot konsumenterna bör omfattas av anmälningskyldigheten. Vidare anser de att en bestämmelse motsvarande 13 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622) ska införas i den nya lagen för att det ska bli tydligt att Folkhälsomyndigheten har det rättsliga stödet att föra register över

anmälningarna och ta emot anmälningarna elektroniskt. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och några kommuner vill att det införs krav på att detaljhandlare kontrollerar produkthanmälan hos Folkhälsomyndigheten. *Skruf Snus AB* och *Swedish Match* avstyrker att anmälan ska lämnas sex månader innan produkten är avsedd att tillhandahållas konsumenterna på marknaden och anser att åtta veckor är en mer ändamålsenlig tidsfrist för produkthanmälan.

## Skälen för regeringens förslag

### *Krav på anmälan av produkter*

Av 2 kap. 3 och 7 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter framgår att tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare ska anmälas till Folkhälsomyndigheten innan de tillhandahålls på den svenska marknaden. Regeringen har bedömt att uppgiften att ta emot anmälan av nya tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare ska ligga på Folkhälsomyndigheten.

Utvecklingen av nya tobaksfria nikotinprodukter har skett i en snabb takt och med stor sannolikhet kommer denna utveckling att fortsätta. Nikotin är starkt beroendeframkallande. Användningen av tobaksfria nikotinprodukter kan därför vara förenad med risker. Det finns därför ett behov av att införa ett förfarande som gör det möjligt att överblicka vilka produkter som utvecklas och säljs till konsumenterna på marknaden.

Genom att låta tobaksfria nikotinprodukter omfattas av ett krav på anmälan till Folkhälsomyndigheten skapas en enhetlig ordning för anmälan av alla nikotinprodukter. Det ger dessutom Folkhälsomyndigheten, som är den centrala myndigheten på folkhälsoområdet, en helhetsbild av utvecklingen på området. Det bör därför införas en skyldighet för tillverkare och importörer att göra en anmälan till Folkhälsomyndigheten av alla tobaksfria nikotinprodukter som de avser att tillhandahålla konsumenterna.

Som *Folkhälsomyndigheten* påpekar bör de få ta emot anmälningar elektroniskt och föra register över produkthanmälningarna. Det kan uppnås genom en bestämmelse i förordning. Motsvarande och liknande bestämmelser finns för tobaksvaror samt e-cigarettor och påfyllningsbehållare i förordningen om tobak och liknande produkter. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreslås bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om produkthanmälan, se nedan. Det kan därför finnas anledning för regeringen att återkomma i frågan om bestämmelser i förordning för de nya produkterna.

*Skruf Snus AB* och *Swedish Match* har framfört att produkthanmälan bör lämnas åtta veckor innan produkten släpps ut på marknaden. Som skäl anges att för tobaksvaror gäller den kortare perioden på åtta veckor och att tobaksfria nikotininnehållande produkter är relativt okomplicerade jämfört med e-cigarettor.

Enligt nuvarande regler ska tillverkare och importörer lämna uppgifter till Folkhälsomyndigheten om ingredienser och utsläpp från tobaksvaror senast åtta veckor innan en tobaksvara tillhandahålls konsumenterna på marknaden. Vad gäller nya tobaksvaror och e-cigarettor ska en produkthanmälan lämnas sex månader innan produkten är avsedd att tillhandahållas konsumenterna på marknaden, se 2 kap. 3 och 7 §§ lagen om tobak och

liknande produkter och Folkhälsomyndighetens föreskrifter HSLF-FS 2016:45.

Då regeringens förslag till ny reglering omfattar produkter som är relativt nya på marknaden och nikotinprodukter som kan komma att lanseras i framtiden bedömer regeringen att produkthanmälan bör lämnas sex månader innan produkten är avsedd att tillhandahållas konsumenterna på marknaden. Det ger Folkhälsomyndigheten tillräckligt med tid att hantera anmälningarna innan nya produkter släpps ut på marknaden, på motsvarande sätt som redan gäller för nya tobaksvaror och e-cigarett. Varje väsentlig ändring av produkten bör föranleda en ny anmälan. Produkter som inte har anmälts eller som har föregåtts av en ofullständig anmälan ska inte få släppas ut på marknaden.

#### *Utformningen av produkthanmälan*

Anmälan ska innehålla de uppgifter som behövs för att Folkhälsomyndigheten ska kunna övervaka utvecklingen av de tobaksfria nikotinprodukterna och för att myndigheten ska kunna bedöma riskerna med de olika produkterna och om det behöver vidtas några åtgärder.

Anmälan närmare utformning och innehåll regleras lämpligast i föreskrifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska därför bemyndigas att meddela föreskrifter om detaljerna kring hur anmälan ska vara utformad och vad den ska innehålla. Genom bemyndigandet kan föreskrifter meddelas om att inte både tillverkare och importörer behöver anmäla samma produkt och att anmälan ska ske på en webbplats.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* och några kommuner anser att det bör införas ett krav på att detaljhandlare kontrollerar produkthanmälan hos Folkhälsomyndigheten. Något sådant krav uppställs inte i lagen om tobak och liknande produkter och det finns inte heller anledning att ställa upp ett sådant krav i denna lag. Reglerna om att en produkt inte får tillhandahållas konsumenterna när en anmälan saknas får anses vara tillräckliga för att skydda konsumenterna.

#### *Offentliggörande av uppgifter i produkthanmälan*

Av 2 kap. 8 § förordningen om tobak och liknande produkter framgår att Folkhälsomyndigheten på en webbplats ska offentliggöra de uppgifter som har lämnats till myndigheten genom kravet på att anmäla e-cigarett och påfyllningsbehållare enligt 2 kap. 7 § lagen om tobak och liknande produkter. Uppgifter som utgör affärshemligheter ska inte offentliggöras.

Utredningen har föreslagit att det på motsvarande sätt i förordningen ska regleras att Folkhälsomyndigheten även ska offentliggöra uppgifter om tobaksfria nikotinprodukter som har lämnats i en produkthanmälan. Bestämmelsen om att offentliggöra uppgifter har sitt ursprung i tobaksprodukt-direktivet. Tobaksprodukt-direktivet ställer inte upp några krav på offentliggörande av uppgifter i fråga om tobaksfria nikotinprodukter. Samtidigt kan det finnas ett behov av att allmänheten får del av uppgifter om de produkter som har anmälts och därmed tillhandahålls konsumenterna på marknaden. Konsumenterna kan sägas ha ett berättigat intresse av information om de produkter som tillhandahålls. Uppgifter om produkterna som har anmälts kan också vara värdefulla för andra tillsynsmyndigheter, t.ex.



kommunerna. Genom att offentliggöra uppgifter om de produkter som har anmälts ges såväl allmänheten som andra tillsynsmyndigheter möjlighet att på ett enkelt sätt kontrollera om en produkt får tillhandahållas konsumenter på marknaden. Det kan därför finnas anledning för regeringen att i förordning återkomma kring frågan om bestämmelser om offentliggörande av uppgifter som lämnas i produkthanmälan.

Med tanke på att en produkthanmälan kan innehålla känsliga uppgifter har utredningen föreslagit att det i förordning ska framgå att en tillverkare eller importör som lämnar in produkthanmälan ska ange om den anser att några uppgifter utgör företagshemligheter eller annars är konfidentiella. *Folkhälsomyndigheten* avstyrker det förslaget och framför att erfarenheter avseende tillämpning av motsvarande regler för tobaksvaror och e-cigaretter visar att möjligheten att ange om uppgifter utgör företagshemligheter eller annars är konfidentiella har missbrukats och därmed inte uppfyllt sitt syfte.

Utredningens förslag utgår från att det underlättar myndighetens hantering vid en begäran om utlämnande att den som lämnar uppgiften anger om den anser att någon av uppgifterna ska sekretessbeläggas. Av Folkhälsomyndighetens remissvar framgår dock att liknande reglering avseende andra produkter inte fyllt sitt syfte. Regeringen anser inte att det är meningsfullt att införa en reglering som redan på förhand inte bedöms uppfylla sitt syfte.

Utgångspunkten är att de uppgifter som lämnas i en produkthanmälan ska vara offentliga. Det kan därför finnas skäl att inte tynga anmälan med uppgifter som inte är relevanta för regelefterlevnaden av bestämmelsen eller fyller någon upplysande funktion om produkten för konsumenten. På så sätt behöver inte anmälan omfatta onödiga uppgifter som kan utgöra företagshemligheter och därmed behöva skyddas av sekretess. Det skapar en förutsägbarhet för företagen samtidigt som det underlättar myndighetens administration kring tillgängliggörande av uppgifter. Vilka uppgifter som är relevanta kan, med ny kunskap om produkterna och produktutvecklingen, variera över tid. Det kan regleras genom kompletterande föreskrifter i enlighet med förslaget ovan att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela föreskrifter om produkthanmälan. Folkhälsomyndigheten har fortfarande ansvaret att värdera uppgifterna i en anmälan och se till att de uppgifter som utgör företagshemligheter eller annars är konfidentiella skyddas.

## 10.9 Produktkrav

**Regeringens förslag:** Tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ska ansvara för att produkterna uppfyller vissa krav på innehåll och utformning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om produktinnehåll och utformning av tobaksfria nikotinprodukter.

Tobaksfria nikotinprodukter som inte uppfyller föreskrivna krav ska inte få tillhandahållas konsumenterna på marknaden.

**Regeringens bedömning:** Det bör inte uppställas ett krav på att nikotin ska avgas på en jämn nivå vid användning av tobaksfria nikotinprodukter.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Utredningen föreslår även att det i förordning ska regleras att tobaksfria nikotinprodukter ska avgäva nikotindoser på en jämn nivå under normala användningsförhållanden.

**Remissinstanserna:** *Folkhälsomyndigheten* tillstyrker att det uppställs produktkrav men anser att regleringen bör förtydligas. Myndigheten avstyrker dock förslaget att nikotindoser ska avgäva på en jämn nivå på grund av tillämpningssvårigheter. *British American Tobacco Sweden AB* tillstyrker de föreslagna produktkraven men motsätter sig förslaget om att nikotindoser ska avgäva på en jämn nivå. Inga andra remissinstanser har yttrat sig över förslaget.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

#### *Behovet av att reglera innehåll och utformning*

Tobaksproduktdirektivet innehåller vissa bestämmelser om innehåll och utformning av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare. Kraven har genomförts i svensk rätt genom att det i lagen om tobak och liknande produkter har införts bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka tillsatser i tobaksvaror som ska förbjudas (11 kap. 1 § 2) och om produktinnehåll och utformning av e-cigarettor och påfyllningsbehållare (11 kap. 6 § 2).

Användningen av tobaksfria nikotinprodukter är förenad med risker och det finns anledning att se till att dessa risker inte ökar. Det finns därför behov av att införa vissa regler om produktinnehåll och utformning även för de tobaksfria nikotinprodukterna. Dessa krav kan behöva justeras, t.ex. i och med att kunskaperna om dessa nya produkter ökar. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om innehåll och utformning även i fråga om de tobaksfria nikotinprodukterna.

#### *Produktkraven för tobak och e-cigarettor*

Tobaksproduktdirektivet innehåller krav på förbud mot vissa tillsatser i tobaksvaror och e-cigarettor. Kraven har genomförts genom bestämmelser i förordningen om tobak och liknande produkter och Folkhälsomyndig-

hetens föreskrifter. Genom bestämmelserna förbjuds bl.a. tillsatser i form av

- vitaminer eller andra tillsatser som ger intryck av att produkten innebär en hälsofördel eller minskade hälsorisker,
- koffein, taurin eller andra tillsatser eller stimulerande ämnen som är förknippade med energi och vitalitet, och
- tillsatser som är cancerframkallande, mutagena eller reproduktions-toxiska i oförbränd form.

Tobaksproduktdirektivet innehåller dessutom ytterligare krav avseende e-cigarett som genomförs genom förordningen om tobak och liknande produkter. Endast ingredienser med hög renhet får användas vid framställningen av vätska som innehåller nikotin. Andra ingredienser än de som redovisas när produkten anmäls får endast förekomma upp till detektionsgränsen om det tekniskt sett inte går att undvika dessa spår i tillverkningen (11 §). Det får inte användas andra ingredienser än nikotin som kan utgöra en risk för människors hälsa (12 §). Slutligen finns ett krav på att e-cigarett ska avge nikotindoser på en jämn nivå under normala användningsförhållanden (13 §).

#### *Samma produktkrav bör i stort gälla för tobaksfria nikotinprodukter*

Kraven som ställs på tobaksvaror och e-cigarett i tobaksprodukt-direktivet är de krav som har bedömts nödvändiga för att upprätthålla en hög skyddsnivå för folkhälsan inom Europeiska unionen. Kraven gäller inte för tobaksfria nikotinprodukter eftersom dessa produkter inte omfattas av några specifika regler på EU-nivå. Samtidigt finns många likheter mellan tobaksvaror, e-cigarett och tobaksfria nikotinprodukter.

Tobaksfritt snus är exempelvis en tobaksfri nikotinprodukt som används på samma sätt som snus som består av tobak. Det finns också paralleller mellan e-cigarett och tobaksfria nikotinprodukter. Det är produkter som inte innehåller tobak och som därför tillförs nikotin på annan väg. Båda dessa produkter saknar dessutom i grunden smak och det behövs därför smaktillsatser. I framtiden är det inte heller otänkbart att det utvecklas tobaksfria nikotinprodukter som tillför nikotin genom lungorna, t.ex. via inhalatorer. Tillsatser i sådana produkter skulle kunna innebära risker som liknar dem som kan uppkomma vid användning av e-cigarett.

Motiven till att förbjuda de aktuella tillsatserna i tobak och e-cigarett får i huvudsak anses gälla även för de tobaksfria nikotinprodukterna. Ur folkhälsosynpunkt finns det därför skäl att, så långt det är möjligt, förbjuda tillsatserna även när det gäller de tobaksfria nikotinprodukterna. Det gäller även kraven i fråga om renhet vid tillverkningen och spårämnen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om innehållet i tobaksfria nikotinprodukter.

Som konstaterats ovan i avsnitt 10.3.5 omfattas tobaksfria nikotinprodukter av regleringen i Reach-förordningen. Det innebär att sådana produkter träffas av förbudet i den förordningen mot att sälja ämnen och blandningar som är klassificerade som cancerframkallande, foster-skadande eller skadlig för arvsmassan till konsument. Förbudet är direkt tillämpligt i Sverige. Tobaksfria nikotinprodukter kan även komma att om-

fattas av andra begränsningar i Reach-förordningen i framtiden. Produktkraven i lagen om tobaksfria nikotinprodukter ska därför inte omfatta sådant som regleras i Reach-förordningen.

Utredningen har även föreslagit att det på förordningsnivå ska införas ett krav på att nikotin ska avges på en jämn nivå i fråga om tobaksfria nikotinprodukter. *Folkhälsomyndigheten* avstyrker förslaget med hänvisning till att tillämpningssvårigheter kan uppstå eftersom produkterna kan se väldigt olika ut. *British American Tobacco AB* motsätter sig kravet då det inte är möjligt att applicera på tobaksfria nikotinportioner då de, precis som traditionellt snus, avger en avtagande dos nikotin under användningstiden.

Regeringen konstaterar att utredningens förslag att nikotin ska avges på en jämn nivå bygger på motsvarande krav för e-cigarett. Vid inhalering av ånga från en e-cigarett är det viktigt att användaren inte vid en enskild inhalering utsätts för allt för höga koncentrationer av nikotin. Det är därför motiverat med ett krav på att nikotin avges på en jämn nivå vid användning av e-cigarett. Vid användning av tobaksfritt nikotinsnus avges nikotin inte på samma jämna sätt utan utsöndras med en avtagande koncentration ju längre användaren har produkten i munnen. Det, i kombination med svårigheterna att kontrollera utsöndringen av nikotin som *Folkhälsomyndigheten* påtalat, gör att regeringen inte anser att det finns skäl att införa ett krav på att tobaksfria nikotinprodukter ska avge nikotin på en jämn nivå. Regeringen kan dock behöva återkomma i frågan om det i framtiden lanseras nya tobaksfria nikotinprodukter där det framkommer ett behov av sådan reglering.

*Folkhälsomyndigheten* anser att regleringen av produktkraven bör förtydligas för att det dels ska bli tydligt för tillverkare och importörer vad som gäller, dels ska bli möjligt att utöva en effektiv tillsyn över denna bestämmelse. Därtill bör det enligt myndigheten förtydligas ifall dessa ämnen är förbjudna oavsett nivå i produkten eller om de får finnas upp till en viss gräns. Det bör även i förordningen införas ett förbud mot andra tillsatser än nikotin som ökar toxiciteten och de beroendeframkallande egenskaperna i produkterna.

Som *Folkhälsomyndigheten* påpekar kan tillämpningssvårigheter uppstå vid de bedömningar som blir nödvändiga att göra utifrån de föreslagna produktkraven. Kraven utgår från de regler som redan gäller avseende tobak och e-cigarett, vilka genom tobaksproduktdirektivet bedömts nödvändiga för att upprätthålla en hög skyddsnivå för folkhälsan. Regeringen anser därför att det finns anledning att, så långt det är möjligt, ställa motsvarande krav på tobaksfria nikotinprodukter i fråga om produktinnehåll och utformning som de krav som redan gäller för tobak och e-cigarett.

## 10.10 Hälsovarning och innehållsdeklaration på produktförpackningarna

**Regeringens förslag:** Förpackningar till tobaksfria nikotinprodukter ska förses med en innehållsdeklaration och en text som upplyser om nikotinets skadeverkningar (hälsovarning).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur en hälsovarning ska utformas och innehållet i och utformningen av en innehållsdeklaration.

Tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ansvarar för att förpackningarna uppfyller föreskrivna krav om hälsovarning och innehållsdeklaration.

Om förpackningarna inte uppfyller föreskrivna krav om hälsovarning och innehållsdeklaration, får den tobaksfria nikotinprodukten inte tillhandahållas konsumenterna på marknaden.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag om hälsovarning och innehållsdeklaration på produktförpackningarna. Flera remissinstanser ser däremot behov av justeringar.

*Folkhälsomyndigheten* tillstyrker delar av förslaget och är positiv till att förpackningar ska förses med hälsovarningar men menar att det bör förtydligas att hälsovarningen ska vara på svenska, att tobaksfria nikotinprodukter endast får saluföras i förpackningar som är försedda med hälsovarningar, att det bör finnas ett förbud mot hänvisning till smak, doft och tillsatser i innehållsdeklarationen samt att myndigheten bör få föreskrifträtten att reglera hälsovarningens utformning. *Konsumentverket* anser att det kan vara ändamålsenligt att föreskrifträtten tilldelas Folkhälsomyndigheten, då Folkhälsomyndigheten har föreskrifträtt för hälsovarningar på produktförpackningar för tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare och får anses besitta den kompetens som krävs för att värdera nikotinets eventuella skadeverkningar och vilket innehåll varningstexter bör ha. *Livsmedelsverket* anser att det ur ett konsumentperspektiv är bra med en förteckning som redovisar alla ingredienser som ingår i de tobaksfria nikotinprodukterna, men framhåller att Europeiska kommissionen tidigare ansett att förslag till föreskrifter avseende ingrediensförteckning och märkning av snus och tuggtobak kunde ge intryck av att produkterna var livsmedel. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det bör införas krav på att produkter som saknar hälsovarning inte heller får tillhandahållas detaljhandlare, då ändringen från ”vara” till ”förpackning” i tobakslagstiftningen har tolkats som att en tobaksvara kan säljas utan förpackning och därmed utan hälsovarning. *Swedish Match* och *Svensk Bensinhandel* tillstyrker förslaget och framför att nikotininnehållet bör anges per portion samt att motsvarande krav på innehållsförteckning bör införas för snus. *Skruf Snus AB* avstyrker förslaget att förpackningar till tobaksfria nikotinportioner ska förses med en innehållsdeklaration, då motsvarande krav inte föreligger för traditionellt snus. *Lärare mot Tobak* instämmer i utredningens förslag men framhåller att vissa av produkterna

säljs i små förpackningar och det är viktigt att hälsovarningen finns på den yta som är mest synlig.

Flera remissinstanser, däribland *Folkhälsomyndigheten*, *Göteborgs kommun* och ett flertal *länsstyrelser*, anser att tobaksfria nikotinprodukter enbart bör få tillhandahållas i styckförpackningar om minst 20 portioner.

## Skälen för regeringens förslag

### *Informationsskyldighet och tryckfrihet*

En förpackning som är försedd med tryckt text ska betraktas som tryckt skrift enligt tryckfrihetsförordningen, förkortad TF. Det innebär att en bestämmelse som påbjuder att förpackningen ska förses med en viss text kan hamna i konflikt med förbudet mot censur och andra hindrande åtgärder i 1 kap. 8 § TF.

Av de förarbetsuttalanden som gjordes när det infördes krav på texter som informerar om skadeverkningar vid marknadsföring på alkoholområdet framgår att bestämmelser som påbjuder att en skrift ska ha ett visst innehåll i princip torde komma i konflikt med förbudet mot hindrande åtgärder i tryckfrihetsförordningen (prop. 2003/04:161 s. 51–52). Motsvarande kan antas gälla i fråga om tobaksfria nikotinprodukter.

Bestämmelsen om hälsovarning för e-cigarettor infördes i lagen om elektroniska cigarettor och påfyllningsbehållare och har därefter flyttats över till lagen om tobak och liknande produkter utan materiella ändringar. I förarbetena framgår att bestämmelser om hälsovarningar kan strida mot bestämmelsen mot hindrande åtgärder i tryckfrihetsförordningen, men att ett påbud om text med ett visst innehåll tolereras ur tryckfrihetsrättslig synpunkt om det rör sig om texter som inte uttryckligen är av åsiktpåverkande eller opinionsbildande karaktär. Det har i tidigare lagstiftningssammanhang uttalats att det finns ett visst utrymme att i vanlig lag föreskriva om att en skrift ska förses med varningstexter. Påbudet om att förse en förpackning med varningstext eller innehållsförteckning behövde dock uppfylla vissa krav på saklighet (prop. 2016/17:132 s. 37–38, prop. 1975/76:49 s. 12–13 och 22 samt Lagrådets yttrande i prop. 2001/02:162 s. 53–54).

Numera finns ett undantag för bestämmelser som innebär krav på att införa och på ett visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation i 1 kap. 12 § 4 TF. Undantaget tydliggör att bestämmelserna om tryckfrihet inte hindrar att sådana bestämmelser införs i vanlig lag, om syftet är skydd för hälsa, miljö eller konsumentskydd. Bakgrunden till att undantaget i tryckfrihetsförordningen infördes var bl.a. utvecklingen på tobaks- och läkemedelsområdet. Bestämmelsen klargör utrymmet för att meddela bestämmelser om bl.a. varningstext och innehållsdeklaration, men innebär inte att kravet på saklighet helt överges när det gäller informationens innehåll. Kraven får inte innebära att näringsidkarens möjligheter att förse förpackningen med egen text beskärs i alltför hög utsträckning (prop. 2017/18:49 s. 170–174).

### *Exempel på krav om hälsovarningar på tobaksområdet*

I 3 kap. 1 och 2 §§ lagen om tobak och liknande produkter finns bestämmelser om att förpackningar till tobaksvaror och e-cigarettor ska förses

med hälsovarningar. Det är tillverkarna och importörerna som ska se till att förpackningarna uppfyller kraven om hälsovarningar. Om en förpackning inte uppfyller kraven ska produkten inte få tillhandahållas konsumenter på marknaden. 11 kap. 7 § innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur hälsovarningarna ska utformas. 3 kap. 1 och 9 §§ förordningen om tobak och liknande produkter innehåller närmare bestämmelser om hur hälsovarningarna ska utformas. Av 3 kap. 9 § framgår att hälsovarningar i fråga om e-cigarett ska ha följande lydelse: ”Denna produkt innehåller nikotin som är ett mycket beroendeframkallande ämne.” Vidare innehåller paragrafen närmare bestämmelser om vilka ytor av förpackningen som ska täckas och vilket typsnitt som ska användas.

Bestämmelser om de hälsovarningar som gäller för rökfria tobaksvaror i form av t.ex. snus finns i 4 kap. 2–5 §§ Folkhälsomyndighetens föreskrifter (HSLF-FS 2016:46) om utformning av hälsovarningar och hälsovarningars placering på förpackning av tobaksvaror. Varje styckförpackning och eventuell ytterförpackning för rökfria tobaksvaror ska vara försedd med följande hälsovarning: ”Denna tobaksvara skadar hälsan och är beroendeframkallande” (4 kap. 2 §). Av 4 kap. 3–5 §§ framgår de närmare kraven på hälsovarningens utformning och placering.

#### *Krav på hälsovarning ska införas för tobaksfria nikotinprodukter*

Av redogörelsen ovan framgår att det finns ett visst utrymme att i vanlig lag föreskriva att en skrift ska förses med varningstexter. När det gäller påbud om att förse en förpackning med varningstext måste texten ges ett konkret innehåll med upplysningar om vilka risker bruket medför. Det ska således vara fråga om saklig information som bygger på aktuell kunskap inom området.

I dag är det tobaksfria snuset den vanligaste tobaksfria nikotinprodukten. Det är fråga om en produkt som till användningssättet liknar snus. Samtidigt är det tobaksfria snuset en produkt som även liknar e-cigarett eftersom båda produkterna innehåller nikotin utan att innehålla tobak. Snus som består av tobak har funnits under en längre tid och den forskning som har bedrivits kring denna produkt ger stöd för att produkten skadar hälsan. När det gäller tobaksfritt snus och andra tobaksfria nikotinprodukter är kunskapsläget sämre, men det är känt att nikotin har en komplex påverkan på människokroppen och är ett starkt beroendeframkallande ämne. Det bedöms därför motiverat att till skydd för hälsan införa ett krav på hälsovarning även för tobaksfria nikotinprodukter.

#### *Hälsovarningens innehåll och utformning*

Som framgår ovan är nikotin ett mycket beroendeframkallande ämne som kan ge upphov till abstinenssymtom för den som efter en viss tid slutar att använda nikotinprodukter. Hälsovarningarna bör utformas på ett sakligt och informativt sätt utifrån vad vi känner till om riskerna med nikotin. Hälsovarningarna bör heller inte i onödan hindra näringsidkarnas möjligheter att marknadsföra sina produkter.

Det bedöms motiverat att utforma hälsovarningarna på ett liknande sätt som hälsovarningarna på förpackningar till e-cigarett och påfyllningsbehållare enligt 3 kap. 9 § förordningen (2019:223) om tobak och liknande

produkter. Det rör sig om text som inte är av åsiktpåverkande eller opinionsbildande karaktär och kravet införs till skydd för hälsa. Kravet på saklighet kan också anses uppfyllas med den föreslagna texten. Det finns därmed inte några hinder enligt tryckfrihetsförordningen att utforma hälsovarningen på det föreslagna sättet.

Det kan finnas anledning att i framtiden införa nya hälsovarningar, t.ex. mot bakgrund av ny kunskap om nikotinets egenskaper. Det bedöms därför lämpligt att reglera utformningen och placeringen av hälsovarningar i förordning eller genom myndighetsföreskrifter. Om nya hälsovarningar införs, bör hälsovarningarna användas omväxlande och i lika stor omfattning. Produkter som inte uppfyller föreskrifterna om krav på hälsovarning ska inte få tillhandahållas konsumenter på marknaden. Som *Folkhälsomyndigheten* och *Konsumentverket* påpekar bör denna föreskriftsrätt ges till Folkhälsomyndigheten. Det är Folkhälsomyndigheten som har bemyndigats att meddela närmare föreskrifter om hälsovarningar när det gäller tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare. De har redan kunskap och kompetens om hälsovarningar och får därför anses mest lämpade att även ha rätten att föreskriva om utformningen av hälsovarningar på tobaksfria nikotinprodukter.

*Folkhälsomyndigheten* anser vidare att tobaksfria nikotinprodukter endast ska få saluföras i förpackningar som är försedda med hälsovarningar. Även *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det bör införas ett sådant krav.

Kravet på att en hälsovarning ska återges är kopplat till förpackningen. Tobaksfria nikotinprodukter ska inte få tillhandahållas konsumenter om förpackningen till dessa inte har en föreskriven hälsovarning. Tanken är inte att det ska vara möjligt att kringgå kravet på märkning genom att ta bort förpackningen och sälja produkter styckvis utan förpackning. Tobaksfria nikotinprodukter är av ett sådant slag att de förutsätts säljas i någon form av förpackning. Skulle detta krav ändå kringgås får regeringen komma tillbaka till frågan och se över bestämmelsen.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det även bör införas ett krav på att förpackningar som saknar hälsovarning inte får tillhandahållas detaljhandlare, motsvarande bestämmelsen för tobaksvaror i 3 kap. 1 § lagen om tobak och liknande produkter.

Förbudet mot att tillhandahålla en förpackning till en tobaksvara som saknar hälsovarning utvidgades till att omfatta detaljhandlare när lagen om tobak och liknande produkter infördes. Samtidigt infördes tillståndsplikt för partihandel och ytterligare krav på den som bedriver partihandel med tobaksvaror. Regeringen har inte föreslagit motsvarande krav på partihandel med tobaksfria nikotinprodukter. Det saknas därför skäl att utvidga förbudet så att förpackningar som saknar hälsovarningar inte får tillhandahållas detaljhandlare.

#### *Det ska införas ett krav på innehållsdeklaration för tobaksfria nikotinprodukter*

Av 3 kap. 6 § lagen om tobak och liknande produkter framgår att förpackningar till e-cigarettor och påfyllningsbehållare ska förses med en innehållsdeklaration. Det är tillverkare och importörer som ska se till att förpackningarna uppfyller föreskrivna krav om innehållsdeklaration. Om



inte förpackningen uppfyller föreskrivna krav, ska produkten inte få tillhandahållas konsumenter på marknaden. 11 kap. 6 § 7 innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om innehållet i och utformningen av innehållsdeklarationen. Av 3 kap. 12 § förordningen om tobak och liknande produkter framgår att en innehållsdeklaration ska innehålla

1. en förteckning över alla ingredienser som ingår i produkten i fallande viktordning,
2. uppgift om innehåll av nikotin i produkten och fördelningen per dos,
3. satsnumret, och
4. en rekommendation om att förvara produkten utom räckhåll för barn.

Bestämmelsen om innehållsdeklaration för e-cigarett flyttades över från lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare till lagen om tobak och liknande produkter utan materiella ändringar. I förarbetena till den upphävda lagen gjordes bedömningen att bestämmelsen uppfyller kraven på saklighet och därmed inte överskrider de gränser som tryckfrihetsförordningen uppställer.

Även konsumenter av tobaksfria nikotinprodukter ska på ett enkelt sätt kunna få en uppfattning om vad produkten de köper innehåller. Ett motsvarande krav på innehållsdeklaration ska därför gälla för tobaksfria nikotinprodukter.

Regeringen instämmer i *Livsmedelsverkets* bedömning att det ur ett konsumentperspektiv är bra med en förteckning som redovisar alla ingredienser som ingår i de tobaksfria nikotinprodukterna. Det är dock viktigt att beakta den problematik som Livsmedelsverket beskriver kring att Europeiska kommissionen tidigare ansett att ett förslag till föreskrifter avseende ingrediensförteckning och märkning av snus och tuggtobak kunde ge intryck av att produkterna var livsmedel. Som framgår nedan i avsnitt 10.11 får märkningen av tobaksfria nikotinprodukter inte likna ett livsmedel. Förslaget utgår från de bestämmelser om innehållsdeklaration som redan gäller för e-cigarett. Inte heller e-cigarett får märkas på ett sådant sätt att de liknar livsmedel. Regeringen bedömer mot den bakgrunden att motsvarande krav på innehållsdeklaration kan ställas på tobaksfria nikotinprodukter utan att ge intryck av att produkterna är livsmedel. Att motsvarande krav inte ställs på snus, vilket efterfrågas av *Swedish Match*, bedöms inte utgöra ett hinder för att med regleringen för e-cigarett som förebild införa krav på innehållsdeklaration för tobaksfria nikotinprodukter.

*Folkhälsomyndigheten* anser att det vore lämpligt att införa ett förbud mot hänvisning till smak, doft och tillsatser och att det därför är olämpligt att förse förpackningar till tobaksfria nikotinprodukter med en innehållsdeklaration som hänvisar till smak, doft och tillsatser. Då regeringen inte föreslår ett förbud mot hänvisning till smak, doft och tillsatser finns det heller inte skäl att införa begränsningar avseende detta i innehållsdeklarationen. Det bör dock i sammanhanget upprepas att regeringen föreslår att märkningen av tobaksfria nikotinprodukter inte får likna ett livsmedel, vilket påverkar hur hänvisning till smak, doft och tillsatser kan göras. Se vidare avsnitt 10.11.

Sammantaget bedömer regeringen att bestämmelser om innehållsdeklaration som motsvarar de som redan gäller för e-cigarett och

påfyllningsbehållare bör införas även för de tobaksfria nikotinprodukterna. Det är fråga om saklig information och bestämmelserna fräntar inte i onödan näringsidkarens möjligheter att förse förpackningen med egen text. Produkter som inte uppfyller föreskrifterna om krav på innehållsdeklaration ska inte få tillhandahållas konsumenterna på marknaden.

Det kan i detta sammanhang vara värt att notera att viss produktpresentation kan träffas av de allmänna reglerna om marknadsföring som finns i marknadsföringslagen. En produktpresentation som ger en felaktig uppfattning om varans egenskaper, hälsoeffekter, risker eller utsläpp kan vara otillåten redan genom nyss nämnda lag.

## 10.11 Övriga krav på märkning

**Regeringens förslag:** Märkningen på tobaksfria nikotinprodukter eller på sådana produkters förpackningar ska inte få antyda att en viss tobaksfri nikotinprodukt är mindre skadlig än andra sådana produkter eller likna ett livsmedel eller en kosmetisk produkt.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Folkhälsomyndigheten* tillstyrker förslaget men vill att förbudet utökas och förtydligas. *Gävle kommun* påpekar att det behöver tydliggöras vad som avses med att produkterna inte får likna ett livsmedel samtidigt som de enligt annan reglering ska jämföras med livsmedel. De efterfrågar även föreskrifter om hur märkningen ska se ut och att kraven på märkning bör vara så sammanhållna som möjligt gällande alla tobaks- och nikotinprodukter. *Huddinge kommun* anför att det bör införas en möjlighet för kommunen att omhänderta felaktigt märkta produkter. Ett flertal remissinstanser, däribland *A non smoking generation* och *Tobaksfakta*, har även framfört att det bör införas krav på neutrala reklamfria förpackningar.

**Skälen för regeringens förslag:** För såväl tobaksvaror som e-cigarettor gäller enligt 3 kap. 3 § första stycket 1 respektive 4 § 1 lagen om tobak och liknande produkter att märkningen inte får antyda att en viss produkt är mindre skadlig än andra sådana produkter. Av 3 kap. 3 § första stycket 3 och 4 § 3 samma lag framgår också att dessa produkter inte får märkas så att de liknar ett livsmedel eller en kosmetisk produkt.

Krav på märkning av förpackningar omfattas av bestämmelsen om hindrande åtgärder i 1 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen (se avsnitt 10.10). Bestämmelserna om märkning av e-cigarettor flyttades över från lagen om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare till lagen om tobak och liknande produkter utan materiella ändringar. I förarbetena till den upphävda lagen gjordes bedömningen att det, på samma sätt som det har ansetts möjligt att begränsa användandet av texter på tobaksförpackningar, ska vara möjligt att begränsa de texter som får användas vid märkning av e-cigarettor och påfyllningsbehållare (prop. 2016/17:132 s. 35–36 och 87–88).

De tobaksfria nikotinprodukterna är förhållandevis nya på marknaden och kunskaperna om riskerna med att använda dem är i dagsläget begränsade. En försiktighet vid användande av påståenden som antyder att vissa

produkter är mindre farliga än andra är därför påkallad. Samtliga tobaksfria nikotinprodukter innehåller nikotin som är ett mycket beroendeframkallande ämne. För att motverka att olika tobaksfria nikotinprodukter jämförs med varandra på ett sätt som ger sken av att produkterna är mindre farliga än vad de egentligen är bör det införas ett förbud mot att genom märkning antyda att en viss tobaksfri nikotinprodukt är mindre farlig än andra sådana produkter. Ett sådant krav gäller redan för produkter på tobaksområdet. Det har dessutom bedömts förenligt med kraven på tryckfrihetens område.

Vad gäller *Folkhälsomyndighetens* synpunkt att det inte heller bör vara tillåtet att jämföra tobaksfria nikotinprodukter med tobaksvaror kan konstateras att regleringen av tobaksvaror och e-cigarett utgår från att det inte är tillåtet att jämföra produkter inom den aktuella produktkategorin. Regeringen saknar underlag att nu föreslå en utvidgning som innebär att tobaksfria nikotinprodukter inte heller får jämföras med tobak som utgör en annan produktkategori.

För att undvika förgiftningar och besvär som kan uppstå genom oavsiktlig användning av en produkt som innehåller nikotin behövs bestämmelser som motverkar att förpackningarna märks på ett sätt som gör att den tobaksfria nikotinprodukten blir förväxlingsbar med livsmedel eller kosmetiska produkter. Det bör därför införas krav på att tobaksfria nikotinprodukter inte får märkas på ett sätt som gör att en sådan förväxlingsrisk uppstår. Sådana krav gäller redan för övriga produkter på tobaksområdet. Även dessa krav bedöms vara förenliga med kraven som följer av tryckfrihetsförordningen.

Enligt *Folkhälsomyndigheten* bör bestämmelsen kompletteras med regler om ansvar och förbud liknande dem i andra och tredje stycket i regleringen om hälsovarningar.

Bestämmelsen kompletterar kraven på innehållsdeklaration och hälsovarning. Redan av bestämmelsens ordalydelse framgår att tobaksfria nikotinprodukter *inte får* antyda att en viss produkt är mindre skadlig än en annan eller likna ett livsmedel eller kosmetisk produkt. Kommunen ska utöva tillsyn över bestämmelsen på försäljningsstället och Folkhälsomyndigheten i andra fall än på försäljningsstället. På samma sätt som vid tillsynen över bestämmelserna om innehållsdeklaration och hälsovarning får tillsynsmyndigheterna i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag och anslutande föreskrifter ska följas. Bestämmelsen är utformad på motsvarande sätt för tobaksvaror samt e-cigarett och påfyllningsbehållare i lagen om tobak och liknande produkter. De krav som ställs kring bestämmelsen får anses vara tillräckliga för att bestämmelsen ska följas. Några tillägg i paragrafen om ansvar och förbud motsvarande de som finns i bestämmelsen om innehållsdeklaration och hälsovarning bedöms därför inte behövas.

*Huddinge kommun* anser att det bör införas en möjlighet för kommunen att omhänderta felaktigt märkta tobaksfria nikotinprodukter och att motsvarande möjlighet även ska införas för tobak.

Det var tidigare möjligt för en tillsynsmyndighet att besluta att en tobaksvara skulle tas om hand, vilket kunde aktualiseras exempelvis om en näringsidkare tillhandahöll felaktigt märkta tobaksvaror till försäljning till konsumenterna. Möjligheten att omhänderta tobaksvaror togs dock bort i samband med införandet av lagen om tobak och liknande produkter.

Skälen för det var att möjligheten till omhändertagande användes i mycket begränsad utsträckning och att många kommuner ansåg att bestämmelsen var svårtillämpad. Gränsdragningen mellan vad som utgjorde ett omhändertagande och ett beslag var svår att göra i praktiken, vilket ibland kunde innebära att kommunen i sin tillsyn beslagtog tobak utan att ha laglig möjlighet till det. Regeringen bedömde därför att det saknades skäl att behålla den tidigare omhändertagandebestämmelsen (prop. 2017/18:156 s. 123–124). Det har inte framkommit skäl för regeringen att nu göra en annan bedömning i fråga om omhändertagande av tobak eller tobaksfria nikotinprodukter.

Ett flertal remissinstanser har framfört att det bör införas krav på neutrala reklamfria förpackningar. Frågan om neutrala tobaksförpackningar har tidigare varit föremål för utredning. Det har då bedömts att ett införande av sådana förpackningar inte är förenligt med tryckfrihetsförordningen. Frågan om neutrala förpackningar ingick inte i utredningens uppdrag och det saknas anledning för regeringen att nu göra en annan bedömning i frågan om dess förenlighet med grundlag.

## 10.12 Marknadsföring

### 10.12.1 Krav vid marknadsföring

**Regeringens förslag:** Vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter till konsumenter ska särskild måttfullhet iakttas. Reklam eller andra marknadsföringsåtgärder ska inte få vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av tobaksfria nikotinprodukter.

Hänvisning till produktens smak ska endast få göras om det är motiverat av konsumentens behov av produktinformation.

Marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter ska inte få rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år.

**Regeringens bedömning:** Det bör inte införas ett förbud mot smaksättning av tobaksfria nikotinprodukter.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, däribland *Cancerfonden*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Konsumentverket*, ser positivt på att marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter regleras.

*Gävle kommun*, *Hjärt-Lungfonden* och *Vårdförbundet* anser att det ska införas ett marknadsföringsförbud. Flera remissinstanser, däribland *A Non Smoking Generation*, *Region Västernorrland*, *Riksförbundet Visir* och *Tobaksfakta*, anser att det ska införas neutrala förpackningar och ett exponeringsförbud. *Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen)* bedömer att gränsdragningsproblem kan uppstå då marknadsföringsbegreppet får delvis olika innebörd i den nya lagen och lagen om tobak och liknande produkter. *Svea hovrätt (Patent- och marknadsöverdomstolen)* har inga invändningar mot förslaget om krav på särskild måttfullhet.

*TU Medier i Sverige* delar slutsatsen att det saknas bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som möjliggör marknadsföringsförbud för tobaksfria nikotinprodukter, att innebörden får lämnas till rättstillämpningen och de etiska systemen inom marknadsföringsområdet samt att det måste vara tillåtet att tala om produktens smak.

Några remissinstanser, däribland *British American Tobacco AB*, *Svensk Bensinhandel* och *Swedish Match*, påpekar att förslaget är otydligt när det gäller krav på särskild måttfullhet, hänvisning till produktens smak samt åldersgränsen och att detta kan medföra gränsdragningsproblem för vad som är tillåtet. *Skruf Snus AB* avstyrker förslaget till förbud mot ovidkommande hänvisningar till smak.

Ett flertal remissinstanser, däribland flera *länsstyrelser*, *Tobaksfakta*, *Stockholms kommun* och *Svensk Dagligvaruhandel*, anser att det ska införas ett förbud mot smaksättning.

## Skälen för regeringens förslag och bedömning

### *Behovet av att reglera marknadsföringen av tobaksfria nikotinprodukter*

Det har skett en snabb ökning av försäljningen av tobaksfritt snus och mycket tyder på att marknaden för denna produktkategori har potential att fortsätta att expandera.

För att motverka den negativa utveckling som de tobaksfria nikotinprodukterna riskerar att leda till finns det enligt regeringens mening anledning att överväga att införa begränsningar av hur dessa produkter ska få marknadsföras.

### *Tidigare krav på särskild måttfullhet för alkohol och tobak*

Historiskt sett finns paralleller mellan tobaks- och alkoholområdet. I den tidigare tobakslagen (1993:581) fanns ett krav på särskild måttfullhet som motsvarar det som gäller på alkoholområdet. Reglerna om särskild måttfullhet vid marknadsföring av tobaksvaror och alkoholdrycker infördes i slutet av 1970-talet. Detta lagstiftningsärende föregicks av lagändringarna som resulterade i en ändring i tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, som öppnade upp för en möjlighet att förbjuda kommersiell annonsering vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror (prop. 1973:123). Genom ändringarna i tryckfrihetsförordningen tydliggjordes att det inte finns något hinder mot att ingripa mot en kommersiell annons som används vid marknadsföring av alkohol och tobak (prop. 1977/78:178 s. 2–3 och 12–13).

Även om öppningen i tryckfrihetsförordningen möjliggjorde en mer långtgående reglering stannade lagstiftaren vid att den skärpta regleringen av marknadsföringen av alkohol och tobak skulle utgå från en grundregel om särskild måttfullhet. Syftet var att säkerställa att marknadsföringen inte skulle medverka till att vidmakthålla eller öka konsumtionen av alkohol- och tobaksvaror och inte heller bidra till en positiv inställning till bruket av dessa varor (samma prop. s. 28). Numera regleras tobaksområdet genom tobaksreklamdirektivet och tobaksproduktdirektivet som har inneburit att det allmänna kravet på särskild måttfullhet har bytts ut mot bestämmelser om marknadsföringsförbud för tobaksvaror.

### *Nuvarande reglering av marknadsföring på tobaksområdet*

Regleringen av marknadsföringen på tobaksområdet är restriktiv. I 4 kap. 1 § lagen om tobak och liknande produkter finns ett förbud mot användning av kommersiella annonser för tobaksvaror i vissa specificerade medier. Det rör sig om periodiska skrifter eller jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig. Dessutom omfattar förbudet tv-sändningar, beställ-tv, ljudradiosändningar och andra överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig.

I 4 kap. 2 § lagen om tobak och liknande produkter finns en utvidgning av marknadsföringsförbudet för tobaksvaror. Genom bestämmelsen förbjuds även annan marknadsföring än den som sker genom kommersiella annonser i de medier som omfattas av 1 §. Denna utvidgning av marknadsföringsförbudet är generell och omfattar i nuvarande reglering all marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter som inte är grundlagskyddad, med två undantag:

- undantaget för s.k. passivt saluhållande och
- undantaget för särskilt måttfulla kommersiella meddelanden inne på fysiska försäljningsställen.

Reglerna om marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare innehåller ett förbud mot kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, se 4 kap. 3 § lagen om tobak och liknande produkter. I 4 kap. 4 § förbjuds marknadsföring inom informationsområdets tjänster, tv-sändningar, beställ-tv och ljudradio. I nuvarande reglering finns även undantag för s.k. passivt saluhållande och marknadsföring i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig. Undantagen omfattar dock inte kommersiella annonser. Regeringen föreslår i avsnitt 5.3.2 att undantaget för passivt saluhållande av tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare tas bort.

### *Regleringen av marknadsföring på alkoholområdet*

På alkoholområdet gäller fortfarande ett generellt krav på att särskild måttfullhet ska iakttas enligt 7 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622). Det innebär att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmånat till bruk av alkohol. Dessutom finns ett krav att marknadsföringen inte får rikta sig till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år. Av 7 kap. 3 § framgår att alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat inte får marknadsföras genom kommersiella annonser i tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar. Förbudet omfattar även videodelningsplattformar. I 7 kap. 4–6 §§ finns dessutom bestämmelser om förbud mot viss marknadsföring i tryckt skrift, marknadsföring genom framställning i bild och marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker. Alkohollagen innehåller också i 7 kap. 7 § en skyldighet att återge en informationstext om alkoholens skadeverkningar vid marknadsföring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat genom kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig. Om det finns flera informationstexter, ska minst en av dem återges. Vid upprepad annonsering ska de olika informationstexterna användas omväxlande och

om möjligt i lika stor omfattning. Regeringen får meddela föreskrifter om vilka texter som ska återges och hur de ska utformas.

### *Begränsat utrymme i grundlagarna för att ingripa mot marknadsföring*

Genom 1 kap. 1 § andra stycket TF är var och en tillförsäkrad en frihet att i tryckt skrift uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. 1 kap. 1 § första stycket YGL ger enskilda en motsvarande frihet att uttrycka sig även i ljudradio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Grundlagsskyddet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innebär i princip att inskränkningar inte får göras genom lag om inte det medges i dessa regelverk.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen skyddar dock inte alla yttranden inom de medier som omfattas av grundlagarnas s.k. formella tillämpningsområde. I prop. 2017/18:49 Ändrade mediegrundlagar beskrivs de båda grundlagarnas tillämpningsområden på följande sätt. För att grundlagarna ska vara tillämpliga krävs att yttrandet faller inom grundlagarnas materiella tillämpningsområde. Detta bestäms av innebörden av och syftet med tryck- och yttrandefriheten enligt 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 § YGL. Där anges att grundlagarna tillförsäkrar medborgarna rätt att i de skyddade medierna offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst till säkrande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och, enligt yttrandefrihetsgrundlagen, ett fritt konstnärligt skapande. Formuleringen av tryck- och yttrandefrihetens innebörd och syfte innebär att inte all användning av de grundlagsskyddade medierna omfattas av grundlagarnas bestämmelser (samma prop. s. 170–171).

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen hindrar alltså i princip inte att lagstiftaren ingriper mot sådana yttranden som faller utanför de båda lagarnas materiella tillämpningsområden. Samtidigt har lagstiftaren ansett att det finns behov av bestämmelser som gör det möjligt att införa förbud mot kommersiella annonser vid viss marknadsföring. Av 1 kap. 12 § första punkten TF framgår att det är tillåtet att förbjuda kommersiella annonser vid marknadsföring av alkoholdrycker eller tobaksvaror genom vanlig lag. På samma sätt är det enligt samma lagrum tredje punkten möjligt att införa förbud mot kommersiella annonser som har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt en förpliktelse som följer EU-medlemskapet. Det har också i fjärde punkten införts en möjlighet att i vanlig lag införa regler om varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation om syftet är skydd för hälsa eller miljö eller konsumentskydd. Genom en hänvisning i 1 kap. 18 § YGL görs bestämmelserna om kommersiella annonser och produktinformation i 1 kap. 12 § TF tillämpliga även i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar.

Det kan konstateras att det saknas bestämmelser i tryckfrihetsförordningen som öppnar upp för möjligheten att införa förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter. Reglerna om tobaksfria nikotinprodukter föreslås inte heller som en följd av EU-medlemskapet. Det saknas alltså stöd i tryckfrihetsförordningen för

att införa mer långtgående regleringar av marknadsföringen av dessa produkter i form av t.ex. olika former av marknadsföringsförbud. Av tidigare förarbetsuttalanden framgår dessutom att inskränkningar i form av t.ex. totalförbud mot reklam kan bedömas som oförenliga med den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten.

Såsom *Patent- och marknadsdomstolen* framför kan gränsdragningsproblem uppstå då marknadsföringsbegreppet får delvis olika innebörd i den nya lagen och lagen om tobak och liknande produkter. Mot bakgrund av vad som redogjorts för ovan saknas dock möjlighet att införa ett generellt förbud mot marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter motsvarande marknadsföringsförbudet för tobaksvaror.

Reklam består dock typiskt sett av kommersiella meddelanden som i hög utsträckning faller utanför tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens materiella tillämpningsområden. En näringsidkares rent kommersiella intressen skyddas i princip inte av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Näringsidkare kan därför få tåla vissa inskränkningar i dennes kommersiella intressen när det är motiverat utifrån starka samhällsintressen, t.ex. folkhälsan. Tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen hindrar därmed inte att krav på särskild måttfullhet införs vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter.

Ett generellt krav på särskild måttfullhet kan dock behöva kompletteras med regler som begränsar vissa aspekter hos marknadsföringen, särskilt sådant som gör att marknadsföringen blir mer tilltalande för barn och unga samt gör att riskerna med produkterna kan framstå som mindre än de i själva verket är. Det kan därför behöva införas begränsningar i marknadsföringen i förhållande till ålder och smaksättning. Sådana begränsningar innebär inte heller att något generellt marknadsföringsförbud införs. Det får därmed anses vara förenligt med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att införa även sådana regler i vanlig lag.

Det bör påpekas att reglerna om marknadsföring inte inskränker det område som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen syftar till att skydda. Journalister har t.ex. alltså möjlighet att skriva om tobaksfria nikotinprodukters smak och om hur produkterna kan tilltala yngre.

#### *Det ska införas ett generellt krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter*

Som beskrivs ovan innebär tobaksfria nikotinprodukter en rad olika risker. Utvecklingen med en ökad användning av tobaksfria nikotinprodukter är problematisk ur ett folkhälsoperspektiv. Dessa produkter kan smaksättas på ett annat sätt än tobaksvaror och kan marknadsföras mot nya målgrupper, vilket kan förklara varför marknaden för tobaksfritt snus har ökat kraftigt de senaste åren, se avsnitt 10.1. Tobaksfria nikotinprodukter kan initiera ett bruk av nikotin som i förlängningen även kan komma att innefatta tobaksvaror.

Ur folkhälsosynpunkt är det eftersträvansvärt att den snabba utvecklingen av tobaksfritt snus bromsas. Regeringen anser därför att möjligheterna att marknadsföra dessa produkter mot nya användare behöver begränsas. Marknadsföring av alkoholdrycker, som också är problematiska ur folkhälsosynpunkt, omfattas av ett generellt krav på särskild måttfullhet. Syftet med kravet på särskild måttfullhet är att säkerställa att



marknadsföringen inte medverkar till att vidmakthålla eller öka konsumtionen eller bidrar till en positiv inställning till bruket av varorna. Det är motiverat att införa ett motsvarande krav på särskild måttfullhet för de tobaksfria nikotinprodukterna. Som ovan nämnts bedöms ett generellt krav på särskild måttfullhet inte inskränka det område som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen syftar till att skydda. Journalister har t.ex. alltjämt möjlighet att skriva om tobaksfria nikotinprodukters smak och om hur produkterna kan tilltala yngre.

Det föreslagna kravet på måttfullhet kan dock anses vara en inskränkning i yttrandefriheten i 2 kap. regeringsformen. Av regeringsformen följer dock att friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas. Inskränkningen sker för ett godtagbart ändamål, nämligen att skydda människor från de tobaksfria nikotinprodukternas skadliga och beroendeframkallande egenskaper och på så sätt skydda folkhälsan. Förslaget bör även i övrigt anses som godtagbart eftersom inskränkningen inte går längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Regeringen bedömer därför sammanfattningsvis att förslaget är förenligt med regeringsformens bestämmelser om yttrandefrihet. Förslaget bedöms även av samma skäl vara förenligt med den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen), som i artikel 10 ställer upp ett krav på yttrandefrihet.

Som ett tillägg till kravet på särskild måttfullhet vid marknadsföring av tobaksvaror inne på fysiska försäljningsställen finns i 4 kap. 2 § andra stycket lagen om tobak och liknande produkter även ett krav på att kommersiella meddelanden inte får placeras så att de är synliga från utsidan av försäljningsstället. Det härrör från förbudet mot tobaksreklam i tobaksreklamdirektivet. Eftersom tobaksreklamdirektivet inte gäller för tobaksfria nikotinprodukter kan samma krav på placering inte ställas för tobaksfria nikotinprodukter när de marknadsförs på fysiska försäljningsställen.

Ett flertal remissinstanser, däribland *A Non Smoking Generation*, *Region Västernorrland*, *Riksförbundet Visir* och *Tobaksfakta*, har framfört att det bör införas krav på exponeringsförbud och neutrala reklamfria förpackningar. Frågan om exponeringsförbud har tidigare varit föremål för utredning, men som framgår av propositionen Ny lag om tobak och liknande produkter (prop. 2017/18:156 s. 79–83) har regeringen bedömt att det inte bör införas ett exponeringsförbud för tobaksvaror. I stället föreslogs begränsningar av möjligheterna att marknadsföra tobaksvaror vilket tillsammans med de förändringar som införts i samband med genomförandet av tobaksproduktdirektivet innebar att en omfattande reglering på tobaksområdet infördes på kort tid. Regeringen gör ingen annan bedömning nu i frågan om exponeringsförbud.

Även frågan om neutrala tobaksförpackningar har tidigare varit föremål för utredning. Det har då bedömts att ett införande av sådana förpackningar inte är förenligt med tryckfrihetsförordningen. Frågan om neutrala förpackningar ingick inte i utredningens uppdrag och det saknas anledning för regeringen att nu göra en annan bedömning i frågan om dess förenlighet med grundlag.

### *Innebörden av kravet på särskild måttfullhet*

När det gäller innebörden av ett krav på särskild måttfullhet kan viss ledning hämtas från förarbetsuttalanden som gjordes i samband med att reglerna om särskild måttfullhet för alkohol- och tobak infördes på 1970-talet. I prop. 1977/78:178 s. 36 och 37 angavs att kravet på särskild måttfullhet innebär att kommersiella budskap bör begränsas till relevanta fakta rörande varan och dess egenskaper, presenterade i så saklig form som möjligt och utan ovidkommande inslag. Reklamen bör bildmässigt inskränkas till att visa själva varan och vad som på ett naturligt sätt kan sägas hänga samman med denna. I förarbetena på alkoholområdet framgår att konsumenterna i och för sig måste få tillgång till relevant produktinformation, men att ett krav på särskild måttfullhet innebär ett krav på stark begränsning och en stark återhållsamhet både när det gäller reklamens spridningsvägar och innehåll samt när det gäller andra marknadsföringsmetoder (prop. 1998/99:134 s. 117).

I 7 kap. 1 § alkohollagen anges uttryckligen att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk. Motsvarande ska gälla för tobaksfria nikotinprodukter. Det generella måttfullhetskrav som föreslås för tobaksfria nikotinprodukter motsvarar alltså det som redan i dag gäller för alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat. Det gör också att vägledning kan hämtas från hur detta krav har tolkats på alkoholområdet, både i förarbeten och praxis.

Av förarbetsuttalanden från alkoholområdet följer att kravet på särskild måttfullhet gäller val av reklammedel, reklamens innehåll och utformning samt särskilda marknadsföringsmetoder. Bildmässigt bör reklamen inskränkas till att visa själva varan och vad som på ett naturligt sätt hänger samman med den, exempelvis förpackningen och vissa tillbehör. Också budskapets utförlighet, typografi och layout ska bedömas i belysning av kravet på särskild måttfullhet. Nya kunskaper om de hälsorisker som är förenade med bruk av alkohol och ändrade värderingar i samhället kan behöva beaktas (prop. 1998/99:134 s. 117 och prop. 1977/78:178 s. 49).

På motsvarande sätt kan tolkningen av det särskilda måttfullhetsrekvisitet som omfattar tobaksfria nikotinprodukter behöva justeras över tid, t.ex. på grund av nya kunskaper om nikotinets egenskaper.

Flera remissinstanser påpekar att det behövs ytterligare vägledning kring hur begreppet särskild måttfullhet ska bedömas. Som ovan angetts ska kravet på måttfullhet motsvara det tidigare kravet i tobakslagen och det nuvarande kravet i alkohollagen. Det innebär att saklig information rörande varan och dess egenskaper är tillåten. Reklamen bör bildmässigt inskränkas till att visa själva varan och vad som på ett naturligt sätt kan sägas hänga samman med denna. Reklamen ska alltså vara starkt återhållsam både vad gäller spridningsvägar och dess innehåll. Det är inte möjligt att närmare precisera kravet på måttfullhet, utan det får överlämnas till rättstillämpningen att klargöra vilken marknadsföring som är förenlig med kravet på särskild måttfullhet. Vid bedömningen bör stor vikt läggas vid syftet med kravet, nämligen att marknadsföringen inte ska medverka till att vidmakthålla eller öka konsumtionen av dessa produkter eller att de ska bidra till en positiv inställning till bruk av produkter som innehåller nikotin för konsumtion.

### *Förbud mot ovidkommande hänvisningar till smak i stället för smakförbud*

Ett generellt krav på särskild måttfullhet vid marknadsföringen av tobaksfria nikotinprodukter är nödvändigt för att skydda folkhälsan. Även med ett sådant krav kommer dock regleringen av marknadsföringen av dessa produkter att vara mer tillåtande jämfört med regleringen av tobaksvaror som omfattas av marknadsföringsförbud, och mer tillåtande än vad som gäller för e-cigarett. Försäljningen av det tobaksfria snuset har ökat kraftigt, se avsnitt 10.1.2. En förklaring till ökningen är att det är fråga om nya produkter som kan marknadsföras mot nya målgrupper och smaksättas på ett sätt som gör dem tilltalande för personer som inte annars skulle ha provat tobakssnus.

När det gäller e-cigarett finns studier som visar att fruktsmaker och de sötare smakerna är särskilt intressanta för personer som inte har rökt tidigare, se avsnitt 8.1.3. Det finns anledning att anta att smaksättningen av det tobaksfria snuset, på samma sätt som när det är fråga om e-cigarett, gör dessa produkter intressanta för ungdomar och leder till att produkterna uppfattas som mindre farliga.

De tobaksfria nikotinprodukterna är en annan sorts produkt än de som består av tobak. En särskilt framträdande egenskap är smaksättningen som kan attrahera målgrupper som inte är intresserade av tobaksvaror samt barn och ungdomar. Ur folkhälsosynpunkt är det därför angeläget att möjligheterna att marknadsföra produkterna mot nya målgrupper begränsas.

Reglering som avser smak är inte något nytt på tobaksområdet. Det är t.ex. förbjudet med karakteristisk smak på cigaretter och rulltobak enligt 2 kap. 1 § första stycket lagen om tobak och liknande produkter. Ett sätt att komma ifrån problematiken med att smaksättningen gör produkterna mer attraktiva är att förbjuda smaksättning även av tobaksfria nikotinprodukter. Flera remissinstanser anser också att det ska införas ett smakförbud av alla tobaks- och nikotinprodukter för att skydda barn och unga.

Utgångspunkten är att en vara som lagligen saluförs i en medlemsstat också ska få säljas i övriga medlemsstater. Mot bakgrund av de tobaksfria nikotinprodukternas karaktär skulle ett förbud mot smaksättning i praktiken innebära ett förbud mot försäljning av de på marknaden befintliga produkterna. Ett sådant förbud bedöms därför vara handelshindrande.

Nu aktuella förslag innebär att specifik reglering av tobaksfria nikotinprodukter införs för första gången. Innan effekterna av dessa regleringar kan ses kan ett förbud mot smaksättning av dessa produkter anses vara en allt för ingripande åtgärd. Samtidigt är det problematiskt att smaksättningen av nya nikotinprodukter gör dessa produkter mer attraktiva för unga. Regeringen kommer därför att följa utvecklingen och kan behöva återkomma i frågan om reglering av smaksättningen av tobaksfria nikotinprodukter.

En mindre ingripande åtgärd är i stället att införa ett förbud mot att hänvisa till produktens smak vid marknadsföringen. En sådan begränsning innebär inte att något generellt marknadsföringsförbud införs och får därför anses vara förenligt med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Förbudet måste dock begränsas. Det generella kravet om särskild måttfullhet vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter ska

inte hindra att de som använder produkten kan få del av saklig information om produkten. Syftet med att begränsa användningen av hänvisningar till smak vid marknadsföringen är inte att begränsa möjligheterna att nå ut med värdefull konsumentinformation, utan att hindra näringsidkarna från att skapa onödigt uppmärksamhet kring produkten. Produktens smaksättning är information som är värdefull för konsumenten. Det bör därför vara tillåtet att på ett sakligt sätt ange vad produkten har för smak. I och med de särskilda risker som följer med smaksättningen av dessa produkter bör dock möjligheterna att använda smaksättningen i marknadsföringen begränsas till sådant som kan motiveras utifrån konsumentens behov av produktinformation. Även om begränsningen mot att hänvisa till produktens smak vid marknadsföringen är förenlig med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, innebär kravet en inskränkning av yttrande- och informationsfriheten i 2 kap. regeringsformen. Av regeringsformen följer dock att friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas. Inskränkningen sker för ett godtagbart ändamål, nämligen att skydda människor från de tobaksfria nikotinprodukternas skadliga och beroendeframkallande egenskaper och på så sätt skydda folkhälsan.

Den föreslagna inskränkningen går inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Förslaget bedöms därför vara förenligt med regeringsformens bestämmelser om yttrande- och informationsfrihet. Av samma skäl bedöms kravet även vara förenligt med Europakonventionens bestämmelse om yttrande- och informationsfrihet i artikel 10.

Flera remissinstanser anser att förslaget att begränsa användningen av hänvisningar till smak vid marknadsföringen bör förtydligas för att undvika tillämpningssvårigheter. Regeringen håller med om att det inledningsvis kan råda viss osäkerhet kring vad som utgör saklig information, men att det kan klargöras genom rättspraxis. Endast nödvändig produktinformation ska vara tillåten, vilket innebär att både innehållet och utformningen ska begränsas till det absolut nödvändiga. Den närmare gränsdragningen för vilken marknadsföring som ska vara tillåten får dock klargöras i rättstillämpningen.

#### *Marknadsföringen får inte rikta sig till barn*

De tobaksfria nikotinprodukterna är nya produkter som kan vara tilltalande för barn och unga och det finns uppgifter om att användningen av tobaksfritt snus ökar i denna åldersgrupp. Barn och unga är en särskilt skyddsvärd grupp och målet är att förhindra alla former av nikotinanvändning i denna grupp.

I avsnitt 10.16 föreslås att det ska införas ålderskrav vid försäljning av tobaksfria nikotinprodukter. Ålderskraven innebär bl.a. att produkterna inte får säljas eller lämnas ut till personer som inte har fyllt 18 år och att de inte heller får lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att de kommer att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år.

Nikotinprodukter ska inte konsumeras av barn och unga. Samtidigt finns exempel på att dessa produkter marknadsförs på ett sätt som tilltalar yngre, se avsnitt 10.1.2. Om inte marknadsföringen regleras, finns det risk att dessa produkter ökar i popularitet i dessa åldersgrupper och att åldersgränsen kringgås genom exempelvis langning. Regeringen anser därför att

det bör införas ett krav på att de tobaksfria nikotinprodukterna inte ska få marknadsföras särskilt mot unga.

I 7 kap. 1 § andra stycket alkohollagen finns en bestämmelse om att marknadsföring inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år. Av förarbetsuttalanden framgår att bakgrunden till gränsen på 25 år bl.a. var att konsumtionen av alkohol var högst i ålderskategorin 20–24 år och att det ofta är då en persons alkoholvänor grundläggs. Av folkhälsoskäl ansågs därför att gränsen borde dras vid 25 år. Dessutom ansågs ungdomar vara särskilt känsliga för budskap som anspelar på attraktiva livsstilar (prop. 2003/04:161 s. 36–37).

Frågan blir då vilken åldersgräns som bör gälla vid marknadsföringen av tobaksfria nikotinprodukter. Unga personer som är 18 år och strax över kan vara särskilt sårbara för marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter. Marknadsföring som riktar in sig mot yngre riskerar att leda till att personer som annars inte skulle ha påbörjat ett nikotinbruk utvecklar ett starkt nikotinberoende. På samma sätt som när det gäller alkohol är det troligt att användningen av nikotin kan grundläggas ända upp till 25 års ålder. Av folkhälsoskäl är det därför motiverat att införa samma gräns vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter som vid marknadsföring av alkohol. Ytterligare ett skäl till att dra åldersgränsen högre vid marknadsföring jämfört med vid försäljning är svårigheterna att avgöra målgruppen för enskilda marknadsföringsåtgärder. Genom att gränsen för marknadsföring är något högre undviks att tolkningssvårigheter medför ett sämre skydd för personer under 18 år. Av samma skäl som anförts för att marknadsföring inte ska få rikta sig särskilt till personer under 25 år bör det inte heller vara tillåtet att i marknadsföring skildra personer som inte har uppnått nyss nämnda ålder.

Förslaget innebär att tobaksfria nikotinprodukter inte får marknadsföras på ett sätt som särskilt tilltalar personer under 25 år. Flera remissinstanser framför att det kan bli svårt att tolka och tillämpa förslaget. Viss vägledning kring hur bedömningen ska göras kan hämtas från alkoholområdet. I förarbetena till reglerna om marknadsföring av alkoholdrycker (prop. 2003/04:161 s. 36) finns uttalanden om att användningen av bokstäver, motiv, färger och stilarter som förknippas med ungdomskulturen särskilt ska beaktas. Var den exakta gränsen för otillåten marknadsföring går måste dock lämnas över till rättstillämpningen att avgöra. Vid bedömningen vill regeringen betona att det särskilt bör beaktas att det är fråga om en skyddslagstiftning samt att barn och unga är en särskilt skyddsvärd grupp.

## 10.12.2 Förbud mot kommersiell reklam i tv, radio och på videodelningsplattformar

**Regeringens förslag:** Det ska vara förbjudet att marknadsföra tobaksfria nikotinprodukter till konsumenter genom kommersiell reklam i tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar. Det ska också vara förbjudet för en leverantör av en videodelningsplattform att tillhandahålla sådan reklam före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program på plattformen.

Det ska införas upplysningsbestämmelser i radio- och tv-lagen om att det finns förbud mot reklam för tobaksfria nikotinprodukter i den nya lagen.

En marknadsföringsåtgärd som strider mot förbudet mot kommersiell reklam i tv, radio eller på videodelningsplattformar ska kunna medföra att en marknadsstörringsavgift enligt marknadsföringslagen kan tas ut.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har föreslagit ett förbud mot reklam i radio och tv i sändningar som omfattas av radio- och tv-lagen. Däremot har utredningen inte föreslagit att förbudet mot kommersiell reklam i radio och tv även ska omfatta reklam som tillhandahålls av en leverantör av en videodelningsplattform före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program.

**Remissinstanserna:** *Konsumentverket* ställer sig positivt till förslaget under förutsättning att det finns utrymme i grundlagen att införa ett förbud mot kommersiell reklam i radio och tv. *Myndigheten för press, radio och tv* tillstyrker förslaget om förbud mot kommersiell reklam i radio och tv. *Region Västernorrland* anser att det är bra att förbud mot kommersiell reklam i radio- och tv för tobaksfria nikotinprodukter föreslås men även sociala medier, allmänna sammankomster som festivaler och konserter med flera bör omfattas av förbudet.

*TU Medier i Sverige* anser att det är tveksamt om ett reklamförbud kan införas utan uttryckligt stöd i yttrandefrihetsgrundlagen. *Bauer Media Group* avstyrker förslaget och motsätter sig ytterligare inskränkningar av den kommersiella yttrandefriheten, då utgångspunkten i stället bör vara att marknadsföring ska tillåtas för samtliga produkter som har fått tillåtelse att säljas.

### Skälen för regeringens förslag

*Utrymmet för att införa förbud mot radio- och tv-reklam samt reklam på videodelningsplattformar*

Som framgått i avsnittet ovan ger 1 kap. 12 § TF lagstiftaren möjlighet att i vissa angivna fall införa förbud mot kommersiella annonser genom vanlig lag. Det gäller alkoholdrycker och tobaksvaror samt förbud som har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i EU. Dessa bestämmelser om kommersiella annonser tillämpas även i fråga om program och innehållet i tekniska upptagningar enligt 1 kap. 18 § YGL. Det är genom 1 kap. 12 § TF som förbuden mot

kommersiella annonser har införts i 4 kap. lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.

Friheten att yttra sig i ljudradio, tv och vissa liknande överföringar regleras inte genom tryckfrihetsförordningen, utan genom yttrandefrihetsgrundlagen. I 1 kap. 1 § första stycket YGL framgår att enskilda har en frihet att uttrycka sig i ljudradio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Enligt 1 kap. 3 § YGL gäller grundlagsskyddet i yttrandefrihetsgrundlagen både för traditionella radio- och tv-sändningar och för s.k. webbsändningar. Förutom webbsändningar kan även andra publiceringar på internet omfattas av grundlagsskydd genom den s.k. databasregeln i 1 kap. 4 § YGL. Regler i lag som begränsar grundlagsskyddet kräver uttryckligt stöd i yttrandefrihetsgrundlagen.

Undantaget i 1 kap. 18 § YGL omfattar program och innehållet i tekniska upptagningar. Denna paragraf ger dock inte någon möjlighet att ingripa mot marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter eftersom produkterna inte innehåller tobak eller regleras på EU-nivå. Det finns dock även en öppning i 1 kap. 19 § första stycket YGL som medger att det i vanlig lag får meddelas föreskrifter om förbud mot kommersiell reklam i program eller om villkor för sådan reklam.

Undantagen i 1 kap. 18 § och 19 § första stycket YGL omfattar program. Med program avses i yttrandefrihetsgrundlagen innehållet i ljudradio, tv eller andra sådana överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor (nedan kallat liknande överföringar) samt innehållet i offentliga uppspelningar ur en databas, se 1 kap. 2 § YGL. Definitionen av program i 1 kap. 2 § YGL innehåller inga begränsningar till vissa delar av innehållet i en radio- eller tv-sändning. Det innebär att med program avses i yttrandefrihetsgrundlagen både det som i dagligt tal avses med program och de avbrott för reklam som förekommer mellan dessa program.

Av ordalydelsen i 1 kap. 19 § första stycket YGL framgår alltså inte annat än att det finns ett utrymme för att införa ett generellt förbud mot kommersiell reklam i radio och tv. Det kan dessutom konstateras att det har införts förbud mot marknadsföring av tobaksvaror till konsumenterna genom kommersiella annonser i tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradio-sändningar (4 kap. 1 § 2 lagen om tobak och liknande produkter). Grunden för detta marknadsföringsförbud är 1 kap. 18 § YGL som, i likhet med 1 kap. 19 § första stycket YGL, omfattar program. Detta marknadsföringsförbud omfattar dessutom hela sändningen, inte enbart det som i dagligt tal kallas för program.

I propositionen En moderniserad radio- och tv-lag (prop. 2019/20:168 s. 123) framgår att förbudet mot kommersiell reklam av tobaksvaror, cigaretter och påfyllningsbehållare även omfattar videodelningsplattformar. Något förenklat är en videodelningsplattform en tjänst där audiovisuellt innehåll, dvs. rörlig bild med eller utan ljud, laddas upp av användare av tjänsten och tillhandahålls allmänheten (samma prop. s. 104). För att det ska vara fråga om en videodelningsplattform enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster), (AV-direktivet) krävs

att det på plattformen tillhandahålls audiovisuellt innehåll som leverantören av plattformen saknar redaktionellt ansvar för. Det innebär att en leverantör av en videodelningsplattform inte har någon kontroll över valet av program eller videor som finns på plattformen. Det leverantören styr över är i stället enbart hur innehållet organiseras. En grundläggande förutsättning för grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagens databasregel är att innehållet på databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten (1 kap. 4 § YGL). Den som tillhandahåller en databas ska således ensam råda över det innehåll som tillhandahålls där. Detta har ansetts vara en förutsättning för att utgivaren ensam ska kunna ansvara för det som publiceras (prop. 2017/18:49 s. 127). Eftersom en leverantör av en videodelningsplattform saknar redaktionellt ansvar och därmed inte har den faktiska kontrollen över valet av program på plattformen, kan leverantören inte heller ensam råda över detta innehåll i enlighet med yttrandefrihetsgrundlagens krav. Videodelningsplattformar av detta slag har därför bedömts inte omfattas av det område yttrandefrihetsgrundlagen har att skydda (prop. 2019/20:168 s. 109–110).

Även om en plattform av detta slag inte kan anses omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen, kan det finnas innehåll på plattformen som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Regeringen har dock bedömt att det är möjligt att ställa upp krav på videodelningsplattformar även om det kan finnas innehåll på plattformen som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Däremot bör de krav som ställs på en plattform inte vara mer långtgående än de bestämmelser som redan i dag gäller för tv-tjänster vars program omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen (samma prop. s. 110).

#### *Bakgrunden till att undantaget för kommersiell reklam infördes*

Av förarbetena till 1 kap. 19 § första stycket YGL framgår följande. Censur får inte förekomma, varken beträffande reklam eller i fråga om meddelanden med något annat innehåll. I vissa andra avseenden anses tryckfrihetsförordningen inte lägga hinder i vägen för lagstiftning som syftar till att reglera reklam. Så har en marknadsrättslig lagstiftning till skydd för konsumenterna kunnat växa fram utan att tryckfrihetsförordningen har behövt ändras (prop. 1986/87:151 s. 46–47). Meningen är att öppna upp för en möjlighet att genom lag avgöra om reklam ska få förekomma i inhemsk radio och tv och att reglera villkoren för sådan reklam inom de ramar som bestäms av grundlagens syften (prop. 1990/91:64 s. 113).

I förarbetsuttalandena anges att möjligheten till att införa begränsande lagstiftning bör nämnas direkt i lagtexten och inte bara framgå av en tolkning av grundlagen med hänsyn till dess syfte. Det beror på att medgivandet till lagstiftning gäller förbud mot reklam såväl som reglering av dess villkor (prop. 1986/87:151 s. 53 och prop. 1990/91:64 s. 113).

I 8 kap. radio- och tv-lagen (2010:696) finns bestämmelser om reklam och andra annonser som kan sägas motsvara sådana regler som nämndes i förarbetena till 1 kap. 19 § första stycket YGL.

Spelområdet är ett exempel på ett område som varken uttryckligen finns angivet i 1 kap. 12 § TF eller som regleras med stöd av regler på EU-nivå. I 15 kap. 6 § spellagen (2018:1138) finns ett förbud mot reklam för spel i tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv eller ljudradiosändningar som



omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696). Förbudet gäller för spel som tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens. Bestämmelsen reglerar enligt ordalydelsen reklam och inte annonser. I förarbetena görs dessutom en hänvisning till undantaget i yttrandefrihetsgrundlagen som möjliggör förbud mot kommersiell reklam i ljudradio- och tv-program eller om villkor för sådan reklam (prop. 2017/18:220 s. 169). Undantaget i yttrandefrihetsgrundlagen har alltså använts för att införa ett generellt marknadsföringsförbud för olicensierat spel.

*Det ska införas förbud mot kommersiell reklam i radio och tv samt för en leverantör av en videodelningsplattform*

Enligt 4 kap. 1 § 2 och 4 § första stycket 2 lagen om tobak och liknande produkter är det förbjudet att marknadsföra tobaksvaror och e-cigarett genom kommersiella annonser i radio- och tv-program. Det är också enligt 4 kap. 1 § 3 och 4 § första stycket 1 förbjudet att marknadsföra sådana produkter till konsumenter inom informationssamhällets tjänster. När det gäller tobaksfria nikotinprodukter finns inga sådana förbud. Tobaksfria nikotinprodukter är dock produkter som är förknippade med vissa risker och för att motverka att människor hamnar i ett nikotinberoende som i sin tur medför effekter på folkhälsan är det motiverat att införa motsvarande regler om förbud mot kommersiell reklam för tobaksfria nikotinprodukter som gäller i fråga om tobaksvaror och e-cigarett.

Utredningen har föreslagit att förbudet mot kommersiell reklam för tobaksfria nikotinprodukter i radio och tv ska kopplas till radio- och tv-lagen. Eftersom radio- och tv-lagen inte är tillämplig på tv-sändningar som kommer från ett tredje land om leverantören av tjänsten inte använder satellitupplänk i Sverige eller svensk satellitkapacitet innebär det att den av utredningen föreslagna bestämmelsen inte blir tillämplig på tv-sändningar som kommer från ett tredje land. Bestämmelsen om förbud mot kommersiella annonser i radio och tv i lagen om tobak och liknande produkter innehöll tidigare en sådan begränsning genom en hänvisning till radio- och tv-lagen. Denna hänvisning togs dock bort när radio- och tv-lagen moderniserades (prop. 2019/20:168). Ändringen innebar att bestämmelsen även blev tillämplig på tv-sändningar och beställ-tv från tredje länder (prop. 2019/20:168 s. 102–103 och 223). Bestämmelsen om förbud mot radio- och tv-reklam för tobaksfria nikotinprodukter bör även den gälla för sändningar från tredje länder. Någon koppling till radio- och tv-lagen bör därför inte göras.

Den 1 december 2020 trädde vissa ändringar i radio- och tv-lagen i kraft, i syfte att genomföra ändringar i AV-direktivet. Bland annat infördes kapitel 9 a, ett nytt kapitel om videodelningsplattformar i radio- och tv-lagen. Videodelningsplattformar är tjänster som tillhandahåller allmänheten audiovisuellt innehåll, dvs. rörlig bild med eller utan ljud, som användare laddar upp på plattformen. I prop. 2019/20:168 framfördes att samma regler om produktplacering, sponsring och reklam som redan gäller för leverantörer av tv-sändningar och beställ-tv bör, så långt det är möjligt, gälla även för plattformslieferantörer. När det gällde lagen om tobak och liknande produkter bedömdes att förbuden i 4 kap. 1–4 §§ mot marknadsföring av tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare omfattade

videodelningsplattformar (samma prop. s. 123). Något behov av att införa särskilda regler för videodelningsplattformar i den lagen fanns därför inte.

Utredningen har inte berört frågan om videodelningsplattformar. Samtidigt har utredningen föreslagit att samma regler som nu gäller för tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare ska gälla för tobaksfria nikotinprodukter. Det är tydligt att avsikten har varit att tobaksfria nikotinprodukter så långt som möjligt ska regleras på samma sätt som tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare. Det har också varit avsikten i det lagstiftningsärende som föregick införandet av förbudet mot reklam på videodelningsplattformar för tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare (samma prop. s. 122).

Sammantaget anser regeringen att det ska införas ett förbud mot kommersiell reklam för tobaksfria nikotinprodukter i ljudradiosändningar, tv-sändningar och beställ-tv. Det ska vidare införas ett förbud för en leverantör av en videodelningsplattform att tillhandahålla sådan reklam före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program på plattformen. Förbudet mot reklam av tobaksfria nikotinprodukter i radio och tv har, som redovisats ovan, stöd i bestämmelsen i 1 kap. 19 § YGL. Motsvarande förbud som träffar videodelningsplattformar kan införas utan hinder av yttrandefrihetsgrundlagen eftersom sådana plattformar inte omfattas av den grundlagen. Förbuden kan dock anses innebära en begränsning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten i 2 kap. regeringsformen. Av regeringsformen följer att yttret i näringsverksamhet får begränsas. Begränsningen motiveras av ett godtagbart ändamål, nämligen att skydda människor från de tobaksfria nikotinprodukternas skadliga och beroendeframkallande egenskaper och på så sätt skydda folkhälsan. Förslagen går inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen. Förslagen bedöms därför vara förenliga med regeringsformens bestämmelser om yttrande- och informationsfrihet. Av samma skäl bedöms kraven också vara en godtagbar inskränkning enligt bestämmelsen om informations- och yttrandefrihet i Europakonventionens artikel 10.

Radio- och tv-lagen innehåller bestämmelser om reklam. Det har därför ansetts lämpligt att upplysa om bestämmelserna om marknadsföring på tobaksområdet, se 8 kap. 13 §, 9 a kap. 12 § och 15 kap. 5 § i den nyss nämnda lagen. På motsvarande sätt bör det i radio- och tv-lagen upplysas om de nya bestämmelserna om marknadsföring i den föreslagna lagen om tobaksfria nikotinprodukter.

Vid överträdelse av motsvarande bestämmelser som avser tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare gäller att marknadsstörmingsavgift enligt 29–36 §§ marknadsföringslagen får tas ut, se 7 kap. 8 § tredje stycket lagen om tobak och liknande produkter. För att motverka överträdelser av reglerna om förbud mot kommersiell reklam i radio och tv och på videodelningsplattformar för tobaksfria nikotinprodukter ska marknadsstörmingsavgift kunna tas ut även vid överträdelser av de regler som nu föreslås.

### 10.12.3 Förbud mot sponsring och produktplacering

**Regeringens förslag:** Tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ska inte få sponsra ett evenemang eller verksamheter dit allmänheten har tillträde om sponsringen främjar tobaksfria nikotinprodukt.

Det ska inte få förekomma produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter i program i tv-sändningar eller i beställ-tv. En leverantör av en videodelningsplattform får inte ingå eller främja avtal om produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter i användargenererade videor eller tv-program.

Det ska inte få förekomma sponsring av program i tv-sändningar, sökbar text-tv, beställ-tv eller ljudradiosändning från någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja tobaksfria nikotinprodukter. En leverantör av en videodelningsplattform får inte ingå eller främja avtal om sponsring av användargenererade videor eller tv-program från någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja tobaksfria nikotinprodukter.

Det ska införas en upplysningsbestämmelse i lagen om tobak och liknande produkter om att det finns förbud mot sponsring och produktplacering på videodelningsplattformar i radio- och tv-lagen. Det ska införas en upplysningsbestämmelse i lagen om tobaksfria nikotinprodukter om att det finns förbud mot sponsring och produktplacering i radio och tv och på videodelningsplattformar i radio- och tv-lagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har inte föreslagit att förbudet mot sponsring och produktplacering ska omfatta videodelningsplattformar. Utredningen har inte heller föreslagit att det i lagen om tobak och liknande produkter samt lagen om tobaksfria nikotinprodukter ska upplysas om att det finns bestämmelser om sponsring och produktplacering på videodelningsplattformar i radio- och tv-lagen. Inte heller har utredningen föreslagit att det ska införas en upplysningsbestämmelse om att det finns förbud mot reklam i radio- och tv-lagen.

**Remissinstanserna:** *Konsumentverket* ser positivt på utredningens förslag att införa ett förbud mot sponsring och mot produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter då förslagen dels bör anses innebära ett ökat skydd för folkhälsan, dels bidrar till en enhetlig reglering av tobaksfria nikotinprodukter i relation till andra närliggande produkter. *Myndigheten för press, radio och tv* delar bedömning att förslagen är förenliga med AV-direktivet, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och tillstyrker förslaget.

#### Skälen för regeringens förslag

*Det ska införas regler om sponsring av tobaksfria nikotinprodukter*

I 4 kap. 8 § lagen om tobak och liknande produkter finns förbud mot sponsring som omfattar tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksvaror, e-cigarett eller påfyllningsbehållare. Förbudet avser spons-

ring av evenemang eller verksamheter dit allmänheten har tillträde eller som kan antas få gränsöverskridande effekt, om sponsringen kan antas medföra att avsättningen av tobaksvaror, e-cigarettor eller påfyllningsbehållare främjas. Regeringen föreslår i avsnitt 6.4 att det ska införas en definition av sponsring och nya regler för gränsöverskridande sponsring. Reglerna om inhemsk sponsring lämnas i princip oförändrade, med den justeringen att begränsningen om att sponsringen kan antas medföra en ökad omsättning av varorna tas bort och att vissa författningstekniska ändringar görs.

När reglerna om sponsring i fråga om tobaksvaror infördes angavs det i förarbetena att syftet med att införa ett förbud mot sponsring var att motverka att människor inleder eller fortsätter ett tobaksbruk, vilket ansågs ligga väl i linje med såväl WHO:s ramkonvention om tobakskontroll som tobaksreklamdirektivet (prop. 2004/05:118 s. 40).

För att skydda folkhälsan och de positiva effekter som har uppnåtts efter många års tobakspreventivt arbete ska marknadsföringsreglerna för tobaksfria nikotinprodukter kompletteras med regler om sponsringsförbud.

Det har inte framkommit annat än att de nuvarande reglerna om sponsring avseende tobaksvaror, e-cigarettor eller påfyllningsbehållare har varit ändamålsenliga ur ett nationellt perspektiv. Det sponsringsförbud som ska gälla för tobaksfria nikotinprodukter bör därför motsvara det inhemska förbudet mot sponsring i lagen om tobak och liknande produkter. Det innebär att sponsringsförbudet ska omfatta alla offentliga och privata bidrag till ett evenemang och verksamheter dit allmänheten har tillträde. Vidare ska förbudet omfatta tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter. Det senare innebär att förbudet inte hindrar en lokal detaljhandlare att ge bidrag till ortens idrotts- och ungdomsverksamhet. Dessutom ska sponsringen främja tobaksfria nikotinprodukter för att vara förbjuden.

En reglering av sponsring innebär närmast en reglering av en handling, nämligen att lämna någon form av bidrag till ett evenemang eller en verksamhet. Det är inte företeelser som i sig omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen och avsikten är inte heller att bestämmelserna om sponsring ska komma i konflikt med dessa grundlagar. Förslagen inskränker därför inte det område som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen syftar till att skydda.

*Det ska införas regler om förbud mot produktplacering och sponsring i tv och radio samt för en leverantör av en videodelningsplattform*

I 7 kap. radio- och tv-lagen finns regler om sponsring av program i tv-sändningar, sökbar text-tv och beställ-tv. I 7 kap. 1 § finns ett förbud mot sponsring av program som huvudsakligen handlar om nyheter eller som innehåller nyhetskommentarer. I 7 kap. 2 § finns regler om ett generellt förbud mot sponsring från den vars huvudsakliga verksamhet består i att tillverka eller sälja alkoholdrycker, alkoholdrycksliknande preparat, tobaksvaror, e-cigarettor eller påfyllningsbehållare. I 15 kap. 9 § samma lag finns motsvarande bestämmelse för sponsring av program i ljudradio. I 9 a kap. 7 § samma lag finns bestämmelser om förbud för en leverantör av en videodelningsplattform att ingå eller främja avtal om sponsring av

den vars huvudsakliga verksamhet består av att tillverka eller sälja sådana varor.

I 6 kap. radio- och tv-lagen finns regler om produktplacering. Av 6 kap. 1 § framgår att produktplacering inte får förekomma i nyhets- och samhällsprogram, program om konsumentfrågor, religiösa program eller program som huvudsakligen riktar sig till barn under 12 år. I 6 kap. 2 § finns ett generellt förbud mot produktplacering i program i tv-sändningar eller i beställ-tv av bl.a. alkoholdrycker och tobaksvaror (första punkten) samt e-cigarett och påfyllningsbehållare (sjätte punkten). Vidare finns i 9 a kap. 5 § samma lag ett förbud för en leverantör av en videodelningsplattform att ingå eller främja avtal om produktplacering av sådana varor.

För att motverka att människor hamnar i ett nikotinberoende är det motiverat att införa samma regler om produktplacering och sponsring för tobaksfria nikotinprodukter som gäller i fråga om tobaksvaror och e-cigarett. Det leder också till en enhetlig reglering av olika produkter som innehåller nikotin för konsumtion.

Som redogjorts för ovan har utredningen inte berört frågan om videodelningsplattformar. Samtidigt har utredningen föreslagit att samma regler som nu gäller för tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare ska gälla för tobaksfria nikotinprodukter. Det är som redogjorts för ovan tydligt att avsikten har varit att tobaksfria nikotinprodukter så långt som möjligt ska regleras på samma sätt som tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare. Det har också varit avsikten vid införandet av förbudet mot reklam på videodelningsplattformar för tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare, att samma regler som för tv-sändningar och beställ-tv bör gälla för videodelningsplattformar (prop. 2019/20:168 s. 122).

Det ska därmed införas ett generellt förbud mot sponsring av program i tv-sändningar, sökbar text-tv, beställ-tv eller ljudradio från den vars huvudsakliga verksamhet består i att tillverka eller sälja tobaksfria nikotinprodukter. Det ska också införas ett generellt förbud mot produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter i program i tv-sändningar eller i beställ-tv. Vidare ska det införas ett förbud för en leverantör av en videodelningsplattform mot att ingå eller främja avtal om dels sponsring av användargenererade videor eller tv-program från någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja tobaksfria nikotinprodukter, dels produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter i användargenererade videor eller tv-program.

#### *Det ska införas upplysningsbestämmelser*

Radio- och tv-lagen innehåller bestämmelser om sponsring och produktplacering på tobaksområdet. Det har därför ansetts lämpligt att i lagen om tobak och liknande produkter upplysa om att det i radio- och tv-lagen finns bestämmelserna om förbud mot sponsring av program i radio och tv samt produktplacering i tv. Någon motsvarande upplysning om att det i radio- och tv-lagen finns bestämmelser om förbud mot sponsring och produktplacering av tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare som gäller för leverantörer av videodelningsplattformar har inte gjorts. Det är dock lämpligt att en sådan upplysning görs för att upplysningsbestämmelsen ska bli fullständig och enhetlig. Ett tillägg om att det finns bestämmelser om

förbud mot sponsring och produktplacering på videodelningsplattformar i radio- och tv-lagen ska därför göras i den föreslagna 4 kap. 10 § (som i nuvarande lydelse betecknas 4 kap. 8 § andra stycket) lagen om tobak och liknande produkter. På motsvarande sätt ska det även i lagen om tobaksfria nikotinprodukter upplysas om att det finns bestämmelser i radio- och tv-lagen om dels förbud mot sponsring i radio, tv och på videodelningsplattformar, dels förbud mot produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter i tv och på videodelningsplattformar.

*Bestämmelserna om sponsring och produktplacering i tv, radio och på videodelningsplattformar är förenliga med AV-direktivet, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen*

På EU-nivå finns regler om audiovisuella kommersiella meddelanden i AV-direktivet. Sponsring och produktplacering anges i artikel 1 h som en form av audiovisuellt kommersiellt meddelande. Direktivet innehåller dessutom uttryckliga förbud mot sponsring och produktplacering när det gäller tobak, e-cigarettor och påfyllningsbehållare, se artikel 10.2 och artikel 11.4 a. Däremot saknas regler om tobaksfria nikotinprodukter. I och med att AV-direktivet är ett s.k. minimidirektiv är det möjligt för medlemsstaterna att införa ytterligare regler, under förutsättning att de är förenliga med unionsrätten i övrigt. AV-direktivet hindrar alltså inte Sverige från att införa regler om sponsring och produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter.

När reglerna om e-cigarettor och påfyllningsbehållare infördes redogjordes för utrymmet att reglera produktplacering i yttrandefrihetsgrundlagen.

I förarbetena till reglerna, propositionen Genomförande av tobaksproduktdirektivets bestämmelser om e-cigarettor (prop. 2016/17:132 s. 44–45), framfördes följande. Bestämmelserna i 1 kap. 12 § andra stycket andra meningen (nuvarande 1 kap. 19 § andra stycket) YGL gör det möjligt att i vanlig lag införa förbud mot och villkor för annonsering och sändning av program som helt eller delvis bekostas av någon annan än den som bedriver programverksamheten. Det finns alltså ett uttryckligt undantag i yttrandefrihetsgrundlagen som gör det möjligt att införa förbud eller begränsningar vid sändning av program om sändningen av programmet helt eller delvis har bekostats av någon annan än programföretaget eller den som tillhandahåller beställ-tv, dvs. leverantören av medietjänsten. Förbud eller andra inskränkningar i möjligheterna att använda sig av produktplacering i audiovisuella medietjänster har bedömts förenliga med bestämmelserna om yttrandefrihet i 2 kap. regeringsformen och artikel 10 i Europakonventionens. Yttrandefriheten hindrar därmed inte en reglering av produktplacering av e-cigarettor, särskilt mot bakgrund av att radio- och tv-lagens definition av produktplacering utgår från att ersättning betalas till leverantören av medietjänsten.

I samma förarbeten (samma prop. s. 46–47) framfördes vidare att ett förbud mot sponsring i tv och radio bör i likhet med förbud mot produktplacering omfattas av undantagsbestämmelsen i yttrandefrihetsgrundlagen. Ett förbud mot sponsring för marknadsföring av e-cigarettor och påfyllningsbehållare bedömdes därför vara förenligt med den grundlagen.

Motsvarande resonemang kan föras i fråga om sponsring i radio och tv och produktplacering i tv av tobaksfria nikotinprodukter. Sådana regler kan alltså införas med stöd av 1 kap. 19 § andra stycket YGL, med beaktande av definitionen av produktplacering i 3 kap. 1 § 14 radio- och tv-lagen. Ändamålet med bestämmelserna om tobaksfria nikotinprodukter är att skydda människor från de tobaksfria nikotinprodukternas skadliga och beroendeframkallande egenskaper och på så sätt skydda folkhälsan. Mot bakgrund av att ändamålet motsvarar det för e-cigarett saknas även skäl att göra någon annan bedömning om bestämmelsernas förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen än vad som tidigare gjorts. Förbuden är därmed förenliga även med dessa bestämmelser om yttrandefrihet.

När det gäller videodelningsplattformar är en grundläggande förutsättning för grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen att innehållet på databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten (1 kap. 4 § YGL). Vid införandet av förbud mot reklam, sponsring och produktplacering för leverantörer av videodelningsplattformar framfördes att eftersom en leverantör av en videodelningsplattform saknar redaktionellt ansvar och därmed inte har den faktiska kontrollen över valet av program på plattformen, kan leverantören inte heller ensam råda över detta innehåll i enlighet med yttrandefrihetsgrundlagens krav (prop. 2019/20:168 s. 109–110). Videodelningsplattformar av detta slag bedömdes därför inte omfattas av det område yttrandefrihetsgrundlagen har att skydda. Vidare anfördes att även om kraven är förenliga med yttrandefrihetsgrundlagen kan kraven anses vara en begränsning av yttrandefriheten i regeringsformen. Kraven ansågs dock motiveras av ett godtagbart ändamål, bl.a. att skydda minderåriga från skadligt innehåll och upprätthålla grundläggande konsumentskyddsregler på plattformarna. Kraven ansågs inte heller gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett dem. Samma skäl gäller för de nu föreslagna förbuden mot sponsring och produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter som föreslås gälla för leverantörer av videodelningsplattformar.

### 10.12.4 Krav på att återge en hälsovarning vid marknadsföring i vissa medier

**Regeringens förslag:** En hälsovarning ska på ett tydligt sätt återges vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter till konsumenter genom kommersiella annonser i

1. periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,
2. andra tryckta skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, eller
3. informationssamhällets tjänster.

Om det finns flera hälsovarningar ska minst en av dem återges. Vid upprepad annonsering ska de olika hälsovarningarna användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning

Kravet på att återge en hälsovarning ska inte gälla kommersiella annonser i andra tryckta skrifter inne på fysiska försäljningsställen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur en hälsovarning ska återges vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Konsumentverket* och *Folkhälsomyndigheten* anser att föreskriftsrätten om hälsovarningens utformning bör tilldelas Folkhälsomyndigheten. *Myndigheten för press, radio och tv* tillstyrker utredningens förslag. *TU Medier i Sverige* ifrågasätter kravet på varningstext vid marknadsföring i skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, men då det är praxis ifrågasätter de inte att motsvarande krav också ställs vid marknadsföring i informationssamhällets tjänster.

#### Skälen för regeringens förslag

##### *Kravet på informationstext vid marknadsföring på alkoholområdet*

På alkoholområdet finns ett krav på att det ska anges en informationstext vid marknadsföring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter. Regeringen får meddela föreskrifter om vilka texter som ska återges och hur de ska utformas (7 kap. 7 § alkohollagen).

Bakgrunden till dessa bestämmelser var bl.a. att det från samhällets sida läggs ner mycket stora resurser på att informera om alkoholens skadlighet och att informationstexten i sig kan ge en signal om att alkohol inte är oskadligt. Vidare kan informationstexten, åtminstone delvis, motverka marknadsföringens som regel odelat positiva bild av alkoholdrycken i fråga. Mot bakgrund av att alkoholdrycker är skadliga produkter och att skadeverkningarna är så stora i såväl samhället som för den enskilde och omgivningen ansåg regeringen att det behövdes en balans mellan reklamens budskap och den information som rimligen bör komma konsumenterna till del. Det kan ske genom att de som gör reklam för produkterna åläggs att samtidigt informera om riskerna med produkterna (prop. 2003/04:161 s. 50).



*Det ska införas ett krav på att återge en hälsovarning vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter*

Nikotin är ett mycket beroendeframkallande ämne. Samhället har under en lång tid lagt ner stora resurser för att motverka skador av nikotin, även om arbetet tidigare främst handlat om tobaksvaror. De tobaksfria nikotinprodukterna riskerar dock att leda till ett ökat nikotinberoende och en ökad konsumtion av produkter som innehåller nikotin.

Information om riskerna med att använda nikotin kan spridas på olika sätt. Det kan t.ex. ske genom informationskampanjer från myndigheter eller olika intresseorganisationer som helt eller delvis finansieras genom skattemedel. Nackdelen med sådana kampanjer är att de inte alltid når de målgrupper som träffas av marknadsföringsåtgärderna. Det kan också ifrågasättas om det är rimligt att använda samhällets resurser för att motverka de risker som är förknippade med en viss produkt, utan att lägga åtminstone en del av bördan på den som tillhandahåller produkten i fråga på marknaden.

Mot bakgrund av ovanstående är det rimligt att införa en skyldighet för den som marknadsför tobaksfria nikotinprodukter att samtidigt informera om riskerna med att använda nikotin. Kravet möjliggör att konsumenterna nås av information om de negativa egenskaper som är förknippade med produkten och skapar en mer nyanserad bild av de tobaksfria nikotinprodukterna än vad marknadsföringsåtgärder typiskt sett leder till.

Regeringen föreslår i avsnitt 10.10 att det ska införas ett krav på att återge en hälsovarning på produktens förpackning. Som framgår i avsnitt 7.1.3 har utformningen av förpackningarna en stor roll ur marknadsförings-synpunkt. Genom logotyper, färger och bilder på förpackningarna går det att skapa ett varumärke som attraherar en viss målgrupp. När det gäller nya nikotinprodukter är det tydligt att kombinationen mellan smakpåståenden på förpackningen och förpackningens utformning kan skapa en stark marknadsföringseffekt. Annonser för tobaksfritt snus anspelar ofta i hög grad på produkternas smaker. Förpackningarna till tobaksfritt snus är ofta färgglada samt försedda med stilrena logotyper och bilder som ofta anknyter till smakpåståenden om produkten. Utformningen av produktförpackningen kan därför ses som en del av marknadsföringen.

Vid vissa marknadsföringsåtgärder kan syftet med kravet på hälsovarning anses vara uppfyllt redan genom att en produktförpackning med en hälsovarning visas upp. I andra fall är det motiverat att ställa krav på att en hälsovarning återges även på annat sätt, t.ex. när produktförpackningen endast visas upp flyktigt. Samtidigt finns det marknadsföringsåtgärder som inte innebär ett uppvisande av produktens förpackning. För att konsumenten ska nås av information om riskerna med att använda produkten och för att skapa en mer nyanserad bild av de tobaksfria nikotinprodukterna är det motiverat att införa krav på att återge hälsovarningarna även vid annan marknadsföring. Det ska därför införas ett krav på att en hälsovarning ska återges på ett tydligt sätt vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter till konsumenter, oavsett om marknadsföringsåtgärden i fråga består i ett uppvisande av en produktförpackning eller inte. Att ett sådant krav är förenligt med tryckfrihetsförordningen framgår av bedömningen i avsnitt 10.10. Kravet är motiverat till skydd för folkhälsan. Genom att

innehållet ska vara likalydande på förpackningen som vid annan marknadsföring undviks att kravet blir onödigt betungande för näringsidkaren.

I avsnitt 10.10 framgår vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om hur en hälsovarning ska utformas. I samma avsnitt görs bedömningen att Folkhälsomyndigheten är bäst lämpad att meddela föreskrifter om hälsovarningar, såsom *Konsumentverket* och *Folkhälsomyndigheten* påpekar. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska även bemyndigas att meddela föreskrifter om hur hälsovarningen ska återges vid marknadsföring. På samma skäl som framförs i ovan nämnt avsnitt bör Folkhälsomyndigheten också vara den myndighet som är bäst lämpad att meddela föreskrifter om hur hälsovarningen ska återges vid marknadsföring.

*Kravet ska gälla periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter, andra tryckta skrifter och informationssamhällets tjänster*

Tobaksfria nikotinprodukter marknadsförs ofta med att de inte innehåller tobak. Det kan ge intryck av att riskerna med produkterna är mindre än de egentligen är. Det är därför angeläget att en tydlig hälsovarning återges vid marknadsföringen av dessa produkter.

Kravet på att återge en tydlig hälsovarning ska gälla i de medier där reklam för tobaksfria nikotinprodukter kan tänkas förekomma. Det innebär att kravet ska gälla vid marknadsföring i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig. Det kan t.ex. röra sig om reklam i tidskrifter. Kravet ska dock inte begränsas till enbart periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter, utan ska gälla generellt för tryckta skrifter. Det innebär att t.ex. tryckta reklamskyltar omfattas av kravet på att återge hälsovarning. Det finns dock inget motsvarande krav för snus. Om kravet skulle gälla utan undantag skulle i så fall tobaksfritt snus behandlas hårdare än vanligt snus vid marknadsföring på fysiska försäljningsställen. Regeringen anser därför att kravet på att återge en hälsovarning inte ska gälla andra tryckta skrifter vid marknadsföring på fysiska försäljningsställen. Genom detta undantag behandlas tobaksfritt snus och vanligt snus på ett likartat sätt i fysiska butiksmiljöer. Hälsovarningen framkommer ändå på produktförpackningarna som konsumenten får del av vid ett eventuellt köp. Undantaget ska dock inte avse periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter eftersom sådana får en spridning som sträcker sig utanför det fysiska försäljningsstället.

Tobaksfritt snus marknadsförs även genom sociala medier. Kravet på att återge en hälsovarning ska därför omfatta informationssamhällets tjänster. En stor del av marknadsföringen i informationssamhällets tjänster sker också i anslutning till webbutiker. Möjligheten att använda kommersiella meddelanden för tobaksvaror är dock kraftigt begränsade när de förekommer i informationssamhällets tjänster, se avsnitt 7.3.1. Det innebär att tobaksfritt snus inte kommer att behandlas hårdare i webbutiker jämfört med vanligt snus. Det saknas därför anledning att göra undantag från kravet att ange hälsovarning vid försäljning på internet.

## 10.12.5 Vissa regelbrott ska anses utgöra otillbörlig marknadsföring

**Regeringens förslag:** Marknadsföringsåtgärder som strider mot bestämmelserna om marknadsföring och sponsring av tobaksfria nikotinprodukter ska anses vara otillbörliga mot konsumenterna. Detsamma gäller marknadsföringsåtgärder som bryter mot reglerna om att märkning av produkterna inte får antyda att en viss produkt är mindre farlig eller som liknar ett livsmedel eller en kosmetisk produkt.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har yttrat sig över förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Marknadsföringslagen syftar enligt 1 § bl.a. till att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenterna. Marknadsföringslagen innehåller regler om god marknadsföringssed, att näringsidkare får förbjudas att fortsätta med en otillbörlig marknadsföringsåtgärd eller någon annan liknande åtgärd och att ett sådant förbud ska förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövt, se 5, 23 och 26 §§.

När det gäller överträdelse av vissa bestämmelser om marknadsföring i annan lagstiftning har det införts regler som gör att marknadsföringsåtgärderna ska anses vara otillbörliga vid tillämpningen av dessa bestämmelser. Sådana regler har införts genom lagen om tobak och liknande produkter. Av 7 kap. 8 § nyss nämnda lag framgår att marknadsföringsåtgärder ska anses vara otillbörliga mot konsumenterna om de strider mot reglerna om att märkning inte får antyda att en viss vara eller produkt är mindre skadlig än andra sådana varor eller produkter eller likna ett livsmedel eller en kosmetisk produkt. Detsamma gäller marknadsföringsåtgärder som strider mot reglerna om marknadsföring och sponsring i 4 kap. lagen om tobak och liknande produkter. Vid tillämpningen av ovan nämnda lagrum i marknadsföringslagen kan alltså rättstillämparen utgå ifrån att marknadsföringsåtgärderna är otillbörliga.

I avsnitt 10.12 lämnas förslag om marknadsföring och sponsring av tobaksfria nikotinprodukter. I avsnitt 10.10 lämnas förslag om märkning. Det införs alltså motsvarande regler om marknadsföring, sponsring och märkning även för tobaksfria nikotinprodukter. Regeringen ser inga skäl till att marknadsföringsåtgärder som strider mot dessa bestämmelser ska bedömas annorlunda. Marknadsföringsåtgärder som strider mot dessa bestämmelser bör alltså anses vara otillbörliga vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen.

## 10.13 Rapporteringsskyldighet

**Regeringens förslag:** Tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ska varje år till Folkhälsomyndigheten lämna in fullständiga uppgifter om försäljningsvolym och uppgifter om preferenserna hos olika konsumentgrupper, inbegripet barn eller ungdomar som inte fyllt 25 år.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om fullgörandet av rapporteringsskyldigheten.

Tobaksfria nikotinprodukter ska inte få tillhandahållas konsumenter på marknaden om rapporteringsskyldigheten inte är uppfylld.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har yttrat sig över förslaget.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Nuvarande rapporteringsskyldighet på tobaksområdet*

När det gäller tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare innehåller lagen om tobak och liknande produkter bestämmelser om rapporteringsskyldighet.

När det gäller tobaksvaror ska tillverkare, partihandlare och importörer lämna uppgifter om kostnader för reklam, annan marknadsföring och sponsring till Folkhälsomyndigheten (2 kap. 5 §). Tillverkare och importörer ska varje år till Folkhälsomyndigheten lämna in marknadsundersökningar, studier, rapporter om försäljningsvolym och i förekommande fall sådana sammanfattningar av marknadsundersökningar som utförs i samband med lanseringen av nya tobaksvaror (2 kap. 6 § första stycket).

När det gäller e-cigarett och påfyllningsbehållare krävs enligt 2 kap. 9 § första stycket att tillverkare och importörer varje år till Folkhälsomyndigheten ska lämna in

- fullständiga uppgifter om försäljningsvolym, uppdelade på varumärke och produktsort,
- uppgifter om preferenserna hos olika konsumentgrupper, inbegripet unga människor, icke-rökare och de viktigaste typerna av nuvarande konsumenter,
- uppgifter om det sätt på vilket produkterna säljs, och
- sammanfattningar av och kommentarer till eventuella marknadsundersökningar om sådana uppgifter som anges ovan med en översättning till engelska.

För såväl tobaksvaror som e-cigarett och påfyllningsbehållare gäller att om kraven avseende bl.a. rapportering av försäljningsvolym och uppgifter om preferenser hos olika konsumentgrupper inte uppfylls får varorna och produkterna inte tillhandahållas konsumenter på marknaden (2 kap. 6 § andra stycket och 9 § andra stycket).

Uppgiftsskyldigheten följer i huvudsak av artikel 5.6 och artikel 20.7 i tobaksproduktdirektivet. Av skäl 44 i ingressen framgår att skälen till uppgiftsskyldigheten när det gäller e-cigarett och påfyllningsbehållare har

införts för att kommissionen och medlemsstaterna behöver omfattande information om marknadsutvecklingen vad gäller dessa produkter.

*Det ska införas en liknande rapporteringsskyldighet för tobaksfria nikotinprodukter*

De belönande och beroendeframkallande effekterna av tobak har kopplats till nikotinet, som också är det aktiva ämnet i e-cigarett. De tobaksfria nikotinprodukterna har alltså egenskaper som liknar dem som finns hos tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare. Produkterna är särskilt farliga för barn och unga, men också för foster. Det finns dessutom tecken på en ökad användning av dessa produkter hos barn och unga.

På samma sätt som när det gäller tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare finns det anledning att noga följa utvecklingen avseende de tobaksfria nikotinprodukterna och samla in uppgifter om användning och försäljning, så att ändamålsenliga åtgärder kan vidtas från samhällets sida om det skulle visa sig vara nödvändigt. Det finns därför skäl att ålägga tillverkare och importörer att inkomma med de uppgifter som behövs för att det ska vara möjligt att följa utvecklingen.

Uppgifter om försäljningsvolymerna behövs bl.a. för att övervaka om någon produkt plötsligt skulle börja användas i allt högre omfattning. Uppgiftsskyldigheten bör också utformas så att det är möjligt att avgöra hur produkterna används bland grupper av konsumenter som är särskilt viktiga att skydda. Unga är särskilt känsliga för nikotinet skadliga egenskaper och en ökad användning i denna grupp riskerar att öka nikotinberoende i stort. En annan grupp som är angelägen att följa är kvinnor som befinner sig i en ålder där sannolikheten för en graviditet är stor. Det är också värdefullt att få kunskap om i vilken utsträckning tobaksfria nikotinprodukter används av personer som inte tidigare använt produkter som innehåller nikotin.

Sammantaget anser regeringen att tillverkare och importörer bör åläggas att lämna in fullständiga uppgifter om försäljningsvolymerna och om preferenser hos olika konsumentgrupper, inbegripet barn eller ungdomar som inte fyllt 25 år. För att kunna följa utvecklingen av marknaden för dessa produkter bör rapporteringsskyldigheten omfatta även andra konsumentgrupper. Det finns därför anledning att låta regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om fullgörandet av rapporteringsskyldigheten. Genom bemyndigandet kan dessutom de närmare detaljerna om hur rapporteringsskyldigheten ska fullgöras regleras. T.ex. kan föreskrivas när rapporteringen senast ska ske, liksom för tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare.

För att ge Folkhälsomyndigheten det underlag som behövs för att följa utvecklingen av de tobaksfria nikotinprodukterna ska uppgiftsskyldigheten inte begränsas till uppgifter som blivit tillgänglig eller utförts under det senaste året. Tillverkare och importörer ska därför lämna in samtliga uppgifter som de har tillgängliga och som omfattas av uppgiftsskyldigheten vid det första rapporteringstillfället efter att lagen har trätt i kraft. Därefter behöver sådana uppgifter som redan har rapporterats inte rapporteras på nytt.

Uppgifterna är nödvändiga för att det ska vara möjligt att följa hur de tobaksfria nikotinprodukterna påverkar folkhälsan. På samma sätt som när

det gäller tobaksvaror, e-cigaretter och påfyllningsbehållare bör det inte vara tillåtet att släppa ut produkterna på marknaden om inte rapporterings-skyldigheten är uppfylld.

En del uppgifter kan utgöra affärshemligheter och kan därmed behöva skyddas. I viken utsträckning uppgifter ska lämnas ut följer bl.a. av regleringen om handlingars offentlighet och sekretess. I avsnitt 10.22 lämnas förslag om införande av nya sekretessregler för tobaksfria nikotinprodukter.

#### *Offentliggörande av att rapporteringsskyldigheten uppfyllts*

Enligt 2 kap. 16 § förordningen om tobak och liknande produkter ska Folkhälsomyndigheten tillgängliggöra uppgifter om bl.a. försäljningsvolym och preferenser hos olika konsumentgrupper till andra medlemsländer och kommissionen. Dessutom ska Folkhälsomyndigheten offentliggöra när en tillverkare eller importör har fullgjort rapporteringsskyldigheten i fråga om dessa uppgifter.

Bestämmelserna om att offentliggöra uppgifter har sitt ursprung i tobaksproduktdirektivet. Tobaksproduktdirektivet ställer inte upp några krav på offentliggörande av uppgifter i fråga om tobaksfria nikotinprodukter. Uppgifterna om försäljningsvolym och preferenser hos olika konsumentgrupper behövs framför allt i Folkhälsomyndighetens verksamhet. I och med att produkterna inte får tillhandahållas konsumenterna på marknaden om inte rapporteringsskyldigheten fullgjorts kan det dock finnas behov för allmänheten och andra myndigheter att veta om rapporteringsskyldigheten har uppfyllts för en viss produkt.

Det kan därför vara lämpligt att i förordning föreskriva att det ska offentliggöras när en tillverkare eller importör har fullgjort sin årliga rapporteringsskyldighet i fråga om försäljningsvolym och preferenser hos olika konsumentgrupper. Regeringen kan därmed ha anledning att återkomma i denna fråga. Däremot finns inget behov av att offentliggöra de rapporterade uppgifterna i sig.

## 10.14 Produktkontroll

**Regeringens förslag:** Tillverkare, importörer och distributörer ska upprätta och upprätthålla ett system för att samla in information om alla misstänkta skadliga effekter som de tobaksfria nikotinprodukterna har på människors hälsa. Informationen ska på begäran lämnas till Folkhälsomyndigheten.

Om en tillverkare, importör eller distributör av tobaksfria nikotinprodukter anser, eller har skäl att anta, att en sådan produkt inte är säker eller av god kvalitet eller att den på annat sätt inte är förenlig med denna lag eller anslutande föreskrifter, ska denne

1. vidta de korrigerande åtgärder som är nödvändiga för att den berörda produkten ska bli förenlig med denna lag,
2. dra tillbaka produkten, eller
3. återkalla produkten.

Folkhälsomyndigheten ska i så fall omedelbart underrättas om produktens brister, vilken åtgärd som vidtagits och resultaten av åtgärden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela närmare föreskrifter om systemet för informationsinsamling och om underrättelseskyldigheten.

**Utredningens förslag och bedömning:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen har bedömt att det inte bör införas ett särskilt system för att samla in information om alla misstänkta skadliga effekter som de tobaksfria nikotinprodukterna har på människors hälsa.

**Remissinstanserna:** *Folkhälsomyndigheten* tillstyrker förslaget om informationsinsamling, men anser att det även bör införas krav för tillverkare, importörer och distributörer av tobaksfria nikotinprodukter att samla in information om alla misstänkta skadliga effekter dessa produkter har på människors hälsa.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Nuvarande krav på produktkontroll inom tobaksområdet*

När det gäller e-cigarett och påfyllningsbehållare finns i 2 kap. 10 § lagen om tobak och liknande produkter krav på att tillverkare, importörer och distributörer ska upprätta och upprätthålla ett system för att samla in information om alla misstänkta skadliga effekter som dessa har på människors hälsa. Informationen ska på begäran lämnas till Folkhälsomyndigheten.

Enligt 2 kap. 11 § samma lag ska en tillverkare, importör eller distributör av e-cigarett och påfyllningsbehållare som anser, eller har skäl att anta, att en sådan produkt inte är säker eller av god kvalitet eller att den på annat sätt inte är förenlig med denna lag eller anslutande föreskrifter omedelbart

- a. vidta de korrigerande åtgärder som är nödvändiga för att den berörda produkten ska bli förenlig med denna lag,
- b. dra tillbaka produkten, eller
- c. återkalla produkten.

Enligt samma paragraf gäller att när en åtgärd vidtas ska Folkhälsomyndigheten omedelbart underrättas om produkternas brister, vilka åtgärder som har vidtagits och resultaten av åtgärden.

Reglerna om system för att samla in information om misstänkta skadliga effekter och om åtgärder mot bristfälliga produkter som tillverkare, importörer eller distributörer ska vidta följer av artikel 20.9 i tobaksproduktdirektivet.

#### *Krav om åtgärder och information till Folkhälsomyndigheten ska införas även för tobaksfria nikotinprodukter*

Nikotin är ett mycket beroendeframkallande ämne. Produkter som innehåller detta ämne har samma beroendeframkallande och belönande egenskaper som tobaksvaror. Den lag om tobaksfria nikotinprodukter som föreslås syftar till att skydda folkhälsan. Farliga produkter, produkter av undermålig kvalitet och produkter som inte uppfyller dessa krav ska inte få finnas på marknaden. Det är givetvis de aktörer som bidrar till att dessa produkter hamnar på marknaden som har det främsta ansvaret för att se till att produkterna uppfyller kraven. Dessa aktörer har dessutom en möjlighet att upptäcka brister i produkterna innan ansvariga myndigheter och har då möjlighet att vidta korrigering åtgärder, dra tillbaka produkter från marknaden eller återkalla dem. Eftersom det kan vara fråga om produkter som medför risker är det viktigt att åtgärder vidtas omedelbart och att myndigheterna underrättas snabbt.

Det ska därför införas krav som motsvarar dem som gäller för e-cigarettor och påfyllningsbehållare i fråga om åtgärder för tillverkare, importörer och distributörer som anser, eller har skäl att anta, att en produkt är bristfällig. Med tillverkare, importör och distributör avses samma sak som i lagen om tobak och liknande produkter. Begreppen tillverkare och importör framgår av artikel 2.37 och 2.39 i tobaksprodukt-direktivet. Begreppet distributör definieras inte i tobaksprodukt-direktivet, men bör tolkas som i unionsrätten och på samma sätt som när det gäller e-cigarettor och påfyllningsbehållare.

Det ska även införas en motsvarande skyldighet att omedelbart underrätta Folkhälsomyndigheten om produktens brister, vilken åtgärd som har vidtagits och resultaten av åtgärden. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om underrättelseskyldigheten.

Skyldigheten att vidta åtgärder och underrätta Folkhälsomyndigheten fritar inte aktören från sådan skyldighet att vidta åtgärder eller kontakta myndigheter som följer av annan lagstiftning.

#### *Det ska införas ett system för insamling av information*

Som framgått ovan finns krav på att upprätta och upprätthålla ett system för att samla in information om alla misstänkta skadliga effekter som e-cigarettor och påfyllningsbehållare har på människors hälsa. Detta system har införts mot bakgrund av krav på EU-nivå och skälen är bl.a. en historik med skador som orsakats av dessa produkter.

Krav på att upprätta och upprätthålla särskilda system innebär en ökad administration. Sådana krav bör endast införas om det framkommit skäl



för det. När det gäller tobaksfria nikotinprodukter föreslås även krav på egenkontroll, se avsnitt 10.15.

*Folkhälsomyndigheten* anser att det bör införas krav för tillverkare, importörer och distributörer av tobaksfria nikotinprodukter att samla in information om alla misstänkta skadliga effekter dessa produkter har på människors hälsa. Det skulle i så fall motsvara kravet på informationsinsamling för e-cigarett och påfyllningsbehållare i 2 kap. 10 § lagen om tobak och liknande produkter. Kravet på egenkontroll ställer krav på näringsidkare som bedriver försäljning med tobaksfria nikotinprodukter, men inte på tillverkare och importörer av sådana produkter.

Regeringen instämmer i Folkhälsomyndighetens bedömning att det kan finnas behov av motsvarande krav på informationsinsamling avseende tobaksfria nikotinprodukter som de krav som gäller för e-cigarett och påfyllningsbehållare. Eftersom tobaksfria nikotinprodukter är förhållandevis nya på marknaden och det saknas kunskap om produkternas långsiktiga påverkan på hälsan finns ett behov av att bevaka marknaden. Informationsinsamlingen kan öka kunskaperna och tidigt identifiera risker och skador som produkterna kan orsaka. Som Folkhälsomyndigheten påpekar riktar sig kraven på egenkontroll till detaljhandeln och inte till tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter. Mot denna bakgrund bedöms kravet på egenkontroll inte vara tillräckligt för att säkerställa att bristfälliga produkter upptäcks. Det bör därför införas ett krav på tillverkare, importörer och distributörer att ha ett särskilt system för att samla in information om alla misstänkta skadliga effekter som tobaksfria nikotinprodukter har på människors hälsa. Då tobaksfria nikotinprodukter har beroendeframkallande egenskaper är det rimligt att införa ett krav på informationssamling som motsvarar det som gäller för e-cigarett och påfyllningsbehållare. Ett sådant krav får anses proportionerligt i förhållande till produkternas karaktär och inte allt för betungande. Informationen ska på begäran lämnas till Folkhälsomyndigheten.

Närmare bestämmelser om utformningen av systemet för informationsinsamling kan regleras i förordning eller myndighetsföreskrifter.

## 10.15 Anmälan om försäljning och krav på egenkontroll

**Regeringens förslag:** En näringsidkare ska inte få bedriva detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter utan att först ha anmält försäljningen.

En näringsidkare som har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige ska göra anmälan till den kommun där det fysiska försäljningsstället är beläget. Om ett fysiskt försäljningsställe saknas ska anmälan göras till den kommun där företaget har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, till den kommun där företaget har ett fast driftställe. En näringsidkare som saknar säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige ska göra sin anmälan till Folkhälsomyndigheten.

Den som bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter ska utöva egenkontroll över försäljningen och hanteringen i övrigt av tobaksfria nikotinprodukter och se till att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram. Egenkontrollprogrammet och övriga uppgifter som behövs för kommunens och Folkhälsomyndighetens tillsyn ska bifogas anmälan om försäljning. Ändrade uppgifter ska utan dröjsmål anmälas till kommunen respektive Folkhälsomyndigheten.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om utformningen av egenkontrollprogram.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag, men i förhållande till utredningens förslag har det förtydligats att en näringsidkare som saknar säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige ska anmäla sin försäljning till Folkhälsomyndigheten.

**Remissinstanserna:** *Folkhälsomyndigheten* tillstyrker i stort förslaget men anser att ett tillståndskrav kan leda till mer kontrollerad försäljning och därmed ett bättre skydd för barn och unga mot att utveckla ett nikotinberoende. Vidare anser myndigheten att det bör införas en bestämmelse om vem som ansvarar för försäljningen för detaljhandlare som varken har säte eller fast driftställe i Sverige. *Länsstyrelsen i Stockholms län* tillstyrker att det införs en anmälningsplikt för tobaksfria nikotinprodukter och framför att det vore att gå för långt att kräva tillståndsplikt. Övriga länsstyrelser som yttrat sig, flera kommuner, *Riksförbundet Visir* och *Svensk Dagligvaruhandel* anser att tillståndsplikt bör införas. *Helsingborgs kommun*, *Huddinge kommun* och *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det bör införas ett krav på att egenkontrollprogram finns tillgängligt på försäljningsstället för att underlätta tillsynen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framför också att det ska framgå att ingen del av egenkontrollen kan överlåtas. *Uppsala kommun* och *Svensk Dagligvaruhandel* anser att det bör räcka med ett egenkontrollprogram för samtliga produkter. *Göteborgs kommun* och *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att det bör införas en bestämmelse om att försäljningen inte får påbörjas innan kommunen bekräftat att den mottagit anmälan för att undvika en situation där handlare anmäler försäljningen precis innan den ska påbörjas. *Emab* framför att olika kommuner tillämpar reglerna för

tillstånd för tobaksförsäljning på olika sätt vilket snedvrider konkurrensen och försvårar för butiker.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Nuvarande krav kring försäljning och egenkontroll på tobaksområdet*

För tobaksvaror gäller enligt 5 kap. 1 § första stycket lagen om tobak och liknande produkter ett krav på tillstånd för att få bedriva detaljhandel eller partihandel. För e-cigarett och påfyllningsbehållare gäller däremot enligt 5 kap. 15 § samma lag ett krav på anmälan för att få bedriva detaljhandel. Regeringen har i avsnitt 8.2 bedömt att det saknas tillräckliga skäl för att införa en tillståndsplikt vid försäljning av e-cigarett och påfyllningsbehållare.

Krav på egenkontroll och ansvar för att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram gäller både vid försäljning av tobaksvaror och vid försäljning av e-cigarett och påfyllningsbehållare, se 5 kap. 6 § och 17 § första stycket. När en näringsidkare ansöker om tillstånd eller anmäler försäljning ska egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens och Folkhälsomyndighetens tillsyn bifogas enligt 5 kap. 7 § och 17 § andra stycket. När det gäller tobaksvaror ska även de uppgifter som behövs för tillståndsprövningen bifogas.

### *Krav på anmälan eller krav på tillstånd för detaljhandel?*

Det kan finnas flera anledningar till att införa krav på anmälan om försäljning av produkter till konsumenter, men en av de främsta anledningarna är att underlätta myndigheternas möjligheter att bedriva tillsyn. Genom att införa ett krav på att den som avser att bedriva handel ska anmäla försäljningen och inkomma med uppgifter om verksamheten får myndigheten tillgång till de uppgifter som behövs för att kunna utöva tillsyn. Det gör det möjligt att rikta tillsynsinsatserna mot näringsidkare som kan mistänkas bryta mot gällande regelverk. Utan ett krav på anmälan blir myndigheten i stället tvungen att aktivt söka efter regelbrott eller förlita sig på anmälningar.

Ett sätt att ytterligare stärka möjligheterna att bedriva tillsyn är att införa krav på tillstånd. De skäl som kan vara aktuella för att införa tillståndsplikt framgår av avsnitt 8.2, men i korthet kan sägas att fördelen med att införa ett krav på tillstånd är att det ger tillsynsmyndigheterna möjlighet att på förhand pröva näringsidkares lämplighet ochandel samt en möjlighet att senare återkalla tillståndet. Ett krav på tillstånd innebär alltså en hårdare kontroll. Det måste vara fråga om missförhållanden som når upp till en viss nivå för att det ska vara motiverat att införa ett tillståndskrav. Skälen för att det infördes tillståndskrav vid försäljning av tobaksvaror var t.ex. att det fanns en illegal handel med tobaksvaror som gjorde att staten gick miste om skatteintäkter, att kriminella aktörer profiterade på hanteringen och att konkurrensen blev osund mellan hederliga och ohederliga handlare (prop. 2017/18:156 s. 56 och 57).

Flera remissinstanser anser att det bör införas ett krav på tillstånd vid försäljning av tobaksfria nikotinprodukter. Ett flertal kommuner och länsstyrelser beskriver att det i de flesta fallen är samma butiker som säljer både tobaksvaror och tobaksfria nikotinprodukter. Det skulle i de fallen

minska administrationen för både kommunen och detaljhandlaren om tillståndet att sälja tobaksvaror även omfattar tobaksfria nikotinprodukter. Flera kommuner och länsstyrelser framför vidare risken att aktörer som bedömts olämpliga att sälja tobak, antingen vid en tillståndsansökan eller efter indragning av tillstånd till följd av misskötsamhet, i stället kan ställa om sin verksamhet till försäljning av tobaksfria nikotinprodukter. Det riskerar att gynna oseriösa aktörer och underminera skyddet för barn och unga. Regeringen har förståelse för dessa farhågor, men bedömer att i de fall en kommun finner att en aktör inte uppfyller villkoren för att sälja tobak bör tillsynsmyndigheten kunna ha extra uppsikt över om näringsidkaren uppfyller sina skyldigheter vid en eventuell anmälan om försäljning av tobaksfria nikotinprodukter.

Produkter som innehåller nikotin har samma beroendeframkallande och belönande egenskaper som tobaksvaror. Det är alltså fråga om produkter som medför risker, både på individ- och folkhälsonivå. Som framgår i avsnitt 10.1 har det skett en snabb utveckling av nya tobaksfria nikotinprodukter. Det finns dessutom tecken på att användningen av dessa produkter ökar bland barn och unga. Barn och unga är särskilt sårbara för nikotinetts beroendeframkallande egenskaper och riskerar att drabbas av skador i större utsträckning jämfört med vuxna. Denna grupp behöver därför skyddas särskilt. Det innebär att det finns ett behov av kontroll av marknaden och att tillsynsmyndigheterna bör ges goda möjligheter att följa försäljningen av produkterna och ingripa vid regelbrott.

När det gäller tobaksfria nikotinprodukter finns det i dagsläget inget särskilt regelverk. Det finns inte heller någon myndighet som har ett samlat ansvar för dessa produkter. Det saknas därför i hög utsträckning uppgifter om försäljningen av dessa produkter och det är inte möjligt att på förhand bedöma i vilken mån näringsidkarna kommer att följa de regler som nu föreslås. Inte heller finns uppgifter om illegal handel. Mot denna bakgrund anser regeringen att det för tillfället saknas tillräckliga skäl för att införa en tillståndsplikt. Regeringen bedömer att ett krav på anmälan för detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter är en tillräcklig åtgärd för att uppnå en kontroll på marknaden och ge tillsynsmyndigheterna möjlighet att följa försäljningen. För att bibehålla ett högt skydd av folkhälsan är det dock av stor betydelse att barn och unga hindras från att utveckla ett nikotinberoende. Utvecklingen avseende dessa produkter bör därför följas noggrant och det kan finnas skäl att på nytt överväga om en tillståndsplikt bör införas.

*Göteborgs kommun* och *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att det bör införas en bestämmelse om att försäljningen inte får påbörjas innan kommunen bekräftat att den mottagit anmälan, för att undvika en situation där handlare anmäler försäljningen precis innan den ska påbörjas. Det finns i dag inget krav på att anmälan om försäljning av e-cigarettor och påfyllningsbehållare ska bekräftas av kommunen innan försäljningen får påbörjas. Utredningen har inte diskuterat ett sådant krav och regeringen saknar därför beredningsunderlag för att nu föreslå det.

I avsnitt 8.3 föreslås att en ordning som motsvarar den som gäller vid ansökan om tillstånd för handel med tobaksvaror införs vid anmälan om detaljhandel med e-cigarettor. Det innebär att anmälan av försäljning i första hand ska göras till den kommun där företaget har ett fysiskt försäljningsställe. Saknas fysiskt försäljningsställe ska anmälan göras till

den kommun där företaget har sitt säte och om företagets säte finns utomlands görs anmälan till den kommun i vilken företaget har en anknytning i form av ett fast driftställe. Anledningen är att näringsidkarna inte ska kunna undgå en ändamålsenlig tillsyn genom att anmäla försäljningen till en liten kommun med begränsade resurser att bedriva tillsyn. För att undgå kringgåenden bör samma krav på anmälan gälla för tobaksfria nikotinprodukter.

*Folkhälsomyndigheten* anser att det för tobaksfria nikotinprodukter bör införas en motsvarande bestämmelse som för e-cigarett och påfyllningsbehållare om vem som ansvarar för försäljningen för detaljhandlare som varken har säte eller fast driftställe i Sverige.

Utredningen har inte fört något resonemang kring gränsöverskridande försäljning. En sådan handlare saknar ofta säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i landet. Det innebär att något krav på anmälan eller registrering av sådan försäljning inte finns enligt den av utredningen föreslagna lagen. Utredningen har dock inte heller i sina skäl framfört att sådan försäljning inte ska omfattas av anmälningsförfarandet för detaljhandel. Utredningen har i stället riktat in sitt resonemang på hur anmälan om försäljning regleras på olika områden, även utanför tobaksområdet, samt att tillsynsmyndigheterna bör ges goda möjligheter att följa försäljningen av tobaksfria nikotinprodukter och ingripa vid regelbrott. Utredningen konstaterar att det därmed bör införas ett krav på anmälan vid försäljning.

Enligt 5 kap. 5 och 16 §§ lagen om tobak och liknande produkter ska gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror respektive e-cigarett och påfyllningsbehållare registreras hos Folkhälsomyndigheten. Folkhälsomyndigheten ska i sin tur ansvara för registreringen och egenkontrollen av dessa produkter. Kravet på registrering vid distansförsäljning följer av tobaksproduktdirektivet. Innan direktivet införlivades i svensk rätt fanns det i 12 c § dåvarande tobakslagen (1993:581) ett allmänt krav på att en näringsidkare inte fick tillhandahålla tobaksvaror för försäljning till konsumenter utan att först ha anmält försäljningen.

Utredningen har uttalat att den främsta anledningen till bestämmelsen om anmälan av försäljning är att underlätta myndigheternas möjligheter att bedriva tillsyn. För att uppnå en sådan kontroll på marknaden har föreslagits ett krav på anmälan för detaljhandel. I dessa skrivningar görs inga undantag för gränsöverskridande försäljning. Avsikten torde därför vara att all försäljning ska omfattas av kravet om anmälan. Utredningen har därefter fokuserat på till vem en anmälan ska göras när en näringsidkare har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige. Resonemanget i denna fråga följer av att handlare som bedriver försäljning på internet har försökt kringgå kravet om en ändamålsenlig tillsyn genom att anmäla försäljningen till en liten kommun med begränsade resurser att bedriva tillsyn. Däremot har utredningen inte, som också Folkhälsomyndigheten påpekar, angett vem anmälan ska ske till om en näringsidkare saknar säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige.

För att det inte ska föreligga några oklarheter kring vad som gäller vid anmälan om försäljning av tobaksfria nikotinprodukter bör bestämmelsen tydliggöras i jämförelse med utredningens förslag. Bestämmelsen bör inledas med ett klargörande av att alla näringsidkare som vill bedriva försäljning av tobaksfria nikotinprodukter ska anmäla sin försäljning. Det innebär att alla aktörer som vill sälja produkterna i Sverige behandlas lika.

Därefter ska fastställas till vem anmälan ska ske. För näringsidkare som har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige ska, som ovan nämnts, samma ordning gälla som för tobaksvaror och som föreslås för e-cigarett. Näringsidkare som saknar säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige ska i stället anmäla sin försäljning av tobaksfria nikotinprodukter till Folkhälsomyndigheten. En sådan ordning liknar Folkhälsomyndighetens ansvar för registrering av gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror och e-cigarett. Det innebär också att Folkhälsomyndigheten ska bedriva tillsyn över att en näringsidkare som saknar säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige inte bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter utan att anmälan har skett. Tillsynen omfattar även att egenkontrollen utövas av sådana näringsidkare och att det finns ett egenkontrollprogram.

#### *Det ska införas skyldighet att utöva egenkontroll*

Krav på egenkontroll är ett sätt att effektivisera myndigheternas tillsyn. Sådana krav finns, förutom på tobaksområdet, även vid försäljning av folköl och vid försäljning av vissa läkemedel, se 5 kap. 5 § fjärde stycket alkohollagen och 16 § 1 lagen om handel med vissa receptfria läkemedel. I normala fall innebär egenkontrollen att näringsidkaren ska se till att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.

Sedan tidigare finns det krav på egenkontroll vid försäljning av tobak samt e-cigarett och påfyllningsbehållare. Förutom att egenkontrollen underlättar myndigheternas tillsyn ger det också den som bedriver verksamheten möjlighet att på ett strukturerat sätt säkerställa att försäljningen och hanteringen i övrigt uppfyller gällande krav, vilket i förlängningen bidrar till att skydda folkhälsan. Regeringen anser därmed att det även bör införas ett krav på egenkontroll vid försäljning och hantering i övrigt av tobaksfria nikotinprodukter.

För att myndigheterna ska ges möjlighet att bedriva en effektiv tillsyn bör egenkontrollprogrammet och övriga uppgifter som behövs för tillsynen bifogas anmälan om försäljning. Om förhållandena ändras bör det utan dröjsmål anmälas. Folkhälsomyndigheten kan få del av uppgifterna hos kommunen genom den underrättelseskyldighet som föreslås i 36 §.

Flera remissinstanser har framfört att för en effektiv tillsyn bör egenkontrollprogrammet även förvaras på det fysiska försäljningsstället. Av 32 § i förslaget till ny lag framgår att den som bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter har en skyldighet att på begäran lämna de upplysningar som behövs för att myndigheten ska kunna utöva sin tillsyn. Förslaget motsvarar sedan lång tid gällande ordning på tobaksområdet. Skyldigheten att lämna uppgifter har i äldre förarbeten motiverats med att för att kunna upprätthålla en effektiv tillsyn måste tillsynsmyndigheterna ha rätt till upplysningar och handlingar m.m. som behövs för tillsynen (prop. 1992/93:185 s. 43). Handlaren ska förvara handlingar så att de lätt kan göras tillgängliga för kommunen vid förfrågan. Det finns inte anledning att utöver detta lägga till ett krav på att egenkontrollprogrammet ska förvaras på det fysiska försäljningsstället.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* framför att det finns en problematik med att näringsidkare som bedriver försäljning genom en automat uppställd

t.ex. på ett serveringsställe vill överlåta egenkontrollen avseende ålderskontroll och langning till serveringsställets personal.

För att egenkontrollen ska kunna utgöra ett bra stöd vid tillsynen bör regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ges möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om hur egenkontrollprogrammet ska utformas. Regeringen bedömer att det är lämpligt att i föreskrifter ge vägledning kring den närmare utformningen av egenkontrollprogrammet när en näringsidkare säljer flera kategorier av tobaks- och nikotinprodukter och om hur näringsidkarens ansvar för egenkontrollen kan uppfyllas vid t.ex. försäljning genom en automat.

### *Inget förvaringsförbud*

Ett antal remissinstanser, däribland *Malmö kommun*, *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Göteborgs kommun*, framför att det bör införas ett förvaringsförbud motsvarande förvaringsförbudet i 3 kap. 2 § alkohollagen för tobak, e-cigarett och påfyllningsbehållare samt tobaksfria nikotinprodukter. I dagsläget kan den som har förbjudits att sälja tobak eller e-cigarett och påfyllningsbehållare fortfarande förvara produkterna. När tillsynsmyndigheterna besöker näringsidkare som har förbjudits att sälja tobak eller e-cigarett och påfyllningsbehållare uppges de regelmässigt påstå att de endast förvarar produkterna. Möjligheterna att förvara produkterna trots att man inte har rätt att sälja dem gynnar brottslig verksamhet.

Frågan om förvaringsförbud har inte varit föremål för den utredning som ligger till grund för regeringens nu aktuella förslag. För att kunna bedöma om och i så fall på vilket sätt frågan bör regleras behöver regeringen därför ytterligare beredningsunderlag. Regeringen anser att det kan finnas anledning att återkomma i frågan om förvaringsförbud.

## 10.16 Ålderskrav

**Regeringens förslag:** Tobaksfria nikotinprodukter ska inte få säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut sådana produkter ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått denna ålder.

Om det finns särskild anledning att anta att en tobaksfri nikotinprodukt är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år, ska produkten inte få lämnas ut.

På varje försäljningsställe för tobaksfria nikotinprodukter ska det finnas ett tydligt och klart synbart meddelande med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut sådana produkter till den som inte har fyllt 18 år.

Tobaksfria nikotinprodukter som säljs till konsumenter ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Det gäller även när försäljningen sker genom automat, distansförsäljning eller på annat liknande sätt.

Samma åldersgräns som vid köp ska gälla när tobaksfria nikotinprodukter förs in i landet.

Tullverket ska ha rätt att utöva kontroll av åldersgränsen när tobaksfria nikotinprodukter förs in i landet.

Det ska i lagen om frihet från skatt vid import m.m. upplysas om att det finns ett förbud i lagen om tobaksfria nikotinprodukter om att den som är under 18 år inte får föra in tobaksfria nikotinprodukter i landet.

**Regeringens bedömning:** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela närmare föreskrifter om ålderskrav.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Utredningen har även föreslagit att det ska införas ett nytt bemyndigande för Folkhälsomyndigheten att meddela närmare föreskrifter om ålderskravet. Utredningen har inte föreslagit att det ska införas en upplysningsbestämmelse i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m.

**Remissinstanserna:** Av de remissinstanser som särskilt uttalat sig om ålderskraven är alla positiva till att det införs en åldersgräns för tobaksfria nikotinprodukter. *Arbetsmiljöverket* betonar arbetsgivarens ansvar att ordna arbetet så att risken för våld eller hot om våld förebyggs samt vikten av att informera om regeln om kontrollköp. *Folkhälsomyndigheten* är positiv till att meddela närmare föreskrifter om ålderskontroll men anser att bemyndigandet att föreskriva om egenkontrollprogram är tillräckligt. *Lärare mot tobak* och *Riksförbundet Visir* anser att åldersgränsen bör vara 20 år.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

*Produkterna ska inte få lämnas ut till den som är under 18 år*

Tobaksfria nikotinprodukter innehåller nikotin som är ett starkt beroendeframkallande ämne. Barn och unga är mer känsliga än vuxna för nikotinets beroendeframkallande egenskaper och mycket tyder också på att det har



skett en ökning av användningen av tobaksfritt snus bland ungdomar. Denna utveckling riskerar att leda till ett ökat nikotinberoende vilket i sin tur kan leda till en ökad användning av andra produkter som innehåller nikotin, inklusive tobak.

Barn och unga är en särskilt skyddsvärd grupp och har en särskild plats i det tobakspreventiva arbetet. När det gäller denna grupp bör målet vara att förhindra alla former av nikotinanvändning. Genom att förhindra att barn och unga börjar använda produkter som innehåller nikotin kan dessutom bruket av nikotin bland befolkningen som helhet på sikt minska, vilket kan leda till positiva effekter för folkhälsan. För att skydda barn och unga bör det därför införas regler om ålderskrav som motsvarar de som gäller för tobaksvaror och e-cigarett.

*Lärare mot tobak* och *Riksförbundet Visir* anser att åldersgränsen bör vara 20 år för att inte ungdomar under 18 år ska se äldre studenter i gymnasieskolan som använder de tobaksfria nikotinprodukterna.

Vid detaljhandel med tobaksvaror och e-cigarett finns sedan tidigare en åldersgräns på 18 år i lagen om tobak och liknande produkter. Det är samma åldersgräns som gäller vid detaljhandel med folköl enligt alkohollagen (2010:1622). Det framstår som naturligt och skapar en enhetlig åldersreglering att använda samma åldersgräns för tobaksfria nikotinprodukter.

Vid detaljhandel med tobaksvaror och e-cigarett gäller att sådana varor inte får lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år. Om det finns särskild anledning att anta att varan eller produkten är avsedd att lämnas ut till någon som inte har fyllt 18 år, får den inte lämnas ut (5 kap. 18 § lagen om tobak och liknande produkter). Vid försäljning till konsumenter ska tobaksvaror och e-cigarett tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Det gäller även vid försäljning genom automat, distansförsäljning eller på liknande sätt (5 kap. 19 § lagen om tobak och liknande produkter).

#### *Reglerna om ålderskrav bör kompletteras av myndighetsföreskrifter*

I avsnitt 7.3.3 föreslår regeringen att Folkhälsomyndigheten bör få meddela föreskrifter om skyldigheten att kontrollera mottagarens ålder vid detaljhandel med tobaksvaror och e-cigarett. Detsamma bör även gälla för tobaksfria nikotinprodukter.

I och med reglerna om ålderskrav för tobaksfria nikotinprodukter införs ett generellt krav på att näringsidkare som säljer tobaksfria nikotinprodukter till konsumenter ska se till att verksamheten är ordnad på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. I en fysisk butik kan köparens ålder normalt sett kontrolleras genom uppvisande av giltig legitimation. Vid försäljning på internet blir det något svårare att kontrollera mottagarens ålder och andra lösningar får användas. Det finns t.ex. elektroniska tjänster för legitimering.

Åldersgränsen är en viktig del i den föreslagna regleringen för att förhindra att barn och unga får tillgång till tobaksfria nikotinprodukter. Det är därför viktigt att näringsidkaren har ett ansvar för att verksamheten utformas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. I 18 § föreslås krav på egenkontroll. Det innebär att den som bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter är skyldig att se till att försälj-

ningen uppfyller lagens krav, däribland ålderskraven, och att ett egenkontrollprogram upprättas för det. Av 48 § 8 framgår att de närmare kraven på egenkontrollprogram föreslås regleras genom myndighetsföreskrifter, se avsnitt 10.15.

För att säkerställa att ålderskraven uppfylls och att kontrollen kan ske på ett lämpligt sätt bör reglerna tydliggöras genom föreskrifter om hur mottagarens ålder ska kontrolleras och verksamheten ska anpassas. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela närmare föreskrifter om ålderskrav med stöd av bemyndigandet i 48 § 8 om utformningen av egenkontrollprogram.

Såsom Folkhälsomyndigheten har påpekat bör det inte främst vara valet av teknisk lösning för ålderskontroll som avgör om en fullgod ålderskontroll utförs. Det viktiga är att ålderskontrollen är ändamålsenlig och säkerställer att tobaksfria nikotinprodukter inte lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år.

#### *Det ska finnas ett tydligt och klart synligt meddelande*

I fråga om tobaksvaror och e-cigarett gäller enligt nuvarande 5 kap. 18 § tredje stycket lagen om tobak och liknande produkter att det ska finnas en tydlig och klart synbar skylt med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut sådana varor eller produkter till den som inte har fyllt 18 år.

Reglerna om att det ska finnas en tydlig och klart synbar skylt har tillkommit för att stärka ålderkontrollen och att förhindra att minderåriga kommer över tobaksvaror och e-cigarett. Skyddet för barn och unga bör vara lika högt när det gäller tobaksfria nikotinprodukter. I avsnitt 7.3.3 föreslås att reglerna som avser tobaksvaror och e-cigarett ska göras teknikneutral och utvidgas till att även omfatta webbplatser för detaljhandel. Ordet skylt föreslås därför ändras till meddelande och fysiskt försäljningsställe till försäljningsställe. Med försäljningsställe avses ett fysiskt försäljningsställe eller en webbplats där det bedrivs detaljhandel, se avsnitt 5.3.3. Motsvarande skäl gäller för tobaksfria nikotinprodukter. Det bör därför införas ett krav på att det ska finnas ett tydligt och klart synbart meddelande på försäljningsställen. Kravet omfattar både fysiska butiker och webbplatser för detaljhandel.

#### *Införsel av tobaksfria nikotinprodukter*

Syftet med att införa en åldersgräns vid detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter är att hindra att barn och unga får tillgång till produkterna. För att uppnå detta syfte bör samma åldersgräns tillämpas vid införsel i landet av sådana varor. Tullverkets befogenheter enligt 3 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen bör också utvidgas till att omfatta även tobaksfria nikotinprodukter.

I 3 kap. 3 § lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m. finns en upplysningsbestämmelse om att det i 5 kap. 20 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter finns en bestämmelse om förbud för den som inte fyllt 18 år att föra in varor i landet som enligt den lagen utgör tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare. På motsvarande sätt ska det upplysas om de nya bestämmelserna om åldersgräns i den föreslagna lagen om tobaksfria nikotinprodukter.

## 10.17 Tillsyn

**Regeringens förslag:** Kommunen ska utöva tillsyn på fysiska försäljningsställen över kraven på produktanmälan, produktkrav, innehållsdeklaration, hälsovarning, övrig märkning och rapporteringskyldighet. Kommunen ska även utöva tillsyn på eller i anslutning till fysiska försäljningsställen över kraven på marknadsföring.

Kommunen och Polismyndigheten ska utöva tillsyn över att näringsidkare som har säte eller fast driftsställe för näringsverksamhet i Sverige uppfyller kraven på anmälan om försäljning och egenkontroll, samt över bestämmelserna om ålderskrav.

Länsstyrelserna ska utöva tillsyn inom länet över de områden som omfattas av kommunens och Polismyndighetens tillsyn. Länsstyrelsen ska följa kommunernas verksamhet och biträda dem med information och råd samt främja samarbetet mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra.

Folkhälsomyndigheten ska utöva tillsyn på andra ställen än fysiska försäljningsställen över kraven på produktanmälan, produktkrav, rapporteringsskyldighet, produktkontroll, innehållsdeklaration, hälsovarning och övrig märkning. Folkhälsomyndigheten ska även utöva tillsyn över kraven på anmälan om försäljning och egenkontroll när en näringsidkare saknar säte eller fast driftsställe för näringsverksamhet i Sverige.

Konsumentverket ska utöva tillsyn på andra ställen än på eller i anslutning till fysiska försäljningsställen över kraven på marknadsföring. Vid Konsumentverkets tillsyn ska bestämmelserna i marknadsföringslagen tillämpas.

Folkhälsomyndigheten och Konsumentverket ska ansvara för tillsynsvägledning när det gäller kommunens och Polismyndighetens tillsyn i fråga om de områden som Folkhälsomyndigheten och Konsumentverket har tillsynsansvar över.

Granskningsnämnden för radio och tv ska utöva tillsyn över förbud mot sponsring och produktplacering i tv, radio och på videodelningsplattformar.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har inte föreslagit att kommunen ska utöva tillsyn över rapportering av försäljningsvolym. Utredningen har inte heller föreslagit att Folkhälsomyndigheten ska utöva tillsyn över system för informationsinsamling samt anmälan om försäljning och egenkontroll när en näringsidkare saknar säte eller fast driftsställe för näringsverksamhet i Sverige. Inte heller har utredningen lämnat något förslag på hur tillsynen över bestämmelserna om sponsring och produktplacering i radio- och tv-lagen ska regleras.

**Remissinstanserna:** *Folkhälsomyndigheten* tillstyrker i stora delar förslagen om tillsynsansvar, men anser att kommunen bör ges tillsynsansvar på fysiska försäljningsställen över förslaget till lagens 14 § om rapporteringsskyldighet avseende försäljningsvolym. *Göteborgs kommun* anser att frågan om tillsyn vid distansförsäljning från en privat bostad bör regleras. *Malmö kommun* och *Södertälje kommun* är positiva

till utredningens förslag om kommunernas tillsyn. *Konsumentverket* anser att förslaget om deras tillsynsansvar är ändamålsenligt då det motsvarar den tillsynsordning som i dag gäller för marknadsföring av tobaksvaror. Ett flertal länsstyrelser anser att deras tillsynsuppdrag bör ses över. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* tillstyrker att reglerna om den kommunala tillsynen utformas med nuvarande bestämmelser som förebild men lyfter fram att avgiftsfrågan vad gäller tillsyn behöver ses över.

### **Skälen för regeringens förslag**

*Tillsynen över tobaksfria nikotinprodukter ska ske på ett sätt som motsvarar den tillsyn som bedrivs på tobaksområdet i dag*

För att den reglering av tobaksfria nikotinprodukter som nu föreslås ska få genomslag i praktiken behöver en tillsynsordning inrättas. Kommunerna har redan i dag en uppbyggd tillsynsorganisation som omfattar kontroll av detaljhandel med tobak, folköl och vissa receptfria läkemedel. Det finns uppenbara effektivitetsvinster med att använda den organisation och kompetens som redan finns upparbetad i landets kommuner. Tillsynen över fysiska försäljningsställen måste dessutom oftast ske på den plats där försäljningsstället är beläget. Det innebär att kommunerna har en närhet till tillsynsobjekten och en kunskap om de lokala förhållandena som behövs för att en effektiv tillsyn ska kunna ske. På tobaksområdet har kommunen därför fått ansvar för tillsynen inom kommunen, delvis tillsammans med Polismyndigheten. Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet. Därutöver har Folkhälsomyndigheten och Konsumentverket ett ansvar för tillsyn i vissa fall samt tillsynsvägledning. Även granskningsnämnden för radio och tv har ansvar för tillsyn i vissa fall på tobaksområdet. Tillsynen över tobaksfria nikotinprodukter bör motsvara nuvarande tillsyn på tobaksområdet.

*Kommunens, Polismyndighetens och länsstyrelsens tillsyn*

Enligt 7 kap. 3 § lagen om tobak och liknande produkter har kommunen ansvar för att lagen och anslutande föreskrifter följs på fysiska försäljningsställen när det gäller bl.a.

- hälsovarningar och märkning (första punkten),
- produktanmälan, produktinnehåll, utformning av produkterna och rapportering av försäljningsvolym (andra punkten), och
- marknadsföring när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsstället (tredje punkten).

Med försäljningsställe avses en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel, se 1 kap. 3 § 6. Nedan benämns det som fysiskt försäljningsställe.

Enligt 7 kap. 4 § lagen om tobak och liknande produkter har kommunen och Polismyndigheten ett delat tillsynsansvar för bl.a. anmälan om försäljning, egenkontroll och åldersgräns (tredje och fjärde punkten). Denna del av tillsynen är inte begränsad till fysiska försäljningsställen.

Av 7 kap. 2 § lagen om tobak och liknande produkter framgår att länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet över de områden som kommunen och Polismyndigheten ska utöva tillsyn över enligt 7 kap. 3 och 4 §§. I till-

synen ingår att följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, att främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter samt att främja samarbete mellan tillsynsmyndigheter och andra.

Regeringen anser att tillsynen på fysiska försäljningsställen ska ske på i huvudsak motsvarande sätt när det gäller tobaksfria nikotinprodukter. Det innebär att det är kommunen som ska ha huvudansvaret för att sköta tillsynen på de fysiska försäljningsställena när det gäller bestämmelserna om produktanmälan, produktkrav, innehållsdeklaration, hälsovarning, märkning och rapporteringsskyldighet. Dessutom ska kommunen utöva tillsyn över bestämmelserna om marknadsföring när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsstället.

Utredningen har föreslagit att tillverkare och importörer ska rapportera om försäljningsvolymerna och preferenserna hos olika konsumentgrupper och att Folkhälsomyndigheten ska utöva tillsyn över bestämmelsen. Regeringen anser, precis som *Folkhälsomyndigheten* påpekar, att kommunen ska ansvara för tillsynen på fysiska försäljningsställen över att tobaksfria nikotinprodukter inte tillhandahålls utan att rapporteringsskyldigheten är uppfylld. Kommunen har i dag motsvarande tillsynsansvar avseende e-cigarett och påfyllningsbehållare och det anses lämpligt med en enhetlig reglering för de nämnda produktkategorierna.

När det gäller tillsynen över att försäljningen av produkterna har anmälts, att egenkontroll utövas och att bestämmelserna om ålderskontroll uppfylls har kommunen och Polismyndigheten ett delat ansvar. I avsnitt 10.15 föreslås att en näringsidkare som saknar säte eller fast driftsställe för näringsverksamhet i Sverige ska göra sin anmälan till Folkhälsomyndigheten. Kommunen och Polismyndighetens tillsyn när det gäller anmälan om försäljning och egenkontroll ska därför endast omfatta näringsidkare med säte eller fast driftsställe för näringsverksamhet i Sverige.

Även länsstyrelsens tillsyn bör ske på ett motsvarande sätt när det gäller de tobaksfria nikotinprodukterna. Det innebär att länsstyrelsen ska utöva tillsyn inom länet över de områden som kommunen eller Polismyndigheten ska utöva tillsyn över. Tillsynen bör omfatta att följa kommunernas verksamhet, bistå kommunerna med information och råd, att främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter samt att främja samarbete mellan tillsynsmyndigheter och andra.

Några remissinstanser har beskrivit att det saknas reglering av hur tillsyn får ske vid distansförsäljning av tobaksvaror och e-cigarett från en privat bostad. Regeringen konstaterar att utredningen inte lämnat några förslag avseende frågan om tillsyn i privata bostäder.

#### *Konsumentverket ska utöva tillsyn över marknadsföringen*

Av 7 kap. 8 § första stycket lagen om tobak och liknande produkter framgår att det är Konsumentverket som utövar tillsyn över att reglerna om marknadsföring i lagen om tobak och liknande produkter och anslutande föreskrifter följs i andra fall än när kommunen utövar tillsyn över dessa regler. Som framgår ovan har kommunen ansvar för tillsyn över marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till det fysiska försäljningsstället. Det innebär att Konsumentverket är den myndighet som har ansvar för tillsynen över den marknadsföring som inte sker i anslutning till en fysisk

butik. Konsumentverket har dock ansvar för att ge kommunen tillsynsvägledning i fråga om kommunens tillsyn över marknadsföringsåtgärder, se 7 kap. 1 § tredje stycket.

Konsumentverket är den myndighet som har huvudansvar för tillsynen över marknadsföring. Konsumentverket ska därför också vara den myndighet som ska ha ansvaret för att utöva tillsyn över att reglerna om marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter följs, förutom när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till det fysiska försäljningsstället. Även när det gäller de tobaksfria nikotinprodukterna ska Konsumentverket ha ansvar för att bistå kommunerna med tillsynsvägledning när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till det fysiska försäljningsstället. Av tydlighetsskäl bör en upplysning om att bestämmelserna i marknadsföringslagen tillämpas vid Konsumentverkets tillsyn tas in.

*Folkhälsomyndigheten ska utöva tillsyn över produkterna och näringsidkare som saknar säte eller fast driftsställe i Sverige*

Av 7 kap. 5 § lagen om tobak och liknande produkter framgår att Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över att lagen och anslutande föreskrifter följs i andra fall än när kommunen eller Polismyndigheten utövar tillsyn över dessa regler. Som framgått ovan har kommunen och Polismyndigheten tillsynsansvar över vissa regler när det gäller fysiska försäljningsställen, medan tillsynen avseende andra regler inte är begränsad till fysiska försäljningsställen. I Folkhälsomyndighetens tillsynsansvar ingår bl.a. reglerna om

- produktkrav, produktanmälan, rapporteringsskyldighet och produktkontroll (första punkten), och
- hälsovarningar, innehållsdeklaration och märkning (andra punkten).

Folkhälsomyndigheten har även ansvar för att ge tillsynsvägledning i fråga om kommunens och Polismyndighetens tillsyn.

Folkhälsomyndigheten bör ha motsvarande tillsynsansvar i fråga om de tobaksfria nikotinprodukterna som myndigheten har enligt lagen om tobak och liknande produkter. Till skillnad från utredningen föreslår regeringen ett krav på att tillverkare, importörer och distributörer ska ha ett särskilt system för att samla in information om alla misstänkta skadliga effekter som de tobaksfria nikotinprodukterna har på människors hälsa. Informationen ska på begäran lämnas till Folkhälsomyndigheten. Folkhälsomyndigheten ska därför, på samma sätt som för e-cigarett och påfyllningsbehållare, utöva tillsyn över att kravet på insamlingssystem följs. Sammanfattningsvis innebär det att Folkhälsomyndigheten, i andra fall än när kommunen eller Polismyndigheten ska utöva tillsyn, bör få ansvar för att utöva tillsyn över reglerna om produktanmälan, produktkrav, märkning, rapporteringsskyldighet och produktkontroll. I begreppet märkning ingår krav på innehållsdeklaration, hälsovarning och övrig märkning. I begreppet produktkontroll ingår krav på insamlingssystem och åtgärder vid produkters brister. I avsnitt 10.15 föreslås att en näringsidkare som saknar säte eller fast driftsställe för näringsverksamhet i Sverige ska göra sin anmälan till Folkhälsomyndigheten. Folkhälsomyndigheten behöver därför även få utöva tillsyn när det gäller kraven på anmälan om

försäljning och egenkontroll i de fallen. Även när det gäller de tobaksfria nikotinprodukterna ska Folkhälsomyndigheten ha ansvar för att bistå kommunen och Polismyndigheten med tillsynsvägledning.

*Granskningsnämnden för radio och tv ska utöva tillsyn över bestämmelserna om produktplacering och sponsring i radio- och tv-lagen*

Enligt 16 kap. 2 § radio- och tv-lagen övervakar granskningsnämnden för radio och tv genom granskning i efterhand om bestämmelserna om produktplacering och sponsring i tv, radio och på videodelningsplattformar följs.

Granskningsnämnden för radio och tv har i dag ansvaret för tillsynen över bestämmelserna i 6 kap. 2 §, 7 kap. 2 §, 9 a kap. 5 och 7 §§ och 15 kap. 9 § radio- och tv-lagen om sponsring och produktplacering av bl.a. tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare i tv, radio och på videodelningsplattformar.

Bestämmelserna om sponsring och produktplacering utvidgas nu till att även omfatta tobaksfria nikotinprodukter i dessa medier. Granskningsnämnden för radio och tv kommer därför också ha ansvaret för att utöva tillsyn över att reglerna om sponsring och produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter i tv, radio och på videodelningsplattformar följs.

## 10.18 Tillsynsmyndigheternas befogenheter att ingripa

**Regeringens förslag:** Folkhälsomyndigheten, kommunen och Polismyndigheten ska i sin tillsynsverksamhet få meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att reglerna om tobaksfria nikotinprodukter ska följas.

Vid allvarliga eller upprepade överträdelse ska kommunen få förbjuda den som bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter att fortsätta försäljningen. Om ett förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd ska kommunen i stället få meddela en varning. Kommunens beslut om förbud ska gälla omedelbart, om inte något annat anges i beslutet och få meddelas för en tid av högst sex månader.

Folkhälsomyndigheten ska kunna förbjuda att tobaksfria nikotinprodukter tillhandahålls konsumenterna på marknaden om det kan konstateras eller om det finns rimliga skäl att anta att en typ av eller specifika tobaksfria nikotinprodukter kan utgöra en allvarlig risk för människors hälsa trots att produkten uppfyller reglerna om tobaksfria nikotinprodukter. Om sådana produkter har tillhandahållits konsumenterna på marknaden, ska myndigheten få förelägga tillverkaren, importören eller distributören av produkten eller produkterna att dra tillbaka eller återkalla dessa.

Beslut om föreläggande eller förbud som meddelas i tillsynsmyndigheternas tillsynsverksamhet och beslut enligt reglerna som ger Folkhälsomyndigheten en särskild möjlighet att förbjuda tobaksfria nikotinprodukter ska få förenas med vite. Vitet ska inte få omvandlas till fängelse.

Granskningsnämnden för radio och tv ska ha samma befogenheter vid sin tillsyn över förbud mot sponsring och produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter i radio- och tv-lagen (2010:696) som nämnden har på tobaksområdet för sådana förbud enligt den lagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har föreslagit att Folkhälsomyndighetens beslut om att förbjuda tobaksfria nikotinprodukter ska gälla omedelbart samt att även länsstyrelsen ska få meddela föreläggande och förbud i sin tillsynsverksamhet. Utredningen har inte lämnat något förslag om granskningsnämnden för radio och tv:s befogenheter vid tillsyn.

**Remissinstanserna:** *Gävle kommun* och *Huddinge kommun* anser att försäljningsförbud vid upprepad eller allvarlig försummelse ska kunna meddelas i tolv månader, motsvarande reglerna som gäller för försäljningsförbud av folköl. *Huddinge kommun* anser vidare att antalet myndigheter som ges befogenheter att meddela förelägganden och förbud riktade till näringsidkare bör minskas. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Jämtlands län*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län* och *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att det måste förtydligas mot vem länsstyrelserna ska kunna meddela förelägganden och förbud med eller utan vite, alternativt ska den möjligheten tas bort för länsstyrelserna. *Länsstyrelsen i Västra Götaland* har ingen invändning men belyser att olika produktkategorier fått olika regler avseende om kommunens sanktionsbeslut ska gälla omedelbart. *Skruf Snus AB* och *Sveriges Advokatsamfund* avstyrker förslaget att kommunala beslut ska gälla omedelbart.

## Skälen för regeringens förslag

### *Tillsynsmyndigheternas befogenheter vid tillsynen på tobaksområdet*

I lagen om tobak och liknande produkter har tillsynsmyndigheterna getts möjlighet att i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen och anslutande föreskrifter ska följas. Besluten får förenas med vite, se 7 kap. 9 och 12 §§.

När det gäller e-cigarett och påfyllningsbehållare får kommunen förbjuda den som bedriver detaljhandel att fortsätta försäljningen. Om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, ska kommunen i stället få meddela en varning. Kommunens beslut gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet och förbudet får meddelas för en tid av högst sex månader, se 7 kap. 13 § lagen om tobak och liknande produkter.

Folkhälsomyndigheten har getts en särskild möjlighet att förbjuda att e-cigarett och påfyllningsbehållare tillhandahålls konsumenterna på marknaden. Denna möjlighet omfattar situationen då myndigheten konstaterar eller har rimliga skäl att anta att en typ av eller specifika e-cigarett eller påfyllningsbehållare kan utgöra en allvarlig risk för människors hälsa trots att produkten uppfyller kraven i lagen. Om sådana produkter redan har tillhandahållits konsumenterna på marknaden, får Folkhälsomyndigheten förelägga tillverkaren, importören eller distributören av produkterna att dra tillbaka eller återkalla dessa, se 7 kap. 14 § första stycket lagen om



tobak och liknande produkter. Sådana beslut får enligt 7 kap. 15 § förenas med vite.

I 7 kap. 8 § andra stycket lagen om tobak och liknande produkter finns en upplysning om att bestämmelserna i marknadsföringslagen tillämpas vid Konsumentverkets tillsyn.

#### *Tillsynsmyndigheterna befogenheter vid tillsynen över de tobaksfria nikotinprodukterna*

En förutsättning för att tillsynsmyndigheterna ska ha möjlighet att bedriva en effektiv tillsyn är att de har de befogenheter som krävs. Även om tillsyn kan ske på mindre ingripande sätt, t.ex. genom dialoger och frivilliga rättelser, är det viktigt att myndigheterna har möjlighet att ingripa vid brott mot reglerna som gäller för tobaksfria nikotinprodukter. Det kan dessutom ge en avskräckande effekt och motverka att oseriösa näringsidkare skaffar sig konkurrensfördelar genom att bryta mot regelverket. De tobaksfria nikotinprodukterna innehåller dessutom nikotin som är förknippat med många av riskerna som följer av användning av tobaksvaror, e-cigaretter och påfyllningsbehållare. Det är därför motiverat att myndigheterna har samma befogenheter vid tillsynen av de tobaksfria nikotinprodukterna som vid tillsyn som sker enligt lagen om tobak och liknande produkter. Det skapar dessutom mindre administration för tillsynsmyndigheterna och skapar större förtroelighet för näringsidkarna. Tillsynsmyndigheterna bör därför i sin tillsynsverksamhet ha möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att reglerna om tobaksfria nikotinprodukter ska följas. För att dessa beslut ska få genomslag bör myndigheterna ha möjlighet att förena dem med vite.

Flera länsstyrelser påpekar att deras tillsynsuppdrag bör ses över och att det bör förtydligas mot vem länsstyrelserna ska kunna meddela förelägganden och förbud. *Huddinge kommun* anser att antalet myndigheter som ges befogenheter att meddela förelägganden och förbud riktade till näringsidkare bör minskas.

Enligt 23 § i nu föreslagen lag ska länsstyrelsen utöva tillsyn inom länet genom att följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter samt mellan tillsynsmyndigheter och andra. Länsstyrelserna bedriver inte tillsyn över näringsidkare och verksamhetsutövare. Det är kommunen tillsammans med Polismyndigheten som bedriver den tillsynen och i vissa fall även Folkhälsomyndigheten. Länsstyrelsen ska därför inte i sin tillsynsverksamhet få meddela förelägganden eller förbud.

#### *Kommunens befogenheter vid allvarliga eller upprepade överträdelser*

Kommunen ska ges möjlighet att meddela förbud mot detaljhandel till konsument vid allvarliga eller upprepade överträdelser. Om det är för ingripande, bör kommunen i stället ges möjlighet att meddela varning. Dessa beslut ska som huvudregel gälla omedelbart och får meddelas för en tid om högst sex månader.

Några kommuner föreslår att kommunerna ska kunna förbjuda försäljningen av tobaksfria nikotinprodukter upp till tolv månader. Det motsvarar i så fall vad som gäller för att meddela förbud att sälja folköl enligt alkohollagen.

Enligt motsvarande bestämmelse för e-cigarett och påfyllningsbehållare gäller förbud om försäljning upp till sex månader. Regeringen kan förstå kommunernas argumentation om att försäljning av nikotinprodukter inte bör ha en mildare sanktionsskala än försäljning av folköl. Det skulle även kunna vara lämpligt vid upprepade grövre överträdelser att det finns möjlighet att fatta beslut om förbud mot försäljning under en längre tid. Något resonemang om en förlängning av tiden för dessa beslut har dock inte förts av utredningen och det saknas därför en närmare analys som beredningsunderlag för att ändra tiden. Besluten ska därför i likhet med vad som gäller för e-cigarett och påfyllningsbehållare gälla högst sex månader.

*Skruf Snus AB* avstyrker förslaget att kommunala beslut ska gälla omedelbart med hänvisning till Kammarrätten i Stockholms dom i mål 465-20, där domstolen konstaterat att det på tobaksområdet inte lika ofta som på alkoholområdet finns behov av att förelägganden eller förbud ska gälla omedelbart. *Skruf* beskriver också att det förekommit fall där kommuner velat testa gränsen för lagstiftningen. *Sveriges Advokatsamfund* anser att det inte är rimligt med huvudregeln om försäljningsförbuds omedelbara giltighet och att detta bör ändras även avseende e-cigarett och påfyllningsbehållare. Förslaget drabbar detaljhandeln oproportionerligt. På försäljningsställen förekommer marknadsföring som tagits fram av tillverkare liksom marknadsföring som tagits fram eller skapats i detaljhandeln och som byts ut regelbundet. Det är inte rimligt att detaljhandeln får ett ansvar för marknadsföring som tagits fram av en tillverkare, vilket blir konsekvensen av ett försäljningsförbud. Ytterst innebär förslaget att det grundlagsskyddade utrymme som finns för marknadsföring på försäljningsställe minskas genom att detaljhandeln tvingas begränsa marknadsföringen på ett längre gående sätt än vad lagen stadgar, för att inte riskera att få ett omedelbart gällande försäljningsförbud mot sin verksamhet. Inget hindrar en tillsynsmyndighet från att besluta om försäljningsförbud som gäller omedelbart vid en allvarlig överträdelse.

Regeringens förslag att kommunens beslut som huvudregel ska gälla omedelbart utgår från motsvarande reglering avseende e-cigarett och påfyllningsbehållare i 7 kap. 13 § lagen om tobak och liknande produkter. Förbud om fortsatt försäljning får endast meddelas vid allvarliga eller upprepade överträdelser. Om ett förbud anses alltför ingripande ska i stället en varning meddelas. Det ska alltså vara fråga om allvarliga eller upprepade överträdelser för att förbudet ska få verkställas omedelbart. Även om en omedelbar verkställighet kan leda till ingripande verkningar för den näringsidkare som drabbas av beslutet, är intresset av att skydda konsumenternas hälsa vanligtvis så starkt när det gäller produkter av detta slag att näringsidkarens intresse får stå tillbaka. Regeringen anser därför att kommunens beslut om förbud mot försäljning av tobaksfria nikotinprodukter vid allvarliga eller upprepade överträdelser ska gälla omedelbart, om inte något annat anges i beslutet. Detta fritar inte myndigheten från att göra en allmän proportionalitetsbedömning. Om det i något fall finns motstående intressen som med tillräcklig styrka talar för att beslutet bör verkställas först efter laga kraft, bör kommunen ange att beslutet inte får verkställas omedelbart.

Sveriges Advokatsamfund invänder mot att detaljhandeln genom reglerna om försäljningsförbud får ett orimligt ansvar för marknadsföring som tagits fram av en tillverkare.

Regeringen föreslår att den som bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter får ett ansvar att utöva egenkontroll över försäljningen, se avsnitt 10.15. Motsvarande krav på egenkontroll gäller vid försäljning av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare. Kravet på egenkontroll innebär att den som bedriver verksamheten på ett strukturerat sätt ska säkerställa att försäljningen och hanteringen i övrigt uppfyller gällande krav. Vidare finns förslag om reglering av marknadsföringen av tobaksfria nikotinprodukter i avsnitt 10.12. Sammantaget kan regeringen konstatera att den som bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter genom förslagen kommer att ges ett ansvar för marknadsföringen på försäljningsstället. Att marknadsföring utformas av tillverkaren är inte skäl att begränsa detaljhandelns ansvar för att marknadsföringen på försäljningsstället uppfyller de krav som ställs. Regeringen anser att reglerna om att kommunens sanktionsbeslut ska gälla omedelbart vid allvarliga eller upprepade överträdelse fyller en viktig funktion för att skydda enskilda. Detaljhandlaren ansvar för marknadsföringen anses inte bli oproportionerligt på grund av att förbudet om försäljning får gälla omedelbart.

#### *Folkhälsomyndighetens befogenheter vid allvarlig risk för människors hälsa*

Det kan finnas produkter som, trots att de uppfyller reglerna i den föreslagna lagen om tobaksfria nikotinprodukter, kan utgöra en allvarlig risk för människors hälsa. Folkhälsomyndigheten bör därför ges en särskild möjlighet att ingripa om myndigheten konstaterar eller har rimliga skäl att anta att sådana risker finns i fråga om vissa tobaksfria nikotinprodukter. Folkhälsomyndigheten bör också ges möjlighet att förelägga tillverkare, importörer eller distributörer att dra tillbaka eller återkalla produkterna. För att dessa beslut ska få genomslag bör de få förenas med vite.

I 35 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om verkställighet av förvaltningsmyndigheters beslut. Enligt huvudregeln i första stycket får beslut som kan överklagas inom en viss tid verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. Tredje stycket innebär en möjlighet för myndigheten att verkställa beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska i så fall först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs, eller någon annan omständighet.

Motsvarande bestämmelse för e-cigarettor och påfyllningsbehållare finns i 7 kap. 14 § första stycket. Som framgår av regeringens bedömning i avsnitt 8.4 finns det inte behov av en ny bestämmelse om omedelbar verkställighet i lagen om tobak och liknande produkter. Där framgår att möjligheten att enligt 35 § förvaltningslagen förordna att beslut ska verkställas omedelbart anses vara tillräcklig. Samma skäl gör sig gällande även avseende tobaksfria nikotinprodukter. Vid en samlad bedömning anser regeringen därför att den möjlighet som finns att tillämpa 35 § förvaltningslagen och på den grunden förordna att beslut ska verkställas

omedelbart är tillräcklig. Det saknas därför anledning att i lagen om tobaksfria nikotinprodukter föra in en bestämmelse om att Folkhälsomyndighetens beslut om att förbjuda tobaksfria nikotinprodukter ska gälla omedelbart.

#### *Konsumentverkets befogenheter vid tillsyn*

Regeringen föreslår i avsnitt 10.12.5 att marknadsföringsåtgärder som strider mot bestämmelserna om marknadsföring och sponsring av tobaksfria nikotinprodukter ska anses vara otillbörliga mot konsumenter enligt marknadsföringslagen. Det innebär att Konsumentverket får möjlighet att använda de befogenheter som ges i marknadsföringslagen för att komma till rätta med sådan marknadsföring.

#### *Granskningsnämnden för radio och tv:s befogenheter vid tillsyn*

Granskningsnämnden för radio och tv föreslås, på samma sätt som för tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare, kontrollera att de föreslagna bestämmelserna om produktplacering och sponsring i radio- och tv-lagen följs. En leverantör som inte följer bestämmelserna får enligt 17 kap. 5 § radio- och tv-lagen åläggas att betala en särskild avgift. Av 17 kap. 6 § framgår hur storleken på den särskilda avgiften ska fastställas och enligt 17 kap. 7 § när och till vem avgiften ska betalas. Frågor om påförande av särskild avgift prövas enligt 19 kap. 4 § av Förvaltningsrätten i Stockholm på ansökan av granskningsnämnden.

Samma regler om tillsynsbefogenheter och sanktioner som gäller enligt radio- och tv-lagen vid förbud mot sponsring och produktplacering av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare ska gälla även för förbuden mot sponsring och produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter i den lagen.

## 10.19 Rätt till upplysningar och tillträde

**Regeringens förslag:** En tillsynsmyndighet ska ha rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för myndighetens tillsyn.

Tillsynsmyndigheten ska ha rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen. Myndigheten ska också få göra undersökningar och ta prover. För uttagna prover ska inte ersättning betalas.

Polismyndigheten ska på begäran av en annan tillsynsmyndighet lämna den hjälp som behövs. Begäran får göras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polisman:s särskilda befogenheter behöver tillgripas eller om det annars finns synnerliga skäl.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har uttalat sig om förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** I avsnittet ovan föreslås att lagen om tobak och liknande produkter ska vara förlaga i fråga om tillsynsmyndigheternas möjligheter att ingripa mot tobaksfria nikotinprodukter som inte

uppfyller kraven. Det är därför rimligt att tillsynsmyndigheterna ges samma möjligheter även när det gäller övriga befogenheter.

Av 7 kap. 17 § lagen om tobak och liknande produkter framgår att tillsynsmyndigheterna har rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för myndighetens tillsyn enligt lagen.

Av 7 kap. 18 § samma lag framgår vidare att tillsynsmyndigheterna har rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen om det behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Tillsynsmyndigheten får dessutom göra undersökningar och ta prover. Det betalas inte ersättning för dessa. Av 7 kap. 19 § framgår att en tillsynsmyndighet får begära att Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl.

De produkter som det nu är fråga om innehåller nikotin, på samma sätt som tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare. Det är alltså fråga om produkter som innebär risker, både på individnivå och på folkhälsolivå. Det ska därför inte vara möjligt att kringgå regelverket genom att inte hörsamma myndigheters begäran om upplysningar, handlingar, varuprover och liknande. Inte heller ska det vara möjligt att neka myndigheterna tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen eller hindra myndigheterna från att ta prover eller utföra egna undersökningar. Som en sista utväg ska det vara möjligt för en myndighet att vända sig till Polismyndigheten för att tillsynsåtgärden ska kunna genomföras. Utan dessa befogenheter finns risk för att oseriösa näringsidkare kan kringgå reglerna, vilket kan leda till att lagens positiva effekter kan utebli. Mot denna bakgrund bör motsvarande befogenheter som gäller enligt lagen om tobak och liknande produkter införas även för de tobaksfria nikotinprodukterna.

## 10.20 Underrättelseskyldighet mellan myndigheterna

**Regeringens förslag:** Kommunen och Polismyndigheten ska underrätta varandra om förhållanden som är av betydelse för tillsynen.

En kommun som har fattat beslut i ett ärende ska skicka en kopia av beslutet till Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och den länsstyrelse som berörs av beslutet.

Kommunerna ska underrätta Folkhälsomyndigheten om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som har yttrat sig föreslår en ökad skyldighet att underrätta andra berörda parter inom tillsynen. *Folkhälsomyndigheten* tillstyrker förslaget men anser att det bör finnas en skyldighet för kommunen att underrätta Folkhälsomyndigheten om mottagna anmälningar om försäljning via en webbplats för detaljhandel samt när dessa företag inte längre saluför produkter via sin webbplats. *Huddinge*

*kommun* anser att länsstyrelsen och Polismyndigheten i de fall de har rätt att fatta beslut om förelägganden och förbud som rör objekt där kommunen har ett tillsynsansvar ska skicka sina beslut till berörd kommun. Vidare ska kommunens beslut som rör marknadsföring meddelas Konsumentverket. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att även Polismyndigheten och Folkhälsomyndigheten bör bli skyldiga att underrätta den kommun som berörs av beslutet. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att Folkhälsomyndigheten bör få motsvarande skyldighet att underrätta kommunen eftersom kommunerna och Folkhälsomyndigheten föreslås få ett gemensamt tillsynsansvar för distanshandel med tobaksfria nikotinprodukter. Flera länsstyrelser och kommuner anser att det ska införas en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för kommunen att på eget initiativ inhämta yttranden från Polismyndigheten, Tullverket och Skatteverket.

**Skälen för regeringens förslag:** Av 7 kap. 20 § lagen om tobak och liknande produkter framgår att kommunen och Polismyndigheten ska underrätta varandra om förhållanden som är av betydelse för tillsynen. En kommun som har fattat beslut i ett ärende ska skicka en kopia av beslutet till Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och den länsstyrelse som berörs av beslutet. Av 7 kap. 21 § framgår också att kommunerna ska underrätta Folkhälsomyndigheten om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn.

Kommunerna föreslås få ett stort ansvar över att reglerna om tobaksfria nikotinprodukter följs på det fysiska försäljningsstället och en del av tillsynsansvaret är delat mellan kommunen och Polismyndigheten, se avsnitt 10.17. När två myndigheter har ett delat tillsynsansvar är det nödvändigt att det finns förutsättningar för ett gott samarbete, vilket i sin tur förutsätter att myndigheterna underrättar varandra om förhållanden som är av betydelse för tillsynen.

Mot bakgrund av ovanstående ska det införas bestämmelser om att kommunen och Polismyndigheten ska underrätta varandra om förhållanden som är av betydelse för tillsynen.

Den tillsynsordning som föreslås involverar, förutom kommunen och Polismyndigheten, även Folkhälsomyndigheten, länsstyrelsen och Konsumentverket. Konsumentverkets tillsyn är dock avgränsad till bestämmelserna om marknadsföring. Behovet av att införa bestämmelser om underrättelseskyldighet i förhållande till Konsumentverket bedöms därmed vara mindre än i förhållande till övriga myndigheter. Polismyndigheten, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelsen har däremot behov av att få del av de beslut som kommunerna fattar för att kunna utföra sina uppgifter på ett fullgott sätt. Det ska därför enligt regeringens mening införas en skyldighet för kommunerna att skicka en kopia av besluten till Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och den länsstyrelse som berörs av det.

Skälen för att kommunerna ålagts en särskild underrättelseskyldighet i förhållande till Folkhälsomyndigheten är bl.a. att den behövs för att Folkhälsomyndigheten ska få möjlighet att på ett strukturerat sätt följa utvecklingen och analysera förhållanden, särskilt med tanke på att Folkhälsomyndigheten har ansvar för att ge länsstyrelser och kommuner vägledning. Det är endast fråga om uppgifter som kommunen har till-

gängliga på grund av hanteringen av en anmälan om försäljning eller i sin egen tillsynsverksamhet och som inte behöver efterforskas särskilt.

Motsvarande skäl gäller enligt regeringens mening för tobaksfria nikotinprodukter. Det ska därför införas en motsvarande underrättelseskyldighet för kommunen i förhållande till Folkhälsomyndigheten även i fråga om tobaksfria nikotinprodukter.

*Folkhälsomyndigheten* tillstyrker förslaget men anser att kommunen ska underrätta Folkhälsomyndigheten om mottagna anmälningar om försäljning via en webbplats, med tanke på att Folkhälsomyndigheten enligt förslaget ska ha tillsyn över webbplatser för detaljhandel. Myndigheten menar att de behöver få kännedom om vilka sådana företag som anmält denna typ av försäljning till kommunen för sin tillsyn.

Flera remissinstanser efterfrågar en utökad informationsskyldighet mellan de olika tillsynsmyndigheterna. Det förs även fram att det finns ett behov av sekretessbrytande bestämmelser mellan olika myndigheter.

Regeringens förslag till reglering av underrättelser mellan de olika tillsynsmyndigheterna utgår från motsvarande reglering i tobakslagstiftningen. Eftersom förslagen till tillsynsorganisation avseende tobaksfria nikotinprodukter också utgår från tidigare reglering avseende tobak, e-cigarettor och påfyllningsbehållare framstår det som naturligt att behovet av underrättelser mellan myndigheterna är detsamma. Regeringen saknar dessutom beredningsunderlag att i dagsläget föreslå förändringar i underrättelseskyldigheten. De bestämmelser om underrättelseskyldighet som föreslås ovan får sekretessbrytande effekt. Det intrång i näringsidkarens eller den enskildes integritet som sådana bestämmelser skulle kunna innebära måste ställas mot behovet av en välfungerande och effektiv tillsyn av bestämmelserna i den nya lagen. Mot bakgrund av det anser regeringen att bestämmelsen är proportionerlig i förhållande till intrånget.

Frågor om den hantering av personuppgifter som bl.a. förslagen om underrättelseskyldighet kan ge upphov till behandlas i avsnitt 10.26. I avsnitt 10.22 behandlas frågor om allmänna handlingar och sekretess.

## 10.21 Kontrollköp

**Regeringens förslag:** Kommunen ska ges möjlighet att genomföra kontrollköp i syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut tobaksfria nikotinprodukter om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år. Vid kontrollköp ska kommunen endast få anlita en person som har fyllt 18 år.

Ett kontrollköp ska få genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om kontrollköpet. Kommunen ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om kontrollköpet.

Vad som framkommit genom kontrollköp ska inte få utgöra grund för att meddela föreläggande, förbud eller varning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om kontrollköp.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Helsingborgs kommun* och *Huddinge kommun* anser att kommunen bör få möjlighet att meddela sanktioner mot en handlare som inte har en fungerande ålderskontroll.

**Skälen för regeringens förslag:** Av 7 kap. 22 § lagen om tobak och liknande produkter framgår att kommunen har möjlighet att använda kontrollköp i syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år. Kommunen får endast anlita någon som har fyllt 18 år vid ett sådant köp. Kontrollköpet får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om kontrollköpet, men kommunen ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om det. Av 7 kap. 23 § framgår att vad som framkommit genom kontrollköp inte får utgöra grund för kommunen att meddela föreläggande, förbud, återkallelse eller varning.

Befogenheten att genomföra kontrollköp infördes år 2014 för tobak, folköl och receptfria läkemedel. Av propositionen Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel (prop. 2013/14:56 s. 18–25) framgår att kontrollköpet är en metod för att förstärka tillsynen av att näringsidkaren förvissas sig om att kunden har uppnått föreskriven ålder. Syftet är att få till stånd en dialog mellan kommunens representant och näringsidkaren. I denna dialog kan kommunen förvissa sig om att näringsidkaren har förstått regelverket på området och utveckla skälen till att det finns en åldersgräns. Vidare kan kommunen informera om riskerna med att inte begära t.ex. legitimation. Det kan i förlängningen leda till att produkten säljs eller lämnas ut till någon som är under 18 år. Näringsidkaren kan ta upp eventuella problem med att uppfylla förvissandekravet samt dela med sig av sina erfarenheter på området.

Av ovan angivna proposition framgår vidare att en utgångspunkt för all myndighetsverksamhet är att den ska bedrivas i enlighet med lagarna och att myndighetsutövning ska bedrivas i öppna och för medborgarna iakttagbara former. Vissa former av myndighetsutövning behöver dock innefatta dolda moment för att kunna vara effektiva. Allmänna principer vid myndighetsutövning måste beaktas, däribland ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Enligt ändamålsprincipen får ett ingripande mot en enskild vidtas bara i det syfte som har motiverat den lagstiftning som ligger till grund för ingripandet. Behovsprincipen betyder att en åtgärd bara får vidtas om det finns ett påtagligt behov och om det bedöms att det inte är möjligt att nå det avsedda resultatet med andra mindre ingripande åtgärder. Proportionalitetsprincipen kräver slutligen att den som beslutar om en åtgärd i varje enskilt fall prövar om åtgärden uppväger det intrång eller det men som åtgärden innebär för den enskilde.

När det gäller bedömningen av hur integritetskränkande ett kontrollköp kan vara beaktades bl.a. att den som drabbas av det är näringsidkaren och att kontrollen ska ske i verksamhetslokaler och inte i någons hem eller bostad. Vidare beaktades att den som genomför kontrollköpet uppträder som vilken kund som helst och inte lämnar felaktiga eller vilseledande uppgifter. I förarbetena framhölls särskilt att frågan om tillsyn av åldersgränserna var central för tillgänglighetsbegränsningen som är en av



utgångspunkterna för den svenska alkohol- och tobakspolitiken. Det framhölls även att integritetsaspekterna måste vägas mot behovet av effektiva kontroll- och tillsynsverktyg och mot vikten för folkhälsan av en effektiv tillgänglighetsbegränsning av bl.a. tobak. Dessutom saknades egentliga verk samma alternativ för tillsyn över detaljhandeln.

Ovan nämnda skäl gäller även i fråga om tobaksfria nikotinprodukter. Som framgått ovan är åtgärder som baseras på ålder en central utgångspunkt för att begränsa tillgängligheten till dessa produkter. Med hänsyn till att det är fråga om regler som syftar till att skydda folkhälsan, framför allt barn och unga, och att det saknas egentliga alternativ vid tillsyn av detaljhandeln anser regeringen att en möjlighet till kontrollköp motsvarande den som finns i lagen om tobak och liknande produkter ska införas även för tobaksfria nikotinprodukter. Bestämmelserna i den nya lagen ska utformas på samma sätt och innehålla samma begränsningar som de som gäller vid kontrollköp enligt lagen om tobak och liknande produkter.

Folkhälsomyndigheten får enligt 8 kap. 15 § förordningen om tobak och liknande produkter meddela föreskrifter om genomförandet av kontrollköp enligt lagen om tobak och liknande produkter. Det är lämpligt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även bemyndigas att meddela föreskrifter om hur kommuner ska genomföra kontrollköp av tobaksfria nikotinprodukter.

I avsnitt 7.3.3 gör regeringen bedömningen att det saknas möjlighet att ge kommunen befogenhet att genomföra kontrollköp av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare på internet med oriktiga personuppgifter, med hänsyn till den restriktiva hållning till att använda fingerade personnummer som finns i svensk rätt. Det saknas därmed anledning att föreslå något sådant i fråga om tobaksfria nikotinprodukter.

*Helsingborgs kommun* och *Huddinge kommun* anser att kommunen bör få möjlighet att meddela sanktioner mot en handlare som inte har en fungerande ålderskontroll.

Som framgår av den föreslagna bestämmelsen är syftet med kontrollköp att kommunen ska få underlag för en dialog med den som lämnar ut tobaksfria nikotinprodukter om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år. Av tidigare förarbeten framgår att när motsvarande bestämmelse infördes avseende tobak, e-cigarettor och påfyllningsbehållare visade erfarenheter från kommuner där kontrollköp använts som en integrerad del av tillsynen, att metoden är betydelsefull som hjälpmedel för att etablera ett bra samarbete mellan kommunen och handeln samt för att handeln ska bli bättre på legitimationskontroll. Det angavs vidare att det torde medföra att kontrollköpen upplevs som mindre hotfulla för näringsidkarna om de inte kopplades till administrativa åtgärder (prop. 2013/14:56 s. 20–21 och 29 samt prop. 2016/17:132 s. 68–69 och 102). Regeringen anser att syftet att skapa förutsättningar för en bra dialog mellan tillsynsmyndigheterna och företagen fortsatt gör sig gällande. Det saknas därför skäl att låta uppgifter som framkommit vid kontrollköp av tobaksfria nikotinprodukter läggas till grund för att meddela föreläggande, förbud eller varning.

## 10.22 Sekretess och tystnadsplikt

**Regeringens förslag:** Information om yrkeshemligheter eller affärsförhållanden som förekommer i ett tillsynsärende ska inte obehörigen få röjas eller på annat sätt utnyttjas. Det ska införas en upplysningsbestämmelse om att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen tillämpas i det allmänna verksamhet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Örebro län, Piteå kommun, Stockholms kommun och Trelleborgs kommun* anser att det ska införas en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för kommunen att på eget initiativ inhämta yttranden från Polismyndigheten, Tullverket och Skatteverket.

**Skälen för regeringens förslag:** För statliga myndigheters tillsyn enligt lagen om tobak och liknande produkter gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. Vidare gäller sekretess för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Sekretessen gäller inte för uppgifter som ska offentliggöras enligt 2 kap. 1 och 8 §§ förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter. Sekretesskyddet gäller i högst 20 år, se 30 kap. 23 § offentlighets och sekretesslagen (2009:400) samt 9 § och bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Den tillsyn som föreslås för tobaksfria nikotinprodukter motsvarar i allt väsentligt tillsynen som gäller enligt lagen om tobak och liknande produkter. Ett liknande sekretesskydd bör därför gälla för dessa produkter. Det kan uppnås genom ett tillägg i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen. Det kan därför finnas anledning för regeringen att återkomma i frågan om förordningsändringar för de nya produkterna.

För den kommunala tillsynen gäller redan enligt nuvarande bestämmelser sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för sådan tillsyns- eller stödverksamhet, se 30 kap. 27 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen. Sekretessen för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat gäller inte för uppgift i tillsynsverksamhet som bedrivs av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, om intresset av allmän kändedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut, se 30 kap. 27 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen. Även i fråga om tobaksfria nikotinprodukter ska sekretesskyddet gälla i högst 20 år, jfr 30 kap. 27 § tredje stycket nyss nämnda lag.

Det kan dock finnas personer som inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagen, t.ex. privaträttsliga subjekt som bistår myndigheterna med

analyser. För att inte yrkeshemligheter eller affärsförhållanden obehörigen ska kunna röjas eller utnyttjas bör en bestämmelse om tystnadsplikt införas på samma sätt som i 7 kap. 24 § lagen om tobak och liknande produkter.

En sådan bestämmelse är motiverad utifrån skyddet för enskildas ekonomiska förhållanden. Förslaget kan inte anses gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett förslaget och sträcker sig inte heller så långt att det kan anses utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Förslaget bedöms sammanfattningsvis vara förenligt med regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om yttrandefrihet.

## 10.23 Avgifter

**Regeringens förslag:** Kommunen ska få ta ut avgifter för sin tillsyn över den som bedriver anmälningspliktig försäljning av tobaksfria nikotinprodukter.

Folkhälsomyndigheten ska få ta ut en anmälningsavgift av tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter för att ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra de uppgifter som lämnas genom kravet på att göra en produktanmälan.

Folkhälsomyndigheten ska få ta ut en avgift av tillverkare och importörer för att ta emot, lagra, hantera och analysera de uppgifter som lämnas genom kravet på att rapportera uppgifter om försäljningsvolym och preferenser hos olika konsumentgrupper till myndigheten samt för att offentliggöra att rapporteringsskyldigheten har uppfyllts.

Folkhälsomyndigheten ska även få ta ut en avgift för sin tillsyn över den som bedriver anmälningspliktig försäljning av tobaksfria nikotinprodukter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om storleken på de avgifter som Folkhälsomyndigheten ska få ta ut.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag, men utredningen har inte föreslagit att Folkhälsomyndigheten ska få ta ut en avgift för att hantera uppgifter som lämnas vid rapportering av försäljningsvolym.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, däribland *Emab*, *Folkhälsomyndigheten*, *Svensk Bensinhandel* och *Svensk Dagligvaruhandel*, ser behov av förtydligande kring vad myndigheterna får ta ut avgift för och hur dessa ska beräknas. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser det kan bli kostsamt och en administrativ börda för näringsidkaren att betala tillsynsavgifter både till kommunen och Folkhälsomyndigheten, varför de föreslår att Folkhälsomyndighetens möjlighet att ta ut avgift av den enskilde detaljhandlaren tas bort. *Malmö kommun* instämmer i förslaget att kommunen ska få ta ut avgifter för sin tillsyn över den som bedriver anmälningspliktig försäljning av tobaksfria nikotinprodukter. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anser att beskrivningen av hur kommunerna kan finansiera det nytillkommande tillsynsuppdraget är bristfällig, då det är svårt att beräkna avgifter och tillsätta resurser om det inte är tydligt beskrivet på

vilket sätt det ska göras och vad som förväntas täckas. Vägledande myndigheter bör därför få i uppdrag att göra en risk- och resursbedömning som kommunerna kan använda sig av. *Trelleborgs kommun* anser att tillståndskostnader för kommunen bör ligga på 10 000 kr och att den årliga tillsynsavgiften på omkring 2 000 kr, utifrån kommunens självkostnadsprincip.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Kommunen ska få ta ut avgifter*

Kommunen har enligt 8 kap. 2 § lagen om tobak och liknande produkter rätt att ta ut avgifter för sin tillsyn över den som bedriver anmälningspliktig försäljning av e-cigarett och påfyllningsbehållare.

I avsnitt 10.17 lämnas förslag som innebär att kommunen får i uppgift att bedriva tillsyn över tobaksfria nikotinprodukter. Det innebär att kommunen får ett tillsynsansvar som liknar det tillsynsansvar som kommunen redan i dag har enligt lagen om tobak och liknande produkter. Tillsynen är motiverad eftersom produkter som innehåller nikotin innebär risker på såväl individ- som folkhälsnivå och säkerställer att oseriösa näringsidkare inte skaffar sig fördelar genom att bryta mot reglerna. Reglerna innebär därmed att näringsidkarna ges möjlighet att verka på lika villkor. Regeringen anser att det är motiverat att det är de som omfattas av tillsynen som finansierar densamma. Kommunen ska därför ges rätt att ta ut avgifter för att finansiera tillsynen över dem som bedriver anmälningspliktig försäljning av tobaksfria nikotinprodukter. Genom att ta ut en tillsynsavgift kan kommunen få kostnadstäckning för en effektiv tillsyn över att den föreslagna lagen om tobaksfria nikotinprodukter följs.

Precis som för avgifter enligt lagen om tobak och liknande produkter ankommer det på kommunen att fastställa avgiftsnivåerna för tillsynen över tobaksfria nikotinprodukter. Avgiftsnivåerna ska fastställas i enlighet med de allmänna krav om självkostnadsprincipen som finns beträffande kommunala taxor (jfr RÅ 1986 ref. 30). Avgifterna ska alltså spegla kommunens faktiska kostnader för det tillsynsuppdrag som kommunen ges över tobaksfria nikotinprodukter. Då avgifterna ska täcka kommunens faktiska kostnader är det inte möjligt för regeringen att närmare ange vilka avgifter som ska tas ut.

#### *Folkhälsomyndigheten ska få ta ut anmälningsavgift*

Folkhälsomyndigheten har enligt 8 kap. 4 § lagen om tobak och liknande produkter rätt att ta ut avgifter från tillverkare och importörer av e-cigarett eller påfyllningsbehållare för att ta emot, lagra, hantera och analysera de uppgifter som lämnas genom produkthanmälan.

I avsnitt 10.8 föreslås att tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ska göra en anmälan till Folkhälsomyndigheten om alla sådana produkter som de avser att tillhandahålla konsumenter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om hur produkthanmälan ska vara utformad och vad den ska innehålla. I anslutning till detta framförs att regeringen kan behöva återkomma med förordningsbestämmelser om offentliggörande av uppgifter som har lämnats i en produkthanmälan.

*Folkhälsomyndigheten* tillstyrker förslaget att de ska få ta ut avgifter men anser att det behöver förtydligas att avgifterna ska kunna täcka de kostnader myndigheten har för offentliggörande av innehållet i anmälda produkter.

De föreslagna reglerna om produktanmälan innebär en ökad administration för Folkhälsomyndigheten. Folkhälsomyndigheten kommer bl.a. att behöva utveckla en databas för att hantera anmälningarna och det kommer att behövas personal som för in uppgifterna och håller dem uppdaterade. Därtill kan myndigheten behöva lägga resurser på att analysera inkomna uppgifter och offentliggöra dem. Dessa regler är motiverade av de risker som produkterna för med sig och ger näringsidkarna möjlighet att verka på lika villkor. Regeringen anser därför att Folkhälsomyndighetens kostnader för produktanmälan ska täckas genom anmälningsavgifter som får tas ut av myndigheten. Det framgår av den föreslagna bestämmelsen att myndigheten ska hantera de uppgifter som lämnas i en produktanmälan. Inom ramen för denna hantering kan det komma att ingå att myndigheten ska offentliggöra anmälda produkter. För tydlighetens skull ska det av bestämmelsen därför uttryckligen framgå att anmälningsavgiften även ska täcka myndighetens kostnad för eventuellt arbete med att offentliggöra uppgifter.

Närmare föreskrifter som behövs om hur betalning ska ske kan meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utifrån regeringens rätt att meddela verkställighetsföreskrifter. Till exempel kan föreskrifter behövas om när betalningen ska ske och vad som händer om anmälan inte betalas inom viss tid.

#### *Folkhälsomyndigheten ska dessutom få ta ut avgifter för andra uppgifter*

I avsnitt 10.17 framgår att Folkhälsomyndigheten ska utöva tillsyn på andra ställen än fysiska försäljningsställen över efterlevnaden av reglerna om produktanmälan, produktkrav, rapporteringsskyldighet och produktkontroll. Vidare ska de utöva tillsyn över reglerna om hälsovarningar, innehållsdeklarationer och märkning. I Folkhälsomyndighetens tillsynsansvar ingår även att myndigheten ska ge kommunen och Polismyndigheten tillsynsvägledning i fråga om de områden som Folkhälsomyndigheten har tillsynsansvar över. I lagen om tobak och liknande produkter saknas möjlighet för Folkhälsomyndigheten att ta ut en avgift för tillsyn över bestämmelserna om e-cigarettor och påfyllningsbehållare, vilket har inneburit att de kostnader som myndigheterna har i dessa delar får finansieras med allmänna medel. Skälet till detta är att rätten att ta ut avgifter regleras genom artikel 20.2 tredje stycket i tobaksprodukt-direktivet, vilken inte ger utrymme för att ta ut en avgift för tillsynen över dessa produkter.

När det gäller de tobaksfria nikotinprodukterna finns inga harmoniserade regler som begränsar vilka kostnader hos myndigheterna som får finansieras genom avgifter. Regeringen anser att utgångspunkten ska vara att den som säljer varor som är förknippade med olika risker ska stå för kostnaderna för den tillsyn som behövs med anledning av detta. Mot denna bakgrund ska utgångspunkten vara att Folkhälsomyndigheten ska ges möjlighet till full kostnadstäckning för de kostnader som myndigheten har för att bedriva en effektiv tillsyn. Det kan ske genom att myndigheten ges

möjlighet att ta ut en avgift för sin tillsyn över den som bedriver anmälningspliktig försäljning av tobaksfria nikotinprodukter.

*Folkhälsomyndigheten* anser att det bör förtydligas att avgifterna ska kunna täcka de kostnader myndigheten har för sin tillsyn över detaljhandlare vid handel på försäljningsställen som inte är fysiska försäljningsställen. Vidare bör rätten att ta ut en avgift av tillverkare och importörer för den årliga rapporteringen förtydligas.

Som framgår ovan anser regeringen att den som säljer varor som är förknippade med olika risker ska stå för kostnaderna för nödvändig tillsyn. Folkhälsomyndigheten ges därför genom regleringen möjlighet till full kostnadstäckning för de kostnader som myndigheten har för att bedriva en effektiv tillsyn. Bestämmelsen som föreslås i 41 § är inte begränsad till ett fysiskt försäljningsställe. Den gäller både tillsynen av detaljhandlare som bedriver handel med tobaksfria nikotinprodukter på fysiska försäljningsställen och på en webbplats.

I 14 § föreslås att tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ska lämna in uppgifter om försäljningsvolym och preferenserna hos olika konsumentgrupper till Folkhälsomyndigheten. Vidare framgår att tobaksfria nikotinprodukter inte får tillhandahållas konsumenter om rapporteringsskyldigheten inte har uppfyllts. Tillsynen över bestämmelsen föreslås ske av kommunen på det fysiska försäljningsstället och av Folkhälsomyndigheten i andra fall än på det fysiska försäljningsstället.

Som ovan nämnts ska Folkhälsomyndigheten ges möjlighet till full kostnadstäckning för de kostnader som myndigheten har för att bedriva en effektiv tillsyn. Det är därför rimligt att Folkhälsomyndigheten utöver rätten att ta ut en avgift för tillsynen över bestämmelsen får ta ut en avgift för att ta emot, lagra, hantera och analysera de uppgifter som lämnas till myndigheten. En sådan bestämmelse ska därför införas. Det kan även komma att bli aktuellt att offentliggöra när rapporteringsskyldigheten är uppfylld. Ett sådant arbete bör inte bli allt för resurskrävande, men för att full kostnadstäckning ska kunna uppnås ska avgiften även få omfatta eventuella kostnader för att offentliggöra att rapporteringsskyldigheten om försäljningsvolym har uppfyllts.

#### *Storleken på Folkhälsomyndighetens avgifter*

Utgångspunkten för avgiftsnivåerna är att myndigheten ska ges kostnadstäckning för en effektiv tillsyn och att avgifterna ska återspegla de kostnader som myndigheten har. Myndighetens kostnader kan dock variera över tid. Det är t.ex. troligt att Folkhälsomyndigheten kommer att ha väsentligt högre kostnader den första tiden eftersom myndigheten behöver inrätta ett system för produkthanteringen och anpassa sin tillsynsverksamhet. Kostnaderna för tillsynen kan också vara beroende av faktorer utanför myndigheten. Det är därmed inte möjligt att på förhand avgöra vilken nivå som avgifterna ska ligga på för att Folkhälsomyndigheten ska uppnå full kostnadstäckning. Det finns därför skäl att låta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om nivån på avgifterna.

Avgifterna ska återspegla de kostnader som myndigheten har. Det kommer på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att se till att dessa nivåer anpassas efter Folkhälsomyndighetens kostnader.

## 10.24 Överklagande

**Regeringens förslag:** Beslut enligt den nya lagen eller anslutande föreskrifter ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har yttrat sig över förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Den föreslagna lagen om tobaksfria nikotinprodukter innehåller möjligheter för kommunerna, Polismyndigheten och Folkhälsomyndigheten att meddela förelägganden och förbud, se avsnitt 10.18. Sådana beslut medför vanligtvis betydande rättsverkningar för enskilda. Den föreslagna lagen ger även myndigheterna möjlighet att fatta en rad andra beslut som kan påverka enskilda. Folkhälsomyndigheten föreslås t.ex. få möjlighet att fatta beslut om nedsättning av avgifter, se ovanstående avsnitt. En tillsynsmyndighet föreslås också kunna fatta beslut om att begära in upplysningar, handlingar, varuprover och liknande, se avsnitt 10.19. Sådana beslut påverkar också enskilda.

Det finns inga begränsningar av rätten att överklaga beslut enligt lagen om tobak och liknande produkter eller anslutande föreskrifter i bestämmelserna om överklagande i 9 kap. 1 § i samma lag. I förarbetena till bestämmelsen framgår att regeringen bedömde att det var svårt att i den nya lagen räkna upp alla beslut som kan överklagas. Det är dessutom vanligt att överklagandebestämmelser i specialförfattning saknar en uttömmande uppräkningslista av överklagbara beslut och att de i stället är utformade så att det anges allmänt t.ex. att ”beslut enligt denna lag” får överklagas. Det innebär dock inte att alla tänkbara beslut enligt lagen görs överklagbara. Frågan om vilka beslut som ska anses vara överklagbara får ytterst avgöras av rättstillämparen, som i varje enskilt fall får avgöra frågan med ledning av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Motsvarande resonemang kan tillämpas i fråga om tobaksfria nikotinprodukter. Det saknas därför anledning att föra in bestämmelser som begränsar möjligheten att överklaga beslut som fattas enligt den föreslagna lagen eller anslutande föreskrifter. Vilka beslut som är överklagbara får avgöras av rättstillämparen med stöd av de allmänna förvaltningsrättsliga principer som kommer till uttryck i 41 § förvaltningslagen (2017:900).

Det kan dock även finnas andra bestämmelser som påverkar överklagbarheten. T.ex. innehåller 30 § myndighetsförordningen (2007:515) bestämmelser om att en myndighets beslut om meddelande av föreskrifter efter ett normgivningsbemyndigande inte får överklagas. Konsumentverkets beslut, liksom överklagande av dessa, regleras i marknadsföringslagen.

## 10.25 Straffansvar och förverkande

**Regeringens förslag:** Den som uppsåtligen tillhandahåller konsumenter tobaksfria nikotinprodukter som inte uppfyller kraven på hälsovarning eller innehållsdeklaration eller säljer tobaksfria nikotinprodukter i strid mot ett meddelat försäljningsförbud ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma ska gälla den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot kraven om att anmäla försäljningen eller säljer eller lämnar ut tobaksfria nikotinprodukter i strid mot bestämmelserna om ålderskrav.

Om gärningen är ringa ska den inte medföra straffansvar.

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud ska inte kunna dömas till ansvar enligt den nya lagen för den eller de gärningar som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Tobaksfria nikotinprodukter som har varit föremål för brott enligt den nya lagen eller deras värde samt utbyte av sådant brott ska kunna förklaras förverkade om det inte är uppenbart oskäligt.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Åklagarmyndigheten* tillstyrker förslagen men efterfrågar bl.a. vägledning kring hur förverkandebestämmelsen ska tillämpas i de fall någon faller till ansvar för att bedriva detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter utan att ha anmält försäljningen.

*Huddinge kommun, Skellefteå kommun, Lärare mot tobak* och *Riksförbundet Visir* framför att det för både tobak och nikotinprodukter bör införas ett förbud mot langning liknande det för alkohol.

### Skälen för regeringens förslag

*Det behöver införas bestämmelser om straffansvar*

Det finns ett flertal bestämmelser om straffansvar vid olovlig försäljning av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare, se 10 kap. 4 § 1–3 stycket lagen om tobak och liknande produkter. När det gäller försäljning av e-cigarettor och påfyllningsbehållare omfattar straffansvaret uppsåtligt tillhandahållande i strid mot reglerna om hälsovarning och innehållsdeklaration eller ett försäljningsförbud som har meddelats av kommunen. Straffansvaret omfattar även uppsåtlig eller oaktsam försäljning i strid mot anmälningskravet. Dessutom omfattar det uppsåtlig eller oaktsam försäljning eller utlämnande i strid med bestämmelserna om ålderskrav. Ringa gärningar ska inte föranleda ansvar.

På tobaksområdet finns alltså redan i dag straffansvar som omfattar vissa centrala bestämmelser. På folkhälsoområdet kan uppmärksammas att även 11 kap. alkohollagen innehåller ett flertal straffbestämmelser. Reglerna om hälsovarning och innehållsdeklaration fyller väsentligen samma syfte när det gäller tobaksfria nikotinprodukter som när det gäller e-cigarettor och påfyllningsbehållare. De syftar till att informera konsumenten om produktens skadlighet och dess innehåll. Kravet på anmälan av försäljning behövs för att tillsynsmyndigheterna ska få de uppgifter som behövs för att kunna utöva tillsyn över produkterna. Kravet på anmälan måste alltså



följas för att regleringen ska få genomslag. Reglerna om ålderskrav är dessutom centrala ur folkhälsosynpunkt för att motverka nikotinberoende och förhindra alla former av nikotinanvändning hos barn och unga. Olovlig försäljning av tobaksfria nikotinprodukter motverkar detta.

Mot bakgrund av ovanstående ska det införas bestämmelser om straffansvar även i fråga om tobaksfria nikotinprodukter. Straffbestämmelserna ska omfatta kraven om hälsovarning och innehållsdeklaration, överträdelse av försäljningsförbud och krav på anmälan av försäljning samt försäljning eller utlämning av tobaksfria nikotinprodukter i strid med bestämmelserna om ålderskrav. Några avgörande skillnader finns inte mellan regleringen av e-cigarett och påfyllningsbehållare och den reglering som nu föreslås. Straffbestämmelserna ska därför utformas på samma sätt och de ska föras med samma straffskala. Inte heller när det gäller de tobaksfria nikotinprodukterna ska ringa fall leda till straffansvar. Då ålderskravet är centralt för att skydda barn och unga ska utrymmet för att bedöma en gärning som ringa vid försäljning av tobaksfria nikotinprodukter till en person som inte har fyllt 18 år vara mycket begränsat. Den som överträder ett vitesföreläggande ska inte därutöver kunna dömas till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Flera remissinstanser anser att det för både tobak och nikotinprodukter även bör införas ett förbud mot langning med utgångspunkt i motsvarande bestämmelse i alkohollagen.

Regeringen har inte beredningsunderlag för att i detta lagstiftnings-ärende föreslå straffbestämmelser vid så kallad langning av tobak eller tobaksfria nikotinprodukter till en minderårig person mellan privatpersoner. Då det är av stor vikt att barn inte ges tillgång till dessa produkter i strid med det föreslagna ålderskravet är behovet av förbud mot langning en fråga som bör följas.

#### *Det ska införas en möjlighet till förverkande*

Av 10 kap. 7 § lagen om tobak och liknande produkter framgår att tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare som har varit föremål för brott eller deras värde samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Bestämmelsen tillkom mot bakgrund av att det fanns ett problem med att domstolarna använde de allmänna reglerna om förverkade som finns i 36 kap. brottsbalken på olika sätt. Det ledde i sin tur till svårigheter med att förverka tobak som varit föremål för brott (prop. 2017/18:156 s. 137–138).

Genom att införa särskilda bestämmelser om förverkande av tobaksfria nikotinprodukter kan gärningsmannen hindras från att göra vinning på brott mot den föreslagna lagen. Vidare kan fortsatt brottslighet motverkas. Det bör därför införas en möjlighet att förverka tobaksfria nikotinprodukter som har varit föremål för brott enligt den föreslagna lagen eller deras värde samt utbyte av sådant brott, om det inte är uppenbart oskäligt. Möjligheten att förverka föreslås även finnas när det är fråga om ett ringa brott för vilket ansvar inte ska utdömas. Presumtionen ska alltså vara att förverkande ska ske, men åtgärden får underlåtas om det finns starka skäl som talar mot ett förverkande.

*Åklagarmyndigheten* efterfrågar vägledning kring hur förverkandebestämmelsen ska tillämpas i de fall någon fällt till ansvar för att bedriva

detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter utan att ha anmält försäljningen. Frågan är om samtliga tobaksfria nikotinprodukter som är till försäljning kan förverkas vid en sådan överträdelse. Vid tillämpningen av motsvarande straffbestämmelse avseende tobak har åklagare funnit det oklart om enbart den tobak som faktiskt sålts kan förverkas eller om all tobak som är till försäljning kan förverkas.

Möjligheten till ekonomisk vinning är en drivkraft bakom många brott. Det är viktigt att den som begår ett brott inte bara lagförs, utan dessutom berövas möjligheten att skörda vinsterna av sin brottslighet. Regler om förverkande är därför ett viktigt instrument i den brottsbekämpande verksamheten (jfr. prop. 2007/08:68 s. 36 och 48 samt prop. 2015/16:155 s. 11).

I 43 § den nya lagen föreslås att det bl.a. ska vara straffbart att bedriva detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter utan att uppfylla kraven på anmälan om försäljning. Tobaksfria nikotinprodukter som varit föremål för ett sådant brott föreslås kunna förverkas. Straffbestämmelsen är inte begränsad till att någon faktisk försäljning skett, utan redan tillhållandet av de tobaksfria nikotinprodukterna är straffbart när kraven på anmälan om försäljning inte är uppfyllda. Inte heller ska förverkandet begränsas till vad som sålts. Det innebär att även produkter som ännu inte sålts av detaljhandlaren kan förverkas så länge gärningsmannen kan dömas för den aktuella brottsligheten.

Det kan finnas skäl att förverka alla tobaksfria nikotinprodukter som är till försäljning om produkterna kan befaras ge möjlighet för den enskilde att fortsätta sin brottsliga verksamhet och därigenom fortsätta skörda vinster av sin brottslighet. De närmare avvägningarna i detta hänseende får göras utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet och med beaktande av rekvisitet att förverkande får ske om det inte är uppenbart oskäligt. Det får ankomma på rättstillämpningen att närmare utveckla denna praxis.

Åklagarmyndigheten framför slutligen att den nya lagen saknar en bestämmelse motsvarande den för ansvar för olovlig införsel och utförsel av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och det bör övervägas att för tydlighetens skull införa en motsvarande bestämmelse i den nya lagen om tobaksfria nikotinprodukter.

Regler om olovlig införsel och utförsel av tobaksfria nikotinprodukter har inte analyserats av utredningen och det finns därför inte beredningsunderlag i detta lagstiftningsärende för att införa sådana regler. Eftersom dessa produkter fram till nu har varit oreglerade i Sverige och även är oreglerade i många andra länder är det svårt att förutse vilka krav som bör ställas i en sådan reglering. Det kan därför finnas anledning att återkomma i frågan om olovlig införsel och utförsel när bestämmelserna varit på plats under en tid och en utvärdering av regelefterlevnaden kan göras.

## 10.26 Behandling av personuppgifter

**Regeringens bedömning:** EU:s dataskyddsförordning, lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske vid tillsynen av tobaksfria nikotinprodukter. Det behöver således inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Integritetsskyddsmyndigheten (IMY)* har inga synpunkter. Övriga remissinstanser har inte yttrat sig över bedömningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Kommunen, Polismyndigheten, Folkhälsomyndigheten, länsstyrelsen och Konsumentverket måste ha lagligt stöd för behandlingen av sådana personuppgifter som förekommer i deras tillsynsverksamhet. Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Enligt EU:s dataskyddsförordning är behandlingen av personuppgifter laglig bl.a. om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.3 andra stycket). Unionsrätten eller den nationella rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Utöver att laglig behandling av personuppgifter endast kan ske om behandlingen är förenlig med något av de villkor som uppställs i artikel 6, måste all behandling även uppfylla förordningens principer om laglig behandling enligt artikel 5. Exempelvis ska uppgifterna behandlas på ett korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade samt samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Kommunen, Polismyndigheten, Folkhälsomyndigheten, länsstyrelsen och Konsumentverket kommer att behöva behandla personuppgifter i sin tillsynsplanering och när myndigheterna dokumenterar de insatser som har gjorts. Därutöver kommer personuppgifter att behöva behandlas i de fall

myndigheterna väljer att fatta beslut om föreläggande eller förbud, både vad gäller sammanställning av underlag från tillsynen för att motivera beslutet samt vid kommunikation med berörda parter. Personuppgifter kommer också att behandlas vid överklagande till domstol och vid ansökan om utdömmande av vite. Dessa myndigheter kommer alltså att behöva behandla personuppgifterna i någon form av register eller ärendehanteringssystem.

De uppgifter som kan bli aktuella att behandla är sådana som identifierar den som är föremål för tillsynen, t.ex. personnummer, organisationsnummer, namn och kontaktuppgifter. Det kommer inte finnas behov av att behandla sådana särskilda kategorier av personuppgifter som enligt huvudregeln i artikel 9 i dataskyddsförordningen är förbjudna att behandla, t.ex. personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller uppgifter om hälsa. Inte heller finns behov av att behandla uppgifter om t.ex. fällande domar i brottmål eller förekomst i misstankeregister.

Den behandling av personuppgifter som behöver ske i tillsynsverksamheten hos kommunen, Polismyndigheten, Folkhälsomyndigheten, länsstyrelsen och Konsumentverket bedöms vara nödvändig för att dessa aktörer ska kunna fullfölja sina uppgifter enligt den föreslagna lagen. Behandlingen är därmed nödvändig för att de ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Behandlingen är också nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i myndighetsutövningen enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden är fastslagen genom 22–27 §§ i den föreslagna lagen om tobaksfria nikotinprodukter.

Enligt artikel 87 i EU:s dataskyddsförordning får medlemsstaterna närmare bestämma på vilka särskilda villkor bl.a. ett nationellt identifikationsnummer får behandlas. I 3 kap. 10 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning anges att personnummer och samordningsnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Regeringen bedömer att skälen till att det införs en reglering av tobaksfria nikotinprodukter klart motiverar att kommunen, Polismyndigheten, Folkhälsomyndigheten, länsstyrelsen och Konsumentverket behandlar uppgifter om personnummer eller samordningsnummer i sådan verksamhet som omfattas av den föreslagna lagen.

Den föreslagna lagen syftar till att skydda människor från de tobaksfria nikotinprodukternas skadliga och beroendeframkallande egenskaper och på så sätt skydda folkhälsan. Det bedöms inte finnas någon mindre ingripande åtgärd än att bedriva tillsyn för att upprätthålla skyldigheterna enligt den nya lagen, vilket kräver personuppgiftsbehandling. Vikten av en effektiv tillsyn innebär att det bedöms saknas möjligheter att behandla personuppgifterna på ett mindre ingripande sätt, t.ex. genom aidentifiering eller begränsade lagringsmöjligheter. Det kan i detta sammanhang noteras att nämnden i sin tillsyn inte kommer att behöva behandla några andra personuppgifter än sådana som redan får behandlas inom ramen för den tillsynsverksamhet som bedrivs på tobaksområdet eller enligt alkohollagen och livsmedelslagen. Den nu föreslagna regleringen bedöms därför

vara proportionerlig. Mot den bakgrunden bedöms det inte krävas ytterligare reglering av den personuppgiftsbehandling som följer av förslaget.

## 11 Tobaksfria produkter jämföras med livsmedel

Regeringen lämnar ovan ett antal förslag till regleringar som rör de tobaksfria nikotinprodukterna. När det gäller de tobaks- och nikotinfria produkterna finns inte samma tydliga behov av reglering. Vissa tobaks- och nikotinfria produkter används dock på ett sätt som motsvarar snus genom att stoppas i munnen. Detsamma gäller tobaksfritt snus med nikotin. Det finns därför skäl att överväga om tobaks- och nikotinfria produkter samt tobaksfria nikotinprodukter, som används på ett sätt som motsvarar snus, bör omfattas av de krav som ställs på snus och tuggtobak på livsmedelsområdet.

### 11.1 Snus och tuggtobak jämföras med livsmedel

Snus och tuggtobak har sedan lång tid omfattats av reglerna om livsmedel. Snus och tuggtobak omfattades av livsmedelsbegreppet i den tidigare livsmedelslagen (1971:511). I och med vissa förändringar på EU-nivå föreslogs 2006 en ny livsmedelslag. Då exkluderades snus och tuggtobak från livsmedelsbegreppet. Det ansågs dock alltså finnas ett behov av att låta snus och tuggtobak omfattas av reglerna om livsmedel och därför infördes en bestämmelse som jämför snus och tuggtobak med livsmedel (prop. 2005/06:128 s. 194).

Av 3 § andra stycket 2 livsmedelslagen (2006:804) framgår att snus och tuggtobak jämföras med livsmedel i nyss nämnda lag. Bakgrunden till att snus och tuggtobak omfattas av de krav som följer av livsmedelslagen är att åtskilliga moment i produktionen av snus eller tuggtobak medför risker som kan jämföras med de risker som finns vid livsmedelsberedning. Det gäller främst mikrobiologiska risker genom kontaminering. Dessutom ansågs det varken ur konsumentupplysningssynpunkt eller av andra skäl finnas anledning att ställa lägre krav på innehållsmärkningen av snus och tuggtobak jämfört med de krav som ställs på andra produkter som omfattas av livsmedelslagstiftningen. Ett annat skäl till att jämföra snus och tuggtobak med livsmedel var den kompetens som redan fanns utarbetad hos vissa av tillsynsmyndigheterna i fråga om tillverkningshygien, användning av aromämnen eller tillsatser m.m. Det ansågs därmed finnas starka skäl att låta snus och tuggtobak omfattas av livsmedelslagens bestämmelser. Med stöd av bemyndigandena i livsmedelslagen kan dessutom regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om bl.a. hantering, hygien och gränsvärden för främmande ämnen.

Den offentliga kontrollen på livsmedelsområdet kan utövas av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommun-

erna i enlighet med vad regeringen bestämmer. En kommuns uppgift ska enligt 11 § livsmedelslagen fullgöras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö och hälsoskyddsområdet. Enligt 23 § 8 livsmedelsförordningen (2006:813) är det en sådan kommunal nämnd som har att pröva frågor om godkännande av livsmedelsanläggningar eller att registrera livsmedelsanläggningar när det gäller snus och tuggtobak.

Kontrollen på livsmedelsområdet finansieras främst genom avgifter. Reglerna om sådana avgifter finns i förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

## 11.2 Även snusliknande produkter ska omfattas av livsmedelslagstiftningen

**Regeringens förslag:** Snusliknande produkter ska jämföras med livsmedel i livsmedelslagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag, men utredningen har föreslagit att produkterna ska benämnas snussubstitut.

**Remissinstanserna:** *Livsmedelsverket, Region Västernorrland, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Swedish Match* och *Uppsala kommun* tillstyrker förslaget. *Livsmedelsföretagen* anser att det är klokt att Livsmedelsverket blir tillsynsmyndighet för nikotinportioner och att kraven vad gäller hygien, ingredienser och gränsvärden för snus bör vara samma för nikotinportioner.

*A non smoking generation, Cancerfonden, Lärare mot tobak, Psykologer mot Tobak, Sveriges läkarförbund, Tobaksfakta, Yrkesföreningar mot tobak* och *Vårdförbundet* avstyrker förslaget då de anser att snus inte är livsmedel och därmed inte bör betraktas som det.

*JTI Sweden AB* och *Svenska tobaksleverantörsföreningen* anser att begreppet snussubstitut är en missvisande beskrivning då varken tobaksfria nikotinportioner eller tobaks- och nikotinfria portioner nödvändigtvis används som substitut för snus.

**Skälen för regeringens förslag:** Som framgått ovan har snus och tuggtobak sedan länge omfattats av livsmedelslagstiftningen. Produkterna jämföras enligt 3 § andra stycket 2 livsmedelslagen med livsmedel. När det gäller tobaksfritt snus har Livsmedelsverket i ett ställningstagande från 2019 (dnr 2019/00929) bedömt att sådana produkter inte ska anses utgöra livsmedel. Livsmedelsverkets bedömning gäller oavsett om produkten innehåller nikotin eller inte. Ställningstagandet bygger på att livsmedel i allmänhet är ämnen, ingredienser, råvaror, tillsatser och näringsämnen som intas genom magtarmkanalen. Bedömningen av om en produkt är avsedd att förtäras av människor får göras från fall till fall utifrån objektiva kriterier, vilket innefattar hur produkten presenteras och uppfattas av en välinformerad konsument samt hur den vanligtvis konsumeras. Livsmedelsverket ansåg också att det fanns anledning att beakta om produkten är avsedd att sväljas eller spottas ut igen och om produktens verksamma ämnen tas upp av munnens slemhinnor eller genom magtarmkanalen. Livsmedelsverkets bedömning utgick från att produkten är avsedd att

läggas under läppen och spottas ut igen och att det huvudsakliga upptaget av produktens ämnen, t.ex. nikotin, sker genom munnens slemhinnor. Att användaren ofrivilligt sväljer ner en del ämnen som går ner i matsmältningssystemet påverkade inte Livsmedelsverkets bedömning. Livsmedelsverkets bedömning gällde dessutom oavsett om produkten innehåller nikotin eller inte.

Frågan är om det finns skäl att jämställa tobaksfritt snus med livsmedel för att åstadkomma en mer enhetlig ordning.

Snus som består av tobak är i likhet med tobaksfritt snus avsett att spottas ut igen. Även när det gäller dessa produkter kan det huvudsakliga upptaget av ämnen antas ske genom slemhinnorna i munnen. Av Livsmedelsverkets ställningstagande framgår inte att det ur livsmedels-synpunkt skulle finnas någon avgörande skillnad mellan snus som består av tobak och tobaksfritt snus. Snus som består av tobak och tuggtobak har inkluderats i regelverket för livsmedel, se ovanstående avsnitt. Det innebär bl.a. att det ställs upp krav på godkännande och registrering av anläggningarna för tillverkning av snus och tuggtobak.

De skäl som angavs för att jämställa snus och tuggtobak med livsmedel var bl.a. mikrobiologiska risker till följd av kontaminering. Dessutom möjliggör det föreskrifter om bl.a. hantering, hygien och gränsvärden för främmande ämnen. Det ansågs inte heller ur konsumentupplysnings-synpunkt eller av andra skäl finnas anledning att ställa lägre krav på innehållsmärkningen. Ytterligare skäl var att det redan finns en upparbetad kompetens hos vissa tillsynsmyndigheter i fråga om tillverkningshygien, användning av aromämnen eller tillsatser m.m. (prop. 2005/06:128 s. 194–195).

Tobaksfritt snus stoppas i munnen och utsöndrar ämnen som tas upp av kroppen genom såväl slemhinnorna i munnen som genom magtarmkanalen. Följderna av en kontaminering eller av användningen av farliga aromämnen eller tillsatser kan rimligen orsaka lika stor skada hos användaren av dessa produkter som hos den som använder tobakssnus. Det gäller oavsett om produkten innehåller nikotin eller inte. Enligt regeringens mening saknas det därför anledning att ur hälsosynpunkt ställa lägre krav på dessa produkter jämfört med snus som består av tobak. Konsumenter bör dessutom ha rätt till samma information om dessa produkter. I och med att det är fråga om likartade produkter kan dessutom vissa likheter finnas i tillverkningsprocessen och användningen av smakämnen m.m. Det finns därför goda skäl att använda sig av den kompetens som redan i dag finns hos de myndigheter som sköter livsmedelskontrollen av snus och tuggtobak.

Sammantaget anser regeringen att tobaksfritt snus, både med och utan nikotin, ska jämställas med livsmedel och därmed omfattas av livsmedelsregleringen.

Det är här fråga om produkter som till användningssättet motsvarar snus. Utredningen har föreslagit att produkterna ska benämnas snussubstitut. Några remissinstanser anser att begreppet snussubstitut är missvisande. Även om produkterna inte enbart används som ett substitut för snus med tobak kan en samlad benämning av dessa produkter underlätta. För att inte ge sken av att produkterna endast används som en ersättning för tobakssnus anser regeringen att de, utifrån sin utformning och användningssätt, ska benämnas snusliknande produkter.

Avsikten är inte att jämställa alla produkter som innehåller ämnen som tas upp genom slemhinnorna i munnen med livsmedel. Det finns t.ex. nikotinläkemedel i form av portionspåsar med nikotin. Läkemedel har ett annat användningsområde jämfört med snus och utgör därmed inte snusliknande produkter. För närmare om gränsdragningen mot andra produkter, se författningskommentaren till 4 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter.

Enligt 23 § 8 livsmedelsförordningen (2006:813) är det kommunala nämnder som är behörig myndighet att pröva frågor om godkännande eller registrering av anläggningar för tillverkning av snus eller tuggtobak. Det är rimligt att den kompetens som finns upparbetad hos nämnderna används även vid kontroll av anläggningar för tillverkning av snusliknande produkter. Vid anläggningar i vissa kommuner kan det dessutom ske tillverkning av både snus och snusliknande produkter. Kontrollen vid dessa anläggningar kan enligt regeringens mening organiseras på ett liknande sätt. Det kan uppnås genom ett tillägg i livsmedelsförordningen. Regeringen kan därför ha anledning att återkomma i den frågan.

Kontrollen på livsmedelsområdet finansieras främst genom avgifter. I förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter finns det bestämmelser om avgiftsskyldighet. Av 4 § framgår att kontrollmyndighetens kostnader för kontroll av den som bedriver verksamhet enligt livsmedelslagen ska täckas av avgifter. Däri ingår verksamhet i form av en anläggning för tillverkning av snus eller tuggtobak. Avgiften ska enligt 6 § fastställas av den behöriga myndigheten eller kontrollmyndigheten. Om myndigheten är en kommun ska avgiften fastställas av den kommunala nämnd som utför kontrollen på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer. Enligt 7 § ska kontrollmyndigheten debitera avgiften efter det att kontrollen har utförts.

Avgift får också enligt 8 § tas ut för att täcka kostnader för offentlig kontroll som utförs efter klagomål och som är nödvändig för att undersöka den påstådda bristen. Möjligheten att ta ut en sådan avgift omfattar snus och tuggtobak. Dessutom får avgift enligt 9 § i vissa fall tas ut för offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad och som blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad påvisats. Denna avgift får tas ut för kontroll av anläggningar för tillverkning av snus eller tuggtobak.

Den som ansöker om godkännande eller anmäler registrering av en anläggning för att tillverka snus eller tuggtobak ska också betala en avgift som ska täcka kommunens kostnader för prövning eller registrering enligt 11 §. Av det följer att en kommun är skyldig att ta ut en avgift för att täcka kostnaderna för kommunens prövning av ansökan om godkännande eller för kommunens registrering.

Förordningen om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter anger också hur avgifterna ska beräknas och ger kontrollmyndigheten möjlighet att i vissa fall besluta om att avgiften ska minskas, se 17–18 §§.

Det är lämpligt att kostnaderna för kontrollen av snusliknande produkter finansieras på samma sätt som kontrollen av snus och tuggtobak. Det kan uppnås genom tillägg i förordningen om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter så att reglerna för snus och tuggtobak även omfattar snusliknande produkter. Det kan därför finnas



anledning för regeringen att återkomma i frågan om förordningsändringar för snusliknande produkter.

## 12 Förslagets påverkan på den fria rörligheten och anmälningsplikt till Europeiska kommissionen

**Regeringens bedömning:** Förslagen är förenliga med EU:s regler om fri rörlighet för varor och tjänster och WTO-regelverken.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Kommerskollegium* bedömer att flera av förslagen riskerar att ha handelshindrande konsekvenser och inverka negativt på den fria rörligheten på EU:s inre marknad, men ser positivt på den utförliga EU-rättsliga bedömningen av förslagen. Det saknas en bedömning av förslagets förenlighet med WTO:s regelverk. Ett flertal förslag bör anmälas enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet) samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet).

*Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* anser att en rad åtgärder som föreslås är betungande i ett näringslivsperspektiv och innebär inskränkningar i den fria rörligheten, men med utgångsläget att nikotin är ett potentiellt farligt ämne saknas anledning att i ett EU-rättsligt perspektiv invända mot att inskränkningar av detta slag införs. Sieps har inget att invända mot proportionalitetsprövningen även om den sällan är självklar.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Förslagets påverkan på den fria rörligheten*

Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska enligt artikel 34 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Utgångspunkten är att en vara som lagligen får säljas i en medlemsstat också ska få säljas i övriga. Motsvarande reglering för friheten att tillhandahålla tjänster återfinns i artikel 56 i EUF-fördraget.

Alla åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, kan utgöra ett hinder för handeln inom gemenskapen ska enligt EU-domstolens praxis anses vara åtgärder med verkan som motsvarar kvantitativa importrestriktioner. Det innebär att även åtgärder som gäller både inhemska och importerade varor utan åtskillnad kan vara förbjudna.

Regeringens förslag innebär flera inskränkningar i den fria rörligheten av tobaksfria nikotinprodukter, e-cigarett, påfyllningsbehållare och nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett samt snusliknande produkter. Förslaget om att det ska finnas ett tydligt och klart

synbart meddelande om ålderskravet på försäljningsställen för tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare innebär också en inskränkning av den fria rörligheten.

Den nya lagen om tobaksfria nikotinprodukter innebär inskränkningar i den fria rörligheten avseende de tobaksfria nikotinprodukterna. T.ex. införs det en skyldighet att anmäla tobaksfria nikotinprodukter, regler om åldersgräns och ålderskontroll i detaljhandeln och en skyldighet att anmäla detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter.

Även förslag gällande e-cigarettor, påfyllningsbehållare och nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarettor innebär en inskränkning i den fria rörligheten. Så är fallet med t.ex. förslag om förbud mot vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarettor om de innehåller tillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak.

Även förslaget att snusliknande produkter ska jämföras med livsmedel innebär en inskränkning i den fria rörligheten bl.a. genom att det ställs upp krav på godkännande och registrering av anläggningarna för tillverkning av sådana produkter.

För att de föreslagna reglerna ska få genomslag i praktiken behöver myndigheterna kunna bedriva tillsyn. Denna tillsyn är avgiftsfinansierad och även förslagen om avgifter kan innebära en inskränkning av den fria rörligheten.

*Förslagen är icke-diskriminerande, behövs av tvingande hänsyn och säkerställer målsättningarna*

Nationella åtgärder som kan hindra utövandet av EUF-fördragets grundläggande friheter kan enligt EU-domstolens rättspraxis endast vara berättigade om de uppfyller följande fyra förutsättningar:

- de ska tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt,
- de ska motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset,
- de ska vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem, och
- de ska inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

De åtgärder som föreslås för tobaksfria nikotinprodukter, tobaksvaror, e-cigarettor, påfyllningsbehållare, nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarettor samt snusliknande produkter kommer att gälla på samma sätt för svenska och utländska aktörer. Åtgärderna bedöms därför vara icke-diskriminerande.

Åtgärderna för samtliga produkter motiveras av hänsyn till skydd för människors hälsa eller liv, alltså av tvingande hänsyn till allmänintresset. Det är Sverige som medlemsstat som har att, med beaktande av de krav som är förenade med den fria rörligheten, bestämma på vilken nivå man vill säkerställa skyddet för människors hälsa och liv.

Tobaksfria nikotinprodukter innehåller nikotin för konsumtion. Produkterna uppvisar därmed likheter med såväl tobaksvaror som e-cigarettor. Riskerna med konsumtion av tobaksfria nikotinprodukter har gemensamma drag med riskerna med användning av tobak och e-cigarettor i och med att nikotin innebär hälsorisker. Nikotin är belöande och

beroendeframkallande. Konsumtion av tobaksfria nikotinprodukter skapar ett nikotinberoende, vilket i sig är problematiskt. Beroendet kan i sin tur leda till att konsumenten börjar använda tobak eller e-cigarett. Produkternas smaksättning attraherar dessutom unga människor. Mot denna bakgrund föreslås en reglering av tobaksfria nikotinprodukter som innebär att skyddet läggs i huvudsak på samma nivå som för tobaksvaror och e-cigarett.

Förslagen till ändringar i lagen om tobak och liknande produkter syftar till att minska tillgängligheten till tobak, e-cigarett och påfyllningsbehållare samt begränsa de hälsorisker och olägenheter som är förenade med bruk av dessa produkter. Genom tydligare reglering av marknadsföring, sponsring och ålderskraven kan skyddet för barn och unga stärkas.

Ett smakförbud för e-vätska kan minska produktens attraktionskraft för barn, unga och icke-rökare. På så sätt minskar risken för dessa grupper att utveckla ett nikotinberoende. Eftersom det även i fortsättningen kommer att vara tillåtet att sälja e-vätska med smak av tobak kan e-cigarett fungera som ett alternativ för den som röker tobakscigarett.

När det gäller snusliknande produkter så bedöms riskerna med en kontaminering i tillverkningsprocessen likna de risker som gäller i fråga om snus som består av tobak. De åtgärder som blir en följd av att jämställa dessa produkter med livsmedel behövs alltså för att skydda människors hälsa.

#### *Förslagen om tobaksfria nikotinprodukter bedöms vara proportionerliga*

Den reglering av tobaksfria nikotinprodukter som föreslås innebär krav på anmälan av produkterna, produktkrav, regler för försäljning och regler för marknadsföring. Förslagen speglar i huvudsak vad som gäller för tobaksvaror och e-cigarett, en reglering som har ansetts ändamålsenlig av hänsyn till folkhälsan.

När det gäller marknadsföring är förslagen inte lika långtgående som förbuden mot reklam för tobaksvaror och e-cigarett. Förslagen innebär att restriktiviteten kommer att gälla vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter jämfört med i dag, men utan att varje form av reklam helt förhindras.

Ingen av åtgärderna bedöms gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målsättningen att skydda folkhälsan. Regleringen är anpassad för att skydda konsumenterna, utan att för den skull innefatta onödigt långtgående förbud eller begränsningar.

Anmälnings- och rapporteringskraven är nödvändiga för att Folkhälsomyndigheten, kommunerna och andra myndigheter ska kunna utöva kontroll. Åtgärderna är dessutom mindre inskränkande än andra alternativ, t.ex. alternativet att införa ett tillståndskrav.

Kraven på åldersgräns och ålderskontroll är nödvändiga för att skydda barn och unga. Det är fråga om produkter vars egenskaper uppvisar stora likheter med tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare. När det gäller tobaksvaror och e-cigarett är ålderskontrollen central för att det ska vara möjligt att upprätthålla en godtagbar nivå på folkhälsan. Nikotinet är dessutom särskilt problematiskt för unga. Det finns en risk att personer utvecklar ett nikotinberoende genom att använda tobaksfria nikotinprodukter och därefter påbörjar en användning av tobaksvaror eller e-

cigaretter. Smaksättningen av tobaksfria nikotinprodukter riskerar också att attrahera unga.

Enligt 5 kap. 20 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter får tobaksvaror, e-cigaretter och påfyllningsbehållare endast föras in i landet av den som har fyllt 18 år. Tullverket har med stöd 3 § 9 lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen getts befogenheter när det gäller införsel av dessa varor. De regler som nu föreslås när det gäller Tullverkets befogenheter i fråga om tobaksfria nikotinprodukter motsvarar dessa regler och går därmed inte längre än nödvändigt. Syftet kan inte heller nås på något annat, mindre ingripande sätt genom mindre omfattande restriktioner eller restriktioner som i mindre utsträckning inverkar på handeln inom EU. Det är alltså fråga om tvingande hänsyn. Det nu föreslagna ålderskravet avseende tobaksfria nikotinprodukter är detsamma som vid handel med tobak, e-cigaretter och påfyllningsbehållare. Det är inte fråga om godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Produktkraven för tobaksfria nikotinprodukter är nödvändiga. Det saknas alternativa åtgärder och produktkraven är utformade så att de inte går utöver vad som krävs för att uppnå angivna mål. Kraven föreslås regleras genom föreskrifter med utgångspunkt från de krav som redan gäller på tobaksområdet. Kraven är nödvändiga för att förhindra att produkterna innehåller farliga ämnen eller framställs som hälsosamma.

Kraven på hälsovarning och innehållsdeklaration motiveras av att produkterna innehåller nikotin och är nödvändiga för att skydda konsumenterna.

Märkningskraven motsvarar vissa av de krav som gäller för e-cigaretter och påfyllningsbehållare och uppbärs av samma skäl.

Det kommer fortfarande att vara möjligt att marknadsföra tobaksfria nikotinprodukter, men marknadsföringen regleras i flera avseenden. Det införs förbud mot kommersiell reklam i ljudradiosändningar, tv-sändningar eller beställ-tv samt för en leverantör av en videodelningsplattform. Vidare införs förbud mot produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter i tv. En leverantör av en videodelningsplattform ska inte heller få ingå eller främja avtal om produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter. Det innebär att samma regler kommer att gälla som för tobaksvaror, e-cigaretter och påfyllningsbehållare, vilket är nödvändigt för att bromsa den nuvarande konsumtionsutvecklingen, särskilt bland unga.

#### *Även övriga förslag bedöms vara proportionerliga*

Det finns stöd i unionsrätten för förslaget till förbud mot smaksättning av vätska som är avsedd att konsumeras genom e-cigaretter. Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (tobaksproduktdirektivet) lämnar utrymme för medlemsstaterna att bestämma om smaksättningen av e-cigaretter och påfyllningsbehållare (se skäl 47 i tobaksprodukt-direktivet). Den reglering som föreslås speglar också förbudet mot tobaksvaror med karakteristisk smak i tobaksprodukt-direktivet. Dessutom

har regeringen valt att endast förbjuda sådana vätskor som har en potentiell attraktionskraft för ungdomar och icke-rökare. Förslaget om smaksättning är därmed proportionerligt.

Måttfullhetskravet vid marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare vid fysiska försäljningsställen motsvarar vad som redan gäller vid marknadsföring av tobak i butik, en reglering som har ansetts ändamålsenlig för att säkerställa målsättningen att skydda folkhälsan. Kravet på måttfullhet vid marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare på fysiska försäljningsställen behövs av samma skäl och går inte längre än vad som kan anses nödvändigt. Även denna reglering får därmed anses vara proportionerlig.

Förslaget om att det ska införas ett tydligt och klart synbart meddelande om åldersgränsen på försäljningsställen för tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare innebär endast att ett krav som motsvarar det som redan i dag gäller för fysiska försäljningsställen utsträcks till att även gälla vid försäljning som sker på internet. Kravet behövs av folkhälsoskäl, särskilt för att skydda unga. Det saknas egentliga alternativ. Förslaget bedöms vara proportionerligt.

När det gäller förslaget att snusliknande produkter ska omfattas av livsmedelsregleringen kan konstateras att samma skäl föranleder detta förslag som de skäl som tidigare har motiverat att snus och tuggtobak ska omfattas av livsmedelsregler. De behövs för att säkra tillverkningsprocessen och därigenom skydda hälsan hos konsumenterna. En motsvarande effekt kan inte uppnås på något mindre ingripande sätt. Även detta förslag får därmed anses uppfylla kraven på proportionalitet.

Samtliga förslag om avgifter behövs för att säkerställa en effektiv tillsyn och regelefterlevnad. I och med att utgångspunkten är att avgifterna ska återspegla myndigheternas faktiska kostnader för tillsyn går de inte längre än vad som är nödvändigt. Även förslagen om avgifter får därmed anses vara proportionerliga.

#### *Avslutande bedömning om förenligheten med reglerna om fri rörlighet*

De regler som regeringen föreslår är sammantaget icke-diskriminerande, uppbyggs av tvingande hänsyn till folkhälsan och är ägnade att säkerställa förverkligandet av målsättningen att skydda folkhälsan. Förslagen är utformade för att på ett sammanhängande och systematiskt sätt uppnå detta mål. Människors hälsa och liv kan inte skyddas på ett lika effektivt sätt genom åtgärder som innebär mindre hinder för handeln inom unionen.

#### *Informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter*

Det har sedan länge funnits ett informationssystem som syftar till att motverka handelshinder orsakade av tekniska föreskrifter på det icke-harmoniserade området. Bestämmelserna finns numera i anmälningsdirektivet. Direktivet är genomfört i Sverige bl.a. genom förordningen (1994:2029) om tekniska regler. Av 20 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet följer att Regeringskansliet ska anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i EU eller av andra internationella överenskommelser.

Av 2 § första stycket förordningen om tekniska regler framgår att med teknisk föreskrift avses

- a. föreskrifter eller andra bestämmelser som utgörs av eller hänvisar till tekniska specifikationer eller andra krav och som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning av en vara,
- b. föreskrifter om informationssamhällets tjänster som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid tillhandahållande, etablering eller användande av sådana tjänster,
- c. föreskrifter som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en vara.

Med teknisk specifikation avses specifikationer intagna i ett dokument och som fastställer de egenskaper som krävs av en vara, t.ex. kvalitetsnivåer, prestanda, säkerhet eller dimensioner, inbegripet krav på varan som avser varubeteckning, terminologi, symboler, provning och provningsmetoder, förpackning, märkning eller etikettering och förfaranden för bedömning av överensstämmelse. Som tekniska specifikationer räknas också krav på processer och tillverkningsmetoder.

Av 3 § förordningen om tekniska regler framgår att när en myndighet utarbetar en teknisk regel ska den se till att regeln utformas så att den

- a. inte hindrar handeln med andra länder mer än vad som behövs för att tillgodose syftet med regeln, och
- b. säkerställer att sådana varor eller informationssamhällets tjänster som uppfyller likvärdiga krav enligt regler som gäller i något annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Turkiet när det gäller industriellt utformade produkter, inte hindras tillträde till den svenska marknaden.

Av förordningen framgår att nya tekniska föreskrifter ska anmälas till Europeiska kommissionen. Utebliven anmälan betyder att föreskriften är ogiltig. Författningar som syftar till att uppfylla gemenskapsrätten behöver dock inte anmälas.

När en anmälan görs påbörjas i regel en frysningstid om tre månader under vilken den tekniska föreskriften inte får antas. Kommissionen och medlemsstaterna har möjlighet att lämna synpunkter på förslagen. Det kan i vissa fall göra att frysningstiden förlängs.

*Kommerskollegium* bedömer att förslaget till ny lag om tobaksfria nikotinprodukter innehåller flera anmälningspliktiga tekniska föreskrifter och rekommenderar att lagen anmäls i sin helhet enligt anmälningsdirektivet. Vidare bedömer de att förslagen till ändringar i radio- och tv-lagen (2010:696) samt i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, i den mån de inte endast syftar till att efterleva en begäran i t.ex. ett detaljerat utlåtande om att undanröja ett handelshinder, innehåller tekniska föreskrifter och rekommenderar att ändringarna anmäls enligt anmälningsdirektivet.

Regeringen instämmer i Kommerskollegiums bedömning att förslagen enligt ovan innehåller rättsligt bindande och tvingande krav för den som vill saluföra tobaksfria nikotinprodukter, tobaksvaror, e-cigaretter, påfyllningsbehållare, nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigaretter samt snusliknande produkter i Sverige. Kraven kan betraktas som tekniska föreskrifter enligt anmälningsdirektivet och ska därför

anmälas till Europeiska kommissionen. Bestämmelserna om marknadsföring och sponsring av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare i lagen om tobak och liknande produkter ändras för att tillmötesgå Europeiska kommissionens detaljerade utlåtande med anledning av den anmälan som tidigare gjorts. De bestämmelserna bedöms därför inte vara anmälningspliktiga.

#### *Anmälan enligt tjänstedirektivet*

Vid sidan av anmälningsdirektivet måste tjänstedirektivet beaktas. Tjänstedirektivet syftar till att fastställa bestämmelser som ska underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster. Tjänsteleverantörer ska kunna fullgöra vissa förfaranden och formaliteter samt få information genom gemensamma kontaktpunkter i medlemsstaterna. Om medlemsstaterna t.ex. har krav på tillstånd eller användande av viss utrustning för att få utöva vissa tjänster, får kraven inte vara diskriminerande. Kraven måste även kunna motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset och det eftersträfvade målet ska inte kunna uppnås med en mindre begränsande åtgärd. Det är med andra ord samma krav som har redogjorts för ovan i fråga om den fria rörligheten för varor. Förslagen uppfyller kraven även när det gäller den fria rörligheten för tjänster.

Även tjänstedirektivet innehåller ett anmälningsförfarande. I artiklarna 15.7 och 39.5 andra stycket i tjänstedirektivet finns bestämmelser om en skyldighet att anmäla författningsförslag och krav till kommissionen när dessa faller inom direktivets tillämpningsområde och omfattas av anmälningsplikt. Denna skyldighet syftar till att säkerställa att medlemsstaters nya eller förändrade krav i lag eller annan författning, för att bedriva tjänsteverksamhet, är förenliga med direktivets bestämmelser.

*Kommerskollegium* bedömer att ett flertal förslag om bl.a. anmälningsplikt, egenkontroll, marknadsföring, sponsring och avgifter kan anses utgöra krav på tjänsteverksamhet. Regeringen instämmer i Kommerskollegiums bedömning och ett flertal bestämmelser som innebär krav på tjänsteverksamhet ska därför anmälas till kommissionen enligt tjänstedirektivet.

#### *Anmälan enligt TBT-avtalet*

Under avsnitt 10.5 görs bedömningen att de föreslagna kraven vid handel med tobaksfria nikotinprodukter är icke-diskriminerande, uppfyller principen om nationell behandling och inte innebär kvantitativa restriktioner. Förslagen innehåller rättsligt bindande och tvingande krav för den som vill saluföra tobaksfria nikotinprodukter, tobaksvaror, e-cigarettor, påfyllningsbehållare, vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarettor samt produkter som till användningssättet motsvarar snus i Sverige. Det finns legitima skäl för kraven utifrån syftet att skydda folkhälsan och enskilda människors hälsa. Bestämmelserna bedöms dock kunna ha sådan väsentlig inverkan på handeln att bestämmelserna ska anmälas enligt Världshandelsorganisationens avtal om tekniska handels hinder (Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT-avtalet).

## 13 Ikräftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Den nya lagen ska huvudsakligen träda i kraft den 1 augusti 2022. Bestämmelserna om produktkrav, märkning med tillhörande straffbestämmelse, hälsovarning vid marknadsföring och informationsinsamlingssystem ska dock träda i kraft den 1 januari 2023 och bestämmelserna om produkthanmälan och rapporteringsskyldighet den 1 januari 2024.

Tobaksfria nikotinprodukter som har tillverkats eller övergått till fri omsättning före den 1 januari 2023 och som inte uppfyller produktkraven eller kraven på märkning enligt den nya lagen, ska få fortsätta att tillhandahållas konsumenterna på marknaden efter den 1 januari 2023 om de inte utgör en allvarlig risk för människors hälsa, dock längst till och med den 1 juli 2023.

För tobaksfria nikotinprodukter som har tillhandahållits konsumenterna på marknaden före den 1 januari 2024 ska en produkthanmälan göras senast den 1 februari 2024.

Ändringarna i lagen om tobak och liknande produkter ska träda i kraft den 1 augusti 2022.

Vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter och som har tillverkats eller övergått till fri omsättning före den 1 augusti 2022 ska få fortsätta att tillhandahållas konsumenterna på den svenska marknaden trots att de innehåller tillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak, dock längst till och med den 1 januari 2023.

Ändringarna i livsmedelslagen ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Övriga lagändringar ska träda i kraft den 1 augusti 2022.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att den nya lagen ska träda i kraft den 1 juli 2022, men att produkthanmälan ska göras senast den 1 juli 2023. Utredningen har inte föreslagit någon övergångsbestämmelse avseende kraven om att förpackningar till tobaksfria nikotinprodukter ska förses med en hälsovarning och en innehållsdeklaration. Utredningen föreslår vidare att ändringar i lagen om tobak och liknande produkter samt övriga förslag till ändringar i lagar ska träda i kraft den 1 juli 2022.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig, däribland *Folkhälsomyndigheten* och *Länsstyrelsen i Stockholms län*, är positiva men anser att övergångsbestämmelserna i vissa delar bör justeras. Folkhälsomyndigheten anser bl.a. att det behövs tid för att ta fram föreskrifter och få it-system på plats. Länsstyrelsen i Stockholms län anser att den som före ikraftträdandet redan bedriver försäljning av tobaksfria nikotinprodukter ska få viss tid på sig att anmäla sin försäljning till kommunen. *Svensk Lungmedicinsk Förening (SLMF)* önskar att lagen utformas så att produkter som redan finns eller kommer på marknaden innan lagen träder i kraft också behöver rätta sig efter den nya lagstiftningen. *JTI Sweden AB* och *Svenska tobaksleverantörsföreningen* framför att hållbarhetstiden på många nikotinprodukter överstiger sex



månader och föreslår en utökning till tolv månader från produktionsstopp fram tills att produkten inte får finnas på marknaden, vilket innebär att dessa produkter får säljas till och med den 1 juli 2023. *Svensk Bensinhandel* och *Swedish Match AB* framför att nikotinprodukter utan tobak typiskt sett har lång hållbarhet och dessutom innebär lagförslaget att flera olika myndigheter måste ta fram föreskrifter varför det är rimligt att tillverkare ges möjlighet att anpassa sig till nya produkt- och märkningskrav.

## Skälen för regeringens förslag

### *Den nya lagens ikraftträdande*

I dagsläget saknas särskilda regler om tobaksfria nikotinprodukter. Förslagen i den nya lagen innebär att krav ska få ställas på dessa produkter för att skydda människor från de tobaksfria nikotinprodukternas skadliga och beroendeframkallande egenskaper. På så sätt skyddas även folkhälsan. Barn och unga är en särskilt skyddsvärd grupp i det folkhälsopolitiska arbetet. Nikotinetns beroendeframkallande egenskaper är särskilt starka hos barn och unga. Regeringen föreslår därför att produkterna inte ska få säljas till minderåriga. Vidare föreslås begränsningar i marknadsföringen av tobaksfria nikotinprodukter som innebär att marknadsföringen inte får rikta sig till barn och ungdomar under 25 år. Mot denna bakgrund är det angeläget att den nya lagen träder i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den fortsatta lagstiftningsprocessen bedömer regeringen att förslagen tidigast kan träda i kraft den 1 augusti 2022. Den nya lagen ska därför huvudsakligen träda i kraft vid denna tidpunkt.

För att tillgodose såväl näringsidkares som myndigheters berättigade behov av tid för nödvändiga omställnings- och anpassningsåtgärder är det dock motiverat att ge ytterligare tid för införandet av vissa förslag. Bestämmelserna om produktkrav och märkning kräver att omfattande föreskrifter finns på plats innan bestämmelserna kan tillämpas fullt ut. För att sådana föreskrifter ska hinna tas fram och för att ge berörda näringsidkare möjlighet att anpassa sig till de nya kraven behöver dessa bestämmelser träda i kraft vid en senare tidpunkt. Regeringen föreslår därför att bestämmelserna om produktkrav, märkning i form av såväl innehållsdeklaration och hälsovarning som övrig märkning samt hälsovarning vid marknadsföring ska träda i kraft den 1 januari 2023. Till förslaget om märkning finns en straffbestämmelse som innebär att den som uppsåtligt säljer tobaksfria nikotinprodukter som inte uppfyller kraven om hälsovarning och innehållsdeklaration, ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Även den straffbestämmelsen ska träda i kraft vid samma tidpunkt.

Regeringen föreslår även att det ska införas ett krav på att tillverkare, importörer och distributörer ska ha ett särskilt system för att samla in information om alla misstänkta skadliga effekter som de tobaksfria nikotinprodukterna har på människors hälsa. För att näringsidkarna ska ha möjlighet att inrätta ett sådant informationsinsamlingssystem föreslås att även den bestämmelsen ska träda i kraft den 1 januari 2023.

För att Folkhälsomyndigheten ska kunna ta emot och hantera de uppgifter som ska lämnas vid produktanmälan av de tobaksfria nikotin-

produkterna och vid rapportering av försäljningsvolymerna och konsumentgrupper behövs nya tekniska lösningar i form av ett it-system. Tillverkare och importörer bör också få skälig tid på sig att göra en produktanmälan via den nya tekniska lösningen och rapportera uppgifter om försäljningsvolymerna och konsumentgrupper. Även bestämmelserna om produktanmälan och rapporteringsskyldighet behöver därför träda i kraft vid en senare tidpunkt. Regeringen föreslår att de bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2024.

#### *Det finns behov av övergångsbestämmelser*

Den nya lagen innebär att det införs ett förbud mot att tillhandahålla tobaksfria nikotinprodukter på marknaden som inte uppfyller lagens krav på produkterna eller kraven på märkning (se 6–8 §§). Även om dessa bestämmelser föreslås träda i kraft först den 1 januari 2023 kan näringsidkare behöva ytterligare tid för att anpassa sig till de nya föreskrifterna. Det är också rimligt att de får viss tid på sig att sälja de produkter som redan finns på marknaden även om de inte uppfyller kraven enligt den nya lagen. Regeringen föreslår därför att det införs en övergångsbestämmelse till den nya lagen som innebär att tobaksfria nikotinprodukter som har tillverkats eller övergått i fri omsättning före den 1 januari 2023 får fortsätta att tillhandahållas på marknaden även om produkterna inte uppfyller produktkraven eller kraven på märkning, dock längst till och med den 1 juli 2023. En förutsättning ska dock vara att produkterna inte utgör en allvarlig risk för människors hälsa.

Enligt 5 § i den nya lagen ska tillverkare och importörer anmäla tobaksfria nikotinprodukter till Folkhälsomyndigheten senast sex månader innan de avser att tillhandahålla produkten till konsumenterna på marknaden. Bestämmelsen finns för att Folkhälsomyndigheten ska kunna utöva tillsyn över produkterna. Det är därför nödvändigt att även en produkt som redan finns på marknaden vid lagens ikraftträdande anmäls till Folkhälsomyndigheten. Som framgår ovan behövs en teknisk lösning för att Folkhälsomyndigheten ska kunna ta emot och hantera de uppgifter som ska lämnas vid produktanmälan av de tobaksfria nikotinprodukterna, varför kravet på produktanmälan föreslås träda i kraft den 1 januari 2024. Tillverkare och importörer kan behöva viss tid för anmälan av befintliga produkter när den tekniska lösningen finns på plats. För tobaksfria nikotinprodukter som har tillhandahållits konsumenterna på marknaden före den 1 januari 2023 ska därför en produktanmälan göras senast den 1 februari 2024.

#### *Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i övriga lagar*

Förslagen till ändringar i radio- och tv-lagen (2010:696) innehåller förbud mot sponsring och produktplacering som bör träda i kraft samtidigt som de nya reglerna om marknadsföring i den nya lagen om tobaksfria nikotinprodukter, dvs. den 1 augusti 2022. Förslaget till ändring i marknadsföringslagen (2008:486) ska träda i kraft samtidigt som den nya lagen om tobaksfria nikotinprodukter eftersom förslaget är en följd av bestämmelserna om marknadsstörmingsavgift i den nya lagen. Ändringarna i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen ska också träda i kraft samtidigt som

de nya reglerna om tobaksfria nikotinprodukter eftersom de syftar till att upprätthålla åldersgränsen. Även ändringen i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m. ska träda i kraft vid samma tidpunkt.

Förslagen till ändringar i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter innehåller bl.a. förslag om smaksättning av vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett. Förslagen syftar till att göra produkterna mindre attraktiva för ungdomar. Förslagen i lagen ska därför träda i kraft så snart som möjligt, vilket regeringen bedömer är den 1 augusti 2022. I och med att förslagen innebär förbud mot att tillhandahålla vissa produkter ska dock näringsidkarna få möjlighet att anpassa sig till de nya reglerna under en övergångsperiod. Vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett och som har tillverkats eller övergått till fri omsättning före ikraftträdandet ska därför få fortsätta att tillhandahållas konsumenter på den svenska marknaden, trots att de innehåller tillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak. Övergångsperioden ska dock sträcka sig längst t.o.m. den 1 januari 2023.

När det gäller förslaget om att jämställa snusliknande produkter med livsmedel har inte regeringen uppmärksammat att det finns några allvarigare missförhållanden som gör att dessa bestämmelser behöver träda i kraft med någon särskild skyndsamhet. Förslagen innebär bl.a. krav om godkännande av anläggningar för tillverkning av sådana produkter. De kommunala nämnder som har i uppgift att godkänna anläggningarna kan behöva göra vissa anpassningar i sin verksamhet och det behöver finnas utrymme för att genomföra de åtgärder som förslagen om snusliknande produkter innebär. Dessutom kan Livsmedelsverket behöva göra vissa anpassningar i sin verksamhet för att hantera tillsynen över snusliknande produkter och ta fram de föreskrifter som behövs. Myndigheterna och näringsidkarna behöver alltså viss tid på sig att förbereda sig inför att de nya reglerna börjar tillämpas. Mot denna bakgrund ska förslagen om ändringar i livsmedelslagen (2006:804) träda i kraft den 1 januari 2023.

## 14 Konsekvenser

### 14.1 Problembeskrivning och målsättning

Det har sedan lång tid pågått ett preventivt arbete på tobaksområdet, såväl i Sverige som internationellt. Detta arbete har haft positiva effekter särskilt när det gäller rökning och för folkhälsan. Samtidigt har det under senare år skett en snabb utveckling av nya nikotinprodukter. I takt med att färre personer använder traditionella tobaksvaror har tillverkare i allt högre utsträckning gått över till nikotinprodukter som inte innehåller tobak.

Dessa nya produkter marknadsförs ofta som tobaksfria, vilket kan ge intrycket att de är mindre skadliga än de egentligen är. Produkterna innehåller nikotin och har därmed samma beroendeframkallande och belönande egenskaper som tobak. De kan även smaksättas och marknadsföras på ett sätt som kan attrahera målgrupper som inte är intresserade av att använda tobaksvaror. Reglerna för nya nikotinprodukter är dessutom mer tillåtande. Det finns t.ex. inga regler om smaksättning av vätska för

konsumtion genom e-cigarett samtidigt som det råder ett förbud mot karakteristisk smak för cigaretter och rulltobak. Tobaksfria nikotinprodukter, såsom tobaksfritt snus, omfattas inte av några särskilda regler.

Den nuvarande situationen riskerar att leda till ett ökat nikotinberoende i befolkningen som helhet och att de positiva effekter som många års tobakspreventivt arbete har medfört motverkas. Nikotin är dessutom skadligt för hälsan, särskilt för barn och unga. Det är mot denna bakgrund särskilt problematiskt att e-cigarett och tobaksfritt snus smaksätts och marknadsförs på ett sätt som tilltalar barn och unga. Det finns också tecken på en ökad användning av dessa produkter bland barn och unga.

Både förslaget om att införa en åldersgräns vid handel med tobaksfria nikotinprodukter och förslaget om att begränsa möjligheterna att marknadsföra dessa produkter syftar till att förhindra att barn och unga påbörjar ett bruk av nikotin. När det gäller e-vätskor föreslås dessutom ett förbud mot tillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak, vilket ska minska dessa produkters attraktivitet hos barn och unga.

Förslagen syftar framför allt till att bromsa den ökade användningen av nya nikotinprodukter, särskilt bland yngre och personer som inte tidigare använt nikotin. Förslagen om tobaksfria nikotinprodukter utformas så att de även omfattar produkter med nikotin för konsumtion som ännu inte har utvecklats. Genom förslagen förhindras att de positiva effekterna av många års preventivt arbete motverkas. Förslagen syftar också till att införa ett regelverk som i stort motsvarar vad som gäller på övriga tobaksområdet. Det innehåller även andra regler som behövs ur konsumentskyddssynpunkt. Förslaget om att jämställa snusliknande produkter med livsmedel behövs också för att förhindra negativa hälsoeffekter som kan bli en följd av kontaminering av dessa produkter.

## 14.2 Vilka berörs av förslagen?

Regeringens förslag får konsekvenser för statliga myndigheter och kommuner samt enskilda företag och personer. De statliga myndigheter som berörs är Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, myndigheten för press, radio och tv, domstolarna samt länsstyrelsen. Företag som berörs är tillverkare, importörer och detaljhandlare av tobaksfria nikotinprodukter samt av e-cigarett, påfyllningsbehållare och vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett. Tillverkare, importörer och detaljhandlare av tobaksvaror berörs till viss del. Förslagen får konsekvenser för barn och unga samt på folkhälsan som helhet. Konsekvenserna för de olika aktörerna beskrivs nedan. Nedan ges även en beskrivning av marknaden, företagen och hur dessa påverkas av regeringens förslag.

### 14.3 Kostnader för staten och kommunerna samt effekterna på den kommunala självstyrelsen

**Regeringens bedömning:** Folkhälsomyndigheten beräknas få initiala kostnader om 5 000 000 kronor för utveckling av IT-stöd och 5 000 000 kr per år under tre år för föreskrifter m.m. med anledning av förslagen om de tobaksfria nikotinprodukterna.

Den löpande tillsynen av de tobaksfria nikotinprodukterna beräknas ta 1,5 årsarbetskrafter i anspråk hos Folkhälsomyndigheten, vilket motsvarar ungefär 1 500 000 kronor per år.

Tillsynen över förbudet mot smaksättning av vätska som är avsedd att konsumeras genom elektroniska cigaretter beräknas löpande ta 0,25 årsarbetskrafter i anspråk hos Folkhälsomyndigheten. Det motsvarar en kostnad om 250 000 kr per år.

Konsumentverkets arbete med de tobaksfria nikotinprodukterna beräknas löpande ta omkring 0,25 årsarbetskrafter i anspråk. Det motsvarar kostnader om 250 000 kronor per år.

Livsmedelsverket beräknas få initiala kostnader om 820 000 kronor med anledning av förslaget om att snusliknande produkter ska jämföras med livsmedel.

Övriga kostnader bedöms rymmas inom de statliga myndigheternas befintliga ramar.

Effekterna på den kommunala självstyrelsen av förslagen till ny reglering av tobaksvaror, elektroniska cigaretter, påfyllningsbehållare, tobaksfria nikotinprodukter och snusliknande produkter får anses vara begränsade och proportionerliga.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer delvis med regeringens men utredningen har beräknat de initiala kostnaderna lägre.

**Remissinstanserna:** *Folkhälsomyndigheten* anser att kostnaderna som krävs för att genomföra förslagen har underskattats och att de initiala engångskostnaderna blir 5 000 000 kronor för utveckling av IT-stöd och 5 000 000 kr per år under tre år för föreskrifter m.m. *Livsmedelsverket* beräknar de initiala kostnaderna för framtagande av föreskrifter och genomförande av informationsinsatser m.m. till 820 000 kr. Flera länsstyrelser framför att deras arbete med information och utbildning till de kommunala verksamheterna samt framtagandet av mallar och check-listor avseende tobaksfria nikotinprodukter kommer att innebära en ökad kostnad. *Domstolsverket* instämmer i utredningens slutsatser beträffande konsekvenser av förslagen för patent- och marknadsdomstolarna samt de allmänna domstolarna, men omfattningen av en förväntad ökning av mål vid de allmänna förvaltningsdomstolarna är mer svårbedömd. *Förvaltningsrätten i Jönköping* anser mot bakgrund av den växande marknaden och de långtgående befogenheter som de olika tillsynsmyndigheterna ges att det inte går att dra slutsatsen att det endast kommer att bli fråga om ett begränsat antal mål per år, särskilt inte i ett inledande skede. *Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen)* delar utredningens bedömning att förslagen kan innebära fler och mer komplexa mål i patent- och marknadsdomstolarna.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Folkhälsomyndigheten*

För att upplysa om de nya reglerna kommer informationsinsatser behövas med syfte att förbättra medvetenheten och kunskapen om regelverket för att det ska förstås och följas. Detta kommer att kräva riktade informationsinsatser till flera olika aktörer, så som producenter och importörer men också kommuner, Polismyndigheten och detaljhandeln. Med hänsyn till tidigare uppskattningar av Folkhälsomyndighetens kostnader när myndighetens tillsynsansvar har utökats bedömer regeringen att kostnaderna består i en mindre initial engångssumma (cirka 300 000 kronor) men att den löpande kostnaden är den stora faktorn i sammanhanget (cirka 600 000 kronor årligen). De initiala kostnaderna kan omfatta uppbyggnad av webbutbildning till främst miljöinspektörer, övriga informationsinsatser, arbete med myndighetens föreskrifter och utveckling av exempelvis anmälningsblanketter. Den löpande kostnaden kan avse förstärkning med juridisk kompetens motsvarande 0,5 årsarbetskrafter och kostnader för proaktivt arbete motsvarande 0,25 årsarbetskrafter.

För de tobaksfria nikotinprodukterna tillkommer även kostnader för uppbyggnad av ett rapporteringssystem för produkthanmälan. För e-cigarett används den EU-finansierade databasen EU-CEG. Då tobaksfria nikotinprodukter inte omfattas av någon EU-reglering kan detta system inte användas. Troligtvis behöver i stället ett nytt webbaserat rapporteringssystem skapas för att hantera produkthanmälingarna. Utvecklingskostnaden för ett system är svåruppskattad, men utifrån Folkhälsomyndighetens beskrivning av omfattningen av och kostnaderna för arbetet bedömer regeringen att det kan beräknas röra sig om en investering på omkring fem miljoner kronor. Ett utvecklingsarbete pågår redan för att koppla ihop Folkhälsomyndighetens existerande systemstöd med EU-CEG och rapporteringen som avser e-cigarett. Det har haft en utvecklingskostnad på uppskattningsvis 10 miljoner kronor. Om en ny modul för tobaksfria nikotinprodukter implementeras i detta system bedöms kostnaden dock inte bli lika hög eftersom det redan finns en existerande plattform att utgå ifrån. Själva systemet för inrapportering motsvarande EU-systemet måste dock nyutvecklas.

Folkhälsomyndigheten får som tillsynsmyndighet ansvar för att krav på märkning av förpackningar följer riktlinjerna och att reglerna om innehållsförteckning följs. Folkhälsomyndigheten får också befogenheter att bl.a. begära in upplysningar, handlingar, varuprover och liknande. Till detta kommer också branschvägledning och andra kontakter med branschen kring de nya reglerna. Som jämförelse så kräver den löpande tillsynen, vägledningen till kommuner, rapporteringen och marknadskontrollen av e-cigarett i dag två årsarbetskrafter (omkring två miljoner kronor). Folkhälsomyndigheten ska också offentliggöra uppgifter som myndigheten får in genom produkthanmälan på en webbplats samt offentliggöra uppgifter om vilka som har fullgjort sin rapporteringsskyldighet i fråga om försäljningsvolym och preferenser hos olika konsumentgrupper. Dessa uppgifter motsvarar dock vad som redan gäller för e-cigarett och påfyllningsbehållare. Myndigheten kan därför använda

befintliga system för att offentliggöra uppgifterna om tobaksfria nikotinprodukter.

80 procent av en årsarbetskraft går i dag åt till tillsynsarbete, enligt uppgift från Folkhälsomyndigheten. Det är rimligt att anta att tobaksfria nikotinprodukter inte kommer överstiga dessa kostnader, framför allt med tanke på att antalet produkter är betydligt färre jämfört med e-cigarett. Tobaksfria nikotinprodukter framstår också som en mindre fragmenterad marknad med ett mindre antal producenter och importörer som till största delen är svenska.

Tillsynsarbetet för e-cigarett är enligt uppgift från Folkhälsomyndigheten utmanade ur andra aspekter. Exempelvis är det förenat med praktiska svårigheter att nå utländska ekonomiska aktörer, framför allt från länder utanför EU. Ofta får Folkhälsomyndigheten inget svar då det gäller produkter med bristande överrensstämmelse eller vid meddelande av beslut om förbud och föreläggande. Detta gäller också betalningsviljan vad gäller avgifter som generellt är låga.

Regeringen bedömer att dessa problem inte existerar i samma utsträckning när det gäller tobaksfria nikotinprodukter. Det kan dock inte uteslutas att det i framtiden dyker upp mindre seriösa aktörer som ser möjligheter i att starta produktion av tobaksfria nikotinprodukter, framför allt givet den stora produkt- och marknadsutveckling som har skett under de senaste åren. Kostnaden för tillsynsansvaret för Folkhälsomyndigheten kan därför komma att stiga över tid. Sammantaget ser regeringen att uppskattningsvis 1,5 årsarbetskrafter kan behövas för att Folkhälsomyndigheten ska kunna hantera sitt utvidgade uppdrag i fråga om de tobaksfria nikotinprodukterna.

Den tillsyn och marknadskontroll som i dag sker av e-cigarett är relativt omfattande och motsvarar omkring 80 procent av en heltidstjänst på Folkhälsomyndigheten vilket, enligt uppgift från Folkhälsomyndigheten, inte finansieras av avgifterna för produktanmälan. De senaste två åren har omkring tusen e-cigarettprodukter återkallats av Folkhälsomyndigheten. Vid tillsyn av tio svenska tillverkare och importörer av vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett vidtog sex av företagen frivillig rättelse. Resterande företag fick beslut om förbud eller föreläggande, där ett företag rättade till påtalade brister och tre överklagade. Enligt uppgift från Folkhälsomyndigheten kan det bli relativt utdragna rättsliga processer som kan pågå i allt från fyra månader till två år.

Förslaget om att vätska som är avsedd att konsumeras genom e-cigarett inte ska få innehålla tillsatser som leder till en tydligt märkbar smak eller doft av annat än tobak innebär en ökad belastning för Folkhälsomyndigheten, särskilt under en övergångsperiod. Förslaget innebär också att myndigheten får ett tillsynsansvar över vätskor som inte innehåller nikotin vilket de inte har i dag. I dagsläget finns dessutom en mängd olika produkter med tillsatser som leder till en tydligt märkbar smak eller doft av annat än tobak. Efter att förslaget har trätt i kraft kommer en stor del av dessa att bli förbjudna. Under en övergångsperiod kommer därmed Folkhälsomyndigheten att behöva arbeta med att sprida information och bedriva tillsyn över att reglerna följs. Det finns också en risk för att oseriösa näringsidkare kommer att försöka kringgå regelverket. Tillsynsarbetet kan dessutom komma att försvåras av att en del näringsidkare kan

befinna sig utanför EU. Regeringen bedömer sammantaget att förslagen om smaksättning av vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarettor kan innebära att Folkhälsomyndigheten behöver utöka sin verksamhet med omkring 0,25 årsarbetskrafter.

De initiala kostnaderna för Folkhälsomyndigheten beräknas bli omkring 5 000 000 kronor, vilket motsvarar ungefär 12–16 månaders arbete för att utveckla den databas som behövs för anmälningarna av de tobaksfria nikotinprodukterna. Kostnader för att ta fram föreskrifter, utveckla nya anmälningsblanketter samt ta fram riktade informationsinsatser och riktlinjer för ansökningsförfarandet bedöms uppgå till 5 000 000 kronor per år under en initial period om tre år, vilket motsvarar fem årsarbetskrafter.

Den löpande kostnaden på 1,5 årsarbetskrafter för tobaksfria nikotinprodukter beräknas motsvara 1 500 000 kronor per år. Det omfattar bland annat myndighetens arbete med produktanmälan, tillsynsarbete och vägledning. Den löpande kostnaden baseras på myndighetens nuvarande kostnader för e-cigarettor, med antagandet att tillsynen för tobaksfria nikotinprodukter bör vara något enklare att genomföra.

Myndighetens löpande kostnad på 0,25 årsarbetskrafter för tillsynen över vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarettor beräknas motsvara ungefär 250 000 kronor per år. Myndigheten bedriver redan tillsyn över e-cigarettor och påfyllningsbehållare och tar fram föreskrifter på tobaksområdet. De initiala kostnaderna bedöms därmed i sammanhanget vara försumbara.

### *Konsumentverket*

Konsumentverket har redan i dag det generella tillsynsansvaret för marknadsföringen på tobaksområdet. Förslagen avseende marknadsföringen av tobaksfria nikotinprodukter som sker på annan plats än fysiska försäljningsställen kommer dock att medföra ytterligare arbete för myndigheten. Här behöver Konsumentverket beakta det nya kravet på särskild måttfullhet. Därutöver kommer Konsumentverket att behöva ansvara för tillsynsvägledning för kommunens tillsyn när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till det fysiska försäljningsstället när det gäller de tobaksfria nikotinprodukterna.

Inledningsvis kommer Konsumentverket behöva ta fram information som rör marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter, på motsvarande sätt som de har information om alkohol, tobak och e-cigarettor. Initialt kommer de även behöva se över behovet av föreskrifter på området. Till detta tillkommer det löpande tillsynsarbetet med avseende på kravet om särskild måttfullhet och tillsynsvägledning för kommunernas tillsyn. I en tidigare utredning avseende reglering av spelmarknaden bedömdes Konsumentverkets utökade kostnad för tillsyn till ungefär en årsarbetskraft, vilket bland annat omfattade större krav på ett aktivt konsumentskyddsarbete med tillsynsåtgärder avseende bl.a. kraven på en särskild måttfull marknadsföring. Tillsynsarbetet för tobaksfria nikotinprodukter bör dock inte medföra samma kostnadspåverkan på Konsumentverket som för spelmarknaden eftersom marknaden för tobaksfria nikotinprodukter är betydligt mindre. Den löpande kostnaden för det utökade tillsynsarbetet för tobaksfria nikotinprodukter bedöms motsvara omkring 0,25 årsarbetskrafter, vilket motsvarar ungefär 250 000 kronor per år. Den initiala



kostnaden kan vara något högre som följd av framtagning av föreskrifter och informationsmaterial. I den löpande kostnaden därefter ingår även implementering av föreskrifterna. Som ett genomsnitt är 250 000 kronor ett rimligt antagande för de löpande kostnaderna i fråga om de tobaksfria nikotinprodukterna.

Förslagen om särskild måttfullhet på fysiska försäljningsställen kan medföra att Konsumentverket behöver se över tillsynsvägledningen i förhållande till kommunerna. Dessa och övriga förslag om marknadsföring av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare bedöms dock inte påverka myndighetens kostnader i någon större utsträckning.

### *Livsmedelsverket*

Enligt regeringens förslag får Livsmedelsverket ansvar för att utöva tillsyn över snusliknande produkter. Det innefattar både produkter som innehåller nikotin och produkter som inte innehåller nikotin. Vad gäller tillsynen av anläggningar för tillverkning av snus sker dock ingen operativ tillsyn av Livsmedelsverket. Denna utförs i stället av den kommunala kontrollmyndigheten. Detsamma kommer att gälla för snusliknande produkter.

Det sker ingen tillsyn av produkterna i konsumentled. Utifrån ett livsmedelsperspektiv framstår snus, och med största sannolikhet också tobaksfria snusliknande produkter, vara förenade med förhållandevis låga risker. Tillverkningen hos de stora snusproducenterna sker enligt uppgift typiskt sett i slutna system. Produkten värmebehandlas också under hög temperatur vilket gör att riskerna med ohygienisk hantering minskar. Sammantaget finns det väldigt få fall där det faktiskt förekommit ohygienisk produktion inom den traditionella snusproduktionen. Troligen gäller motsvarande för snusliknande produkter. Tillverkningen hos mindre producenter av snusliknande produkter torde ske på liknande sätt som hos de större producenterna.

Enligt uppgifter från Livsmedelsverket om vilka kostnader myndigheten har för sitt arbete på tobaksområdet framgår att myndighetens arbete består i att peka på behov av lag- eller förordningsändringar samt i att ta fram och revidera föreskrifter. Till detta tillkommer revidering av vägledningar och beräkning av årlig kontrollavgift. Livsmedelsverket behöver också besvara frågor från kontrollmyndigheterna, andra medlemsstater samt från företag, advokatbyråer, branschorganisationer, media, privatpersoner och utländska intressenter.

Utifrån Livsmedelsverkets beskrivning bedömer regeringen att myndighetens initiala kostnader för att ta fram föreskrifter, genomföra informationsinsatser och stötta kontrollmyndigheterna kommer att uppgå till cirka 820 000 kronor.

Den operativa tillsynen sköts inte av Livsmedelsverket, utan av den kommunala kontrollmyndigheten. När den inledande fasen är över bedöms därför Livsmedelsverkets kostnader för arbete med snusliknande produkter bli begränsade. I och med att det är troligt att det ofta finns ett samband mellan produktion av tobakssnus och snusliknande produkter samt att myndighetens nuvarande kompetens i fråga om snus i hög grad kommer att kunna användas även för snusliknande produkter bedömer regeringen att Livsmedelsverkets kostnader avseende löpande arbete får anses rymmas inom myndighetens befintliga ramar.

### *Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten*

Polismyndigheten ska tillsammans med kommunerna bedriva tillsyn avseende anmälan om försäljning och åldersgränsen på de fysiska försäljningsställen. Polismyndigheten kan dessutom i vissa fall behöva hjälpa andra tillsynsmyndigheter att få tillgång till lokaler m.m. Regeringens förslag innebär att Polismyndighetens arbete kommer att omfatta även tobaksfria nikotinprodukter, men det rör sig troligen om förhållandevis få tillsynsbesök som i många fall antagligen kommer att avse både tobaksvaror och tobaksfria nikotinprodukter. Kostnaderna för Polismyndighetens tillsyn och arbete med att hjälpa andra myndigheter bedöms därmed rymmas inom myndighetens befintliga ramar.

Förslagen om tobaksfria nikotinprodukter innehåller straffbestämmelser och bestämmelser om förverkande. Det innebär att förslagen kan leda till arbete med lagföring hos såväl Polismyndigheten som hos Åklagarmyndigheten. Förslagen motsvarar dock vad som redan gäller på övriga tobaksområdet och det är inte troligt att de kommer att leda till annat än ett mycket begränsat antal ärenden per år. Kostnaderna för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bedöms därför rymmas inom myndigheternas befintliga ramar.

### *Tullverket*

Förslaget om att Tullverket ska ges befogenheter att kontrollera åldersgränsen vid införsel i landet av tobaksfria nikotinprodukter bedöms rymmas inom myndighetens befintliga ramar.

### *Myndigheten för press, radio och tv*

Granskningsnämnden för radio och tv är ett självständigt beslutsorgan inom Myndigheten för press, radio och tv. Granskningsnämnden har ansvaret för tillsynen över bestämmelser i radio- och tv-lagen om sponsring och produktplacering av bl.a. tobaksvaror, e-cigaretter och påfyllningsbehållare i tv, radio och på videodelningsplattformar. Förslaget om att utvidga tillsynsansvaret till att även omfatta tobaksfria nikotinprodukter innebär en ny uppgift för nämnden. Då förslaget motsvarar vad som redan gäller på övriga tobaksområdet bedöms den nya uppgiften rymmas inom nämndens och därmed även inom myndighetens befintliga ramar.

### *Domstolarna*

Beslut enligt den föreslagna lagen om tobaksfria nikotinprodukter eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätt krävs prövningstillstånd. Som *Domstolsverket* påpekat är den förväntade ökningen av mål till de allmänna förvaltningsdomstolarna svårbedömd. Regeringen bedömer att fler beslut troligtvis kommer att överklagas i ett inledande skede, men att det på sikt inte kan antas bli fråga om mer än ett begränsat antal mål per år.

Redan i dag kan marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter ge upphov till mål enligt marknadsföringslagen i patent- och marknadsdomstolarna. Enligt förslagen tillkommer nu bestämmelser av karaktären special-

lagstiftning för marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter. Det kan innebära fler och mer komplexa mål i patent- och marknadsdomstolarna. Förslagen är dock i linje med det befintliga regelverket på tobaksområdet och totalt kan det inte antas bli fråga om mer än ett fåtal mål per år.

Det föreslås också straffbestämmelser och bestämmelser om förverkande såvitt avser de tobaksfria nikotinprodukterna. Det är fråga om bestämmelser som motsvarar vad som redan gäller på övriga tobaksområdet och kan inte antas leda till annat än ett mycket begränsat antal mål per år hos de allmänna domstolarna.

Sammantaget kan förslagen inte antas leda till annat än ett begränsat antal mål per år till domstolarna. Kostnaderna bedöms därmed rymmas inom befintliga ramar.

### *Länsstyrelsen*

Länsstyrelsen har ansvar för att följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd. Dessutom ska länsstyrelsen främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter samt mellan tillsynsmyndigheter och andra.

Regeringens förslag innebär att länsstyrelsens ansvar utökas till att även omfatta tobaksfria nikotinprodukter. Länsstyrelsen har redan en uppbyggd kompetens och ett nätverk som kan användas även för dessa produkter. De ökade kostnader som förslagen kan medföra bedöms därmed rymmas inom befintliga ramar.

### *Kommunerna och den kommunala självstyrelsen*

Kommunerna har det huvudsakliga ansvaret för att reglerna på tobaksområdet följs vid de fysiska försäljningsställena. Ibland utövas tillsynen tillsammans med Polismyndigheten. Det är också kommunerna som tar emot anmälan om försäljning. I och med förslagen om tobaksfria nikotinprodukter utökas kommunernas ansvar till att omfatta även tobaksfria nikotinprodukter.

Förslaget om att vätska som är avsedd att konsumeras genom e-cigaretter inte ska få innehålla tillsatser som leder till en tydligt märkbar smak eller doft av annat än tobak kommer att leda till arbete för kommunerna, eftersom det är kommunerna som sköter tillsynen över dessa regler vid de fysiska försäljningsställena. Förslagen innebär också att kommunerna får ett tillsynsansvar över vätskor som inte innehåller nikotin, vilket de inte har i dag. Dessutom kommer kommunerna att behöva underrätta Folkhälsomyndigheten om sådant som är av betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn. Förslaget om att jämställa snusliknande produkter med livsmedel innebär att de kommunala nämnderna kommer att få ett ansvar för att kontrollera anläggningarna för tillverkning av sådana produkter.

Sammantaget innebär förslagen nya åligganden för kommunerna, vilket är en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det är dock fråga om uppgifter som i allt väsentligt motsvarar sådana uppgifter som kommunerna redan har att sköta inom tobaksområdet. Det finns alltså uppenbara praktiska och ekonomiska fördelar med att använda kommunernas tillsynsorganisation. Kostnaderna föreslås dessutom finansieras genom avgiftsuttag. Det är alltså inte fråga om kostnader som ska finansieras av

kommunerna. Dessutom går förslagen inte längre än nödvändigt med hänsyn till ändamålet som har föranlett förslagen, att skydda folkhälsan. Sammantaget får förslagets effekter på den kommunala självstyrelsen anses vara begränsade och proportionerliga utifrån ändamålet med förslagen och fördelarna med att låta kommunen sköta de nya uppgifterna.

#### 14.4 Finansiering av kostnaderna för staten och kommunerna

**Regeringens förslag:** Folkhälsomyndighetens initiala kostnader för att utveckla en databas och för föreskrifter m.m. kan finansieras genom en tillfällig anslagsökning. Denna anslagsökning sker genom att medel från utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 2:5 Åtgärder avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak samt spel tillförs Folkhälsomyndighetens förvaltningsanslag i samband med budgetpropositionen för 2023. Folkhälsomyndighetens löpande kostnader med anledning av förslagen om de tobaksfria nikotinprodukterna kan finansieras genom avgifter. Myndighetens kostnader med anledning av förslagen om smaksättning av vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter kan finansieras genom avgiften för produktanmälan. I den mån ytterligare kostnader tillkommer får de finansieras genom medel som finns inom myndighetens befintliga ramar.

Konsumentverkets löpande kostnader för tillsynen över marknadsföringen av de tobaksfria nikotinprodukterna kan finansieras genom en anslagsökning om 250 000 kronor per år, vilket motsvarar 0,25 årsarbetskrafter. Denna anslagsökning sker genom att medel från utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 2:5 Åtgärder avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak samt spel tillförs Konsumentverkets förvaltningsanslag i samband med budgetpropositionen för 2023.

Livsmedelsverkets initiala kostnader om 820 000 kronor med anledning av förslaget om att jämställa snusliknande produkter med livsmedel kan finansieras genom en tillfällig anslagsökning. Denna anslagsökning sker genom att medel från utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 2:5 Åtgärder avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak samt spel tillförs Livsmedelsverkets förvaltningsanslag i samband med budgetpropositionen för 2023.

Kommunernas ökade kostnader kan finansieras genom avgiftsuttag.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag, men utredningen har bedömt att Folkhälsomyndighetens ökade kostnader för föreskrifter m.m. de första tre åren kan finansieras genom avgiftsuttag.

**Remissinstanserna:** *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, som är den enda remissinstansen som uttalat sig, anser att konsekvensbeskrivningen för kommunernas finansiering av det nytillkommande tillsynsuppdraget är bristfälligt då det inte framgår på vilket sätt avgifter ska beräknas och vad som förväntas täckas.

**Skälen för regeringens förslag:** Folkhälsomyndighetens löpande kostnader för arbetet med de tobaksfria nikotinprodukterna föreslås finansieras dels med en anmälningsavgift, dels med avgifter som ska tas ut av tillverkarna och importörerna. För att inte avgifterna ska bli orimligt höga i det inledande skedet anser regeringen att kostnaderna för att utveckla databasen bör finansieras genom en tillfällig anslagsökning till myndigheten. Övriga initiala kostnader för föreskrifter m.m. de första tre åren bör även de finansieras genom en tillfällig anslagsökning. Kostnaderna för 2022 ska beräknas med halvårseffekt och belasta utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 2:5 Åtgärder avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak samt spel. Regeringen beräknar därefter att täcka kostnaderna genom att föra över medel till Folkhälsomyndighetens förvaltningsanslag från utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 2:5 Åtgärder avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak samt spel i samband med budgetpropositionen för 2023. Folkhälsomyndighetens löpande kostnader för 1,5 årsarbetskrafter motsvarande 1 500 000 kronor bör däremot kunna finansieras genom avgifterna.

När det gäller Folkhälsomyndighetens arbete med anledning av förslaget om att förbjuda tillsatser som leder till en tydligt märkbar smak eller doft av annat än tobak i vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett kan konstateras att påfyllningsbehållare med vätska som innehåller nikotin ska anmälas enligt 2 kap. 7 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter. Om en sådan produkt inte har anmälts får den inte tillhandahållas konsumenter på den svenska marknaden. Folkhälsomyndigheten har enligt 8 kap. 4 § samma lag möjlighet att ta ut avgifter av tillverkare och importörer för att ta emot, lagra, hantera och analysera uppgifter som lämnas till myndigheten genom produkthanmälan. En del av tillsynen över att förbudet mot tillsatser som leder till en tydligt märkbar smak eller doft av annat än tobak följs kan ske genom att produkthanmälan kommer att innehålla uppgifter om tillsatser. Marknaden för vätskor som inte innehåller nikotin kommer därtill troligen att krympa väsentligt. Sammantaget bedömer regeringen att de kostnader som Folkhälsomyndigheten får med anledning av förslagen om smaksättning av vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett till största del kan täckas av avgiftsuttaget för att ta emot, lagra, hantera och analysera uppgifterna som lämnas i produkthanmälan. Det innebär att kostnaderna för 0,25 årsarbetskrafter, motsvarande 250 000 kronor, får finansieras genom avgiften för produkthanmälan. I den mån ytterligare kostnader tillkommer får de finansieras genom medel som finns inom myndighetens befintliga ramar.

Konsumentverket har i dag inte möjlighet att ta ut avgifter för tillsynen över marknadsföringen på tobaksområdet. Det är i och för sig en rimlig utgångspunkt att näringsidkare på tobaksområdet själva står för de kostnader som kontrollen av deras produkter medför. I och med att Konsumentverket i dag saknar möjlighet att ta ut avgifter och att de administrativa kostnaderna för att hantera inkomna medel skulle bli alltför stora får myndighetens löpande kostnader finansieras genom ett ökat anslag om 250 000 kronor årligen, vilket motsvarar 0,25 årsarbetskrafter. Kostnaden för 2022 ska beräknas med halvårseffekt och belasta utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 2:5 Åtgärder

avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak samt spel. Regeringen beräknar därefter att täcka kostnaderna genom att föra över medel till Konsumentverkets förvaltningsanslag från utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 2:5 Åtgärder avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak samt spel i samband med budgetpropositionen för 2023.

Möjligheterna att ta ut avgifter enligt förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter omfattar kontrollmyndigheten, dvs. en kommunal nämnd. Livsmedelsverkets initiala kostnader om 820 000 kronor för det arbete som krävs med anledning av förslaget om att jämställa snusliknande produkter med livsmedel får därför finansieras genom en tillfällig anslagsökning. Kostnaden för 2022 ska beräknas med halvårseffekt och belasta utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 2:5 Åtgärder avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak samt spel. Regeringen beräknar därefter att täcka kostnaderna genom att föra över medel till Livsmedelsverkets förvaltningsanslag från utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 2:5 Åtgärder avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak samt spel i samband med budgetpropositionen för 2023.

Kommunerna föreslås få möjlighet att ta ut avgifter för sin tillsyn över de tobaksfria nikotinprodukterna. Kommunen har dessutom möjlighet att ta ut avgifter för sin tillsyn över anmälningspliktig försäljning av påfyllningsbehållare som innehåller vätska med nikotin. Även förslaget om särskild måttfullhet på fysiska försäljningsställen i fråga om e-cigarett och påfyllningsbehållare kan finansieras genom avgiftsuttag. Därtill föreslås att kommunerna ska få möjlighet att finansiera tillsynen över försäljning av nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett genom avgifter. Det kan även finnas anledning för regeringen att återkomma i frågan om behovet av ändringar i förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter, genom vilken kommunerna kan ges möjlighet att avgiftsfinansiera sin kontroll över anläggningar som tillverkar snusliknande produkter. Kommunen kan därmed finansiera samtliga kostnader genom avgiftsuttag. Avgifterna ska fastställas genom självkostnadsprincipen, se avsnitt 10.23.

## 14.5 Konsekvenser för företagen

### 14.5.1 Konsekvenser för tillverkare, importörer och detaljhandlare

Utredningens förslag påverkar tillverkare, importörer och detaljhandlare av tobaksfria nikotinprodukter, en produktkategori som i dagsläget främst består av tobaksfritt snus. Vidare påverkar förslagen tillverkare, importörer och detaljhandlare av e-cigarett och påfyllningsbehållare. Även tillverkare, importörer och detaljhandlare av vätska, både med och utan nikotin, som är avsedd att konsumeras genom e-cigarett påverkas. Förslagen påverkar därtill även tillverkare och importörer av snusliknande produkter. Det gäller även snusliknande produkter som inte innehåller nikotin. Förslagen kommer att få konsekvenser för försäljningen och merkostnader i form av ökade avgifter samt ökad administration.

## Beskrivningen av marknaden för tobaksfritt snus

Uppgifter om marknaden för tobaksfritt snus är behäftade med osäkerhet. Eftersom det inte finns någon särskild reglering av tobaksfria nikotinprodukter sedan tidigare finns det ingen skyldighet att inkomma med uppgifter till myndigheterna. När det gäller branschstatistik finns inga särskilda branschposter för tobaksfria nikotinprodukter. Vid undersökningar av tobaksvanor går det inte att utläsa vilka siffror som avser snus som består av tobak respektive tobaksfritt snus.

Uppskattningsvis beräknas 15–18 miljoner dosor tobaksfritt snus säljas till svenska konsumenter. Försäljning genom gränshandel till Norge, Finland och Danmark sker i ungefär samma storleksordning.

I en artikel från Dagens Industri den 1 februari 2019, Tobaksfritt snus visar stor potential, bedömdes marknaden i Sverige och Norge motsvara nära 20 miljoner dosor år 2018 och att tillväxten motsvarar en fördubbling jämfört med år 2017. Marknadsandelen för tobaksfritt snus bedömdes i samma artikel motsvara ungefär 2 procent av den svenska snusmarknaden år 2018.

Enligt Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) rapport Tobaksvanor i Sverige 2003–2019 uppskattas den svenska snuskonsumtionen till 275 miljoner dosor år 2017 och 301 miljoner dosor år 2018. År 2019 beräknades snuskonsumtionen till 306 miljoner dosor. Dessa uppskattningar baseras bland annat på uppgifter om beskattad försäljning av snus och därmed ingår inte tobaksfritt snus. För 2019 finns uppgifter om att tobaksfritt snus skulle motsvara 6 procent av den svenska snusmarknaden, vilket då skulle motsvara ungefär 19 miljoner dosor. Om uppgifterna om marknadsandelarna för tidigare år från Dagens Industri stämmer (se ovan), skulle det innebära att antalet sålda dosor på den svenska marknaden skulle ha varit cirka sex miljoner år 2018 och under tre miljoner år 2017.

Ett annat sätt att härleda storleken på marknaden är att studera intäkter från nikotinskatten som infördes den 1 juli 2018. Nikotinskatten omfattar olika typer av nikotinprodukter och betalas antingen baserat på volym för e-vätskor eller på vikt för andra nikotinhaltiga produkter. Uppgifterna för den totala nikotinskatten, både för e-vätskor och andra nikotinhaltiga produkter, kan ge en viss vägledning kring hur utvecklingen har sett ut för tobaksfritt snus, med hänsyn taget till att andelen av befolkningen som använde e-cigaretter under åren 2017–2019 legat still på omkring 2 procent. Ökningen av nikotinskatten borde därmed stämma väl överens med hur försäljningen av det tobaksfria snuset ökat.

Enligt uppgifter från Skatteverket var den inbetalda nikotinskatten 10,1 miljoner kronor andra halvåret 2018. Det första halvåret 2019 hade den ökat till 32,2 miljoner och andra halvåret 2019 hade den ökat ytterligare till 49,9 miljoner kronor. Första halvåret 2020 låg den inbetalda nikotinskatten på 55,5 miljoner. Detta motsvarar alltså en ökning på 150 procent under ett år (andra halvåret 2019 till första halvåret 2020 jämfört med andra halvåret 2018 till första halvåret 2019). Uppgifterna om nikotinskatten är i linje med den beskrivna utvecklingen ovan, med en ökning av det tobaksfria snusets andel av den svenska snusmarknaden från 2 procent år 2018 till 6 procent år 2019. Utvecklingen hittills under 2020 är också i linje med tidigare bedömningar om marknadsutvecklingen, vilket

bedömdes motsvara en ökning på 30–50 procent år 2020 jämfört med 2019. Det skulle kunna innebära att det tobaksfria snuset skulle utgöra ungefär 8 procent av den svenska snusmarknaden år 2020. Omräknat i kilo torde dock marknadsandelen vara lägre eftersom en dosa med tobaksfritt snus i snitt väger mindre än övrigt snus som säljs.

Det är svårt att avgöra om den ökade marknaden för tobaksfritt snus medfört att snuskonsumtionen har blivit högre eller om fler börjat snusa tobaksfritt snus i stället för snus med tobak. Det finns flera olika omvärldsfaktorer som påverkar utvecklingen. På totalnivå går det inte att hitta något tydligt trendbrott som styrker att tobaksfritt snus skulle haft en stor påverkan på den totala konsumtionen av snus. Snusförsäljningen i antalet dosor ökade redan innan det tobaksfria snuset introducerades på marknaden och beräknat antal kilo snus som sålts har legat på en ganska stabil nivå. År 2019 såldes ungefär 15–20 miljoner dosor tobaksfritt snus till svenska konsumenter och år 2020 bedömdes det kunna öka med 5–10 miljoner dosor. Det finns ingen offentlig statistik på hur många tillverkare och importörer det finns. Vid utredningens kontroll av webbutiker identifierades omkring 17 producenter av tobaksfritt snus. Antalet är dock troligtvis högre eftersom det inte finns heltäckande statistik på området. Många av företagen, framför allt de små, är svenska. Några företag utgör tillsammans en förhållandevis stor andel av den svenska marknaden. De mindre och nystartade företagen är oftast inriktade på just tobaksfritt snus, medan de större företagen även har verksamhet som består av tobaksproduktion. Ungefär 12 av de 17 producenterna som nämns ovan är förhållandevis små företag och många av dessa är även nystartade. Av de mindre företagen är det hälften som enbart verkar producera tobaksfritt snus. Det är framför allt dessa små företag, inriktade på enbart tobaksfritt snus, som är förhållandevis nystartade.

### **Beskrivning av marknaden för e-cigarett och påfyllningsbehållare**

Vad gäller e-cigarett så är andelen svenska producenter få. I september 2020 hade 12 svenska företag anmälde produkter hos Folkhälsomyndigheten. Av dessa tillverkar eller importerar sju företag nikotinhaltiga vätskor (totalt 43 olika e-vätskor). Den svenska produktionen är förhållandevis liten och småskalig enligt uppgift från Folkhälsomyndigheten. Merparten av importen sker från andra EU-länder och Kina. Det verkar dock enligt information från Folkhälsomyndigheten som att många europeiska producenter som har anmält produkter till den svenska marknaden anlitar fabriker i tredje land, framför allt Kina. Detta har framför allt framkommit genom Folkhälsomyndighetens tillsynsarbete.

Folkhälsomyndigheten för också statistik kring antalet uppgiftslämnare och aktiva e-cigarettprodukter på den svenska marknaden. I december 2020 fanns 309 unika uppgiftslämnare med över 19 000 produkter anmälde. Denna statistik är dock inte helt tillförlitlig då den baseras på EU:s särskilda webbportal för ingrediensrapporteringen, EU-CEG. Folkhälsomyndigheten har sett tecken på att ett flertal produkter som är anmälde för försäljning i Sverige inte aktivt saluförs. Uppgiftslämnare har i dessa fall anmält sina produkter i de flesta medlemsstater för att gardera sig för eventuell försäljning i dessa länder. Samtidigt pågår också en betydande handel med e-vätskor från andra EU-länder, där privatimport står för



en betydande del av den svenska konsumtionen. Omfattningen av denna handel är svår att kvantifiera då ingen statistik finns på området, men djupt problematisk då det finns risk att privatimporten gör att företagen kringgår svenska regelverk.

### **Förslagets påverkan på försäljningen av tobaksfritt snus**

Som beskrivits ovan har försäljningen av tobaksfritt snus ökat kraftigt under åren 2017–2019 och beräknades år 2019 motsvara ungefär 6 procent av den svenska snusmarknaden. Försäljningen har fortsatt att öka under första halvåret år 2020, baserat på uppgifter om intäkter från nikotinskatten, men med en viss avtrappning i ökningstakten. Regeringens förslag kan komma att påverka försäljningen av dessa produkter negativt. En del av påverkan avser administration och avgifter som företagen behöver bekosta för att kunna få ut produkterna på marknaden. Vidare tillkommer löpande administration och tillsynsavgifter även därefter. Under en period kan företagen även behöva ändra utformningen på produkterna för att uppfylla de krav som ställs. Det innebär inte bara kostnader för företagen utan försvårar även för nya företag att etablera sig på marknaden, vilket beskrivs mer detaljerat längre ner. De övergångsbestämmelser som föreslås mildrar dock effekterna.

Den stora påverkan på försäljningen väntas bero på förslaget om särskild måttfullhet i marknadsföring av produkterna. Med särskild måttfullhet avses bland annat att marknadsföringen inte får vara uppsökande, påträngande eller uppmana till bruk. Måttfullheten gäller all typ av marknadsföring, till exempel produkternas utformning (inklusive förpackningar och etiketter) och hur den kommuniceras. Det innebär att marknadsföringen bör inrikta sig på att lämna relevant information om varan på ett sakligt sätt. Kravet kan också utesluta vissa säljmetoder, t.ex. rabatter och extrapriser samt utdelning av presenter eller gåvor. Det innebär dock inte ett marknadsföringsförbud på motsvarande sätt som för tobak.

Begränsningarna i marknadsföringen påverkar tillverkarna, importörerna och den som säljer produkterna i fysisk butik eller genom en webbutik. Här beskrivs påverkan på försäljningen i sin helhet, med särskilt fokus på tillverkare och importörer.

Alla tillverkare och importörer kommer att påverkas av förslagen. All marknadsföring genomförs i syfte att främja avsättningen av den produkt som avses. Regler som begränsar marknadsföringen får därmed konsekvenser, direkt eller indirekt, för försäljningen. Hur mycket företaget påverkas i praktiken beror på hur olika producenter marknadsför sina produkter i dag. Vissa producenter har ingått branschöverenskommelser om bl.a. marknadsföringen, där det nämns att marknadsföringen ska vara måttfull. Även vissa detaljhandlare har standarder för hur produkterna får marknadsföras i dag. Baserat på mer översiktliga kontroller av hur produkterna marknadsförs på försäljningsställen och i olika medier kan det konstateras att marknadsföringen för olika produkter varierar. Det avser både hur dessa produkter marknadsförs i olika medier och utformningen av produkterna. Det är svårt att avgöra om branschöverenskommelser som anger att marknadsföringen bör vara måttfull faktiskt följs i praktiken. Oavsett detta innebär kravet på särskild måttfullhet att marknadsföringen begränsas betydligt jämfört med hur produkterna marknadsförs i dag.

Det är svårt att avgöra hur stor negativ påverkan förslagen kommer att få på försäljningen. Hittills har produkterna ökat sin marknadsandel i snabb takt. Konsekvensen av förslagen kommer troligtvis bli att öknings-takten minskar. Att den totala försäljningen av produkterna skulle minska som följd av kravet på särskild måttfullhet anses dock som mindre troligt. Det kommer även fortsättningsvis att vara möjligt att ge relevant information om produkterna. Det saknas uppgift om i vilken mån tobaksfritt snus utgör ett substitut till tobakssnus eller annan tobak. Troligtvis har det tobaksfria snusets framväxt skett både genom att vissa bytt från tobaksprodukter till dessa och genom att vissa börjat snusa som inte skulle ha gjort det annars. Eftersom det är en relativt ny produkt på marknaden kommer den troligtvis att kunna ta marknadsandelar från tobakssnuset i framtiden, men i mindre omfattning jämfört med tidigare. Detta baseras på ett antagande om att tobaksfritt snus till viss del utgör ett substitut för tobakssnus. Möjligheten att rekrytera nya snuskonsumenter kommer dock att begränsas.

### **Förslagets konkurrenspåverkan**

Förslagen som rör tobaksfria nikotinprodukter, för närvarande i huvudsak tobaksfritt snus, kommer att påverka konkurrensen på olika sätt. De kommer i huvudsak innebära att mindre, framför allt nystartade företag, kommer få svårare att etablera sig på marknaden. Det beror bl.a. på att möjligheten att marknadsföra nya produkter begränsas eftersom marknadsföringen ska vara särskilt måttfull. Det kommer också att innebära att mer etablerade företag och produkter, med större marknadsandelar, kommer att få en fördel som följd av förslaget. Till detta tillkommer övriga krav på bland annat produkthanmälan och fler regler som ska efterföljas. Det medför ökade administrativa krav för nya producenter som vill etablera sig på marknaden.

Till viss del kommer förslagen att leda till mer likvärdig konkurrens jämfört med i dag. En del, framför allt större, företag har branschöverenskommelser som bl.a. reglerar marknadsföring och märkning av produkterna. Det finns dock säljare och tillverkare som marknadsför sina produkter på sätt som inte kan betraktas som måttfullt, och därmed inte heller som särskilt måttfullt. Med regeringens förslag kommer konkurrensen, framför allt med avseende på hur produkterna marknadsförs, bli mer likvärdig som en följd av att marknadsföringen blir mer begränsad. Detta kan leda till en jämnare spelplan, framför allt då oseriösa aktörer hamnar i blickfånget för den ökade tillsynen.

I vilken omfattning tobaksfritt snus utgör ett substitut, och därmed konkurrens till, tobakssnuset är oklart. Givet antagandet att tobaksfritt snus till viss del utgör ett substitut kommer förslagen leda till att det blir en mer likvärdig konkurrens, dvs. en jämnare spelplan, mellan dessa produkter och tobakssnus. Marknadsföringen av tobakssnus kommer fortsättningsvis vara mer begränsad jämfört med marknadsföringen av tobaksfritt snus, dock inte lika mycket som tidigare. Beskattningen av tobak är dessutom högre än skatten för nikotinprodukter.

## Förslagets påverkan på små företag

Mindre företag kommer generellt att påverkas mer negativt av regeringens förslag än större företag. Efter utredningens kontroll av några webbutiker uppskattades ungefär 12 av 17 tillverkare av tobaksfritt snus vara mindre företag. Av dessa är det hälften som enbart producerar tobaksfritt snus, vilket i huvudsak avser nystartade företag. Det är framför allt mindre företag som är inriktade på tobaksfritt snus som kommer att påverkas mest negativt av förslagen. Mindre företag har generellt sett mindre kapacitet att hantera den administrativa börda som förslagen innebär. Små företag inriktade på enbart tobaksfritt snus har även mindre, eller rentav inga, rutiner för denna administration jämfört med företag som även producerar tobaksvaror.

Enligt regeringens förslag görs en ändring i livsmedelslagen så att reglerna på livsmedelsområdet även omfattar snusliknande produkter, vilket inkluderar både tobaksfritt snus och tobaks- och nikotinfritt snus. De kostnader som kan väntas uppstå i samband med kontroll av anläggningar som Livsmedelsverket ansvarar för uppskattas vara små i sammanhanget. Vanlig snustillverkning ses som en lågriskprodukt ur ett livsmedelsperspektiv. Regeringen bedömer utifrån Livsmedelsverkets riskklassningsmodell att den årliga kostnaden för tillsyn av anläggningarna blir relativt små för de minsta tillverkarna, omkring 3 000–5 000 kronor. För de större tillverkarna av tobaksfria nikotinprodukter beräknas avgiften ligga på omkring 15 000–20 000 kronor där kostnaden antagligen sjunker över tid, då dessa kräver mindre kontroll. Det ska dock nämnas att denna siffra inte tar hänsyn till kostnaden för uppföljning av eventuella avvikelser eller klagomål. Den kommunala kontrollmyndigheten ska täcka sina kostnader i samband med exempelvis återbesök om bristande efterlevnad hos samma företag upptäckts under en offentlig kontroll. Det kan innebära att små företag med dålig regelefterlevnad kan få ytterligare kostnader. Kostnader för anmälningsavgiften för ny livsmedelsproduktion varierar inom landet och uppgår till alltifrån 1 000 kronor till nästan 3 000 kronor. Generellt ser dock regeringen inte denna kostnad som särskilt betungande. Däremot kan de krav som ställs på verksamheten och administrationen påverka kostnaderna för de mindre företagen. Regeringen gör antagandet att de flesta små producenter har livsmedelsgodkända produktionsanläggningar och anpassade lokaler för verksamheten. Det regelverk som omgärdar livsmedelsproduktion kan dock upplevas svårt för de minsta företagen. Den branschvägledning som kommer finnas tillgänglig via Livsmedelsverket bör dock hjälpa företagen att hantera dessa frågeställningar. Den största kostnadsposten som kan väntas uppkomma är omställning av anläggningarna ifall de inte uppfyller kraven kring ändamålsenlighet och livsmedelshygien. Denna kostnad är svårskattad, men som nämnts tidigare så bör tobaksfria nikotinprodukter vara en lågriskprodukt och det bör även gälla tobaks- och nikotinfria produkter. Detta bör innebära mindre kostnader i samband med anläggningskontrollen.

I de fall förslagen innebär att produkternas förpackningar kan behöva göras om för att uppfylla kraven på märkning, innehållsförteckning och särskild måttfullhet, kommer det att innebära större omkostnader för små företag i relation till deras omsättning och ekonomiska resultat. Det

kommer även att bli svårare för små företag med små marknadsandelar att etablera sig på marknaden, i huvudsak till följd av kravet på särskild måttfullhet i marknadsföringen. De små företagen är ofta nystartade och är därmed fortfarande i en fas med förhållandevis höga omkostnader som ibland är högre än intäkterna. Det kan inte uteslutas att regeringens förslag kan medföra en ökad risk för att vissa nystartade mindre företag går i konkurs.

Det som också kommer att påverka om små producenter fortfarande kan bedriva sin verksamhet, trots nya krav, är kundernas intresse och efterfrågan. Exempelvis kännetecknas marknaden för tobakssnus i huvudsak av några enstaka aktörer, men även inom denna marknad finns mindre företag som är aktiva. Av de mindre företagen som producerar tobaksfritt snus, som beskrivits ovan, producerade hälften även tobakssnus. Som tidigare nämnts är avgifterna och skatterna mer omfattande och marknadsföringen mer begränsad för tobaksvaror jämfört med regeringens förslag för tobaksfria nikotinprodukter. Det talar för att det även fortsättningsvis kan finnas förutsättningar för mindre företag att fortsatt producera tobaksfritt snus, men det beror mycket på om efterfrågan av dessa produkter förändras.

Regeringen anser att inga särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. De föreslagna avgifterna för produkthanmälan bedöms för övrigt ha liten kostnadspåverkan.

### **Övriga ekonomiska konsekvenser för tobaksfria nikotinprodukter**

Som framgår av regeringens förslag ska importörer och tillverkare göra en produkthanmälan och anmäla väsentliga ändringar av produkterna till Folkhälsomyndigheten. Regeringen bedömer att flera importörer och producenter kan sakna erfarenhet av denna process. Den kostnad som uppstår kan därför komma att upplevas som mer betungande för framför allt små företag. Av de producenter och importörer som redan tillhandahåller tobaksvaror bör dock den administrativa bördan inte vara särskilt betungande. Utifrån den bedömning regeringen gjort berörs omkring 12 små producenter (se ovan). Tidsåtgången för företagen och kostnaden för en produkthanmälan är svårskattad. Av de uppgifter som efterfrågas är det endast den toxikologiska informationen som är en tydlig kostnadspost för företagen utöver nedlagd arbetstid. I sammanhanget bör också påpekas att det finns små snusproducenter som hanterar samma krav som skulle uppstå för tobaksfria nikotinprodukter. Som jämförelse kostar en enklare toxikologisk rapport av e-cigarettvätskor runt 3 500 kronor enligt tillfrågade experter på Folkhälsomyndigheten. En mer utförlig laboratorieundersökning bör kosta mer, men i sammanhanget är det ändå fråga om en mindre kostnad.

Avgifterna för produkthanmälan som avser att täcka Folkhälsomyndighetens kostnader för tillsyn bedöms inte påverka små företag i någon större utsträckning.

Den av regeringen föreslagna märkningen av produkter förefaller inte skapa större kostnader för de små producenterna. Den självreglering som redan skett genom exempelvis branschöverenskommelser kan dessutom antas ha inneburit att vissa av regeringens förslag redan har uppfyllts.

Uppgifter som en företeckning av ingredienser, nikotinhalt och hälsovarning finns i dag redan på flertalet tobaksfria nikotinprodukter. Kost-

naden för att förändra produktförpackningen i detta sammanhang bör anses som relativt liten även för små företag, speciellt då producenter får stöd från myndigheterna när det gäller utformningen.

Förslaget om rapporteringskrav avseende försäljningsvolym och preferenser hos olika kundgrupper för tobaksfria nikotinprodukter är samma som inom tobaksområdet. Försäljningsvolym är uppgifter som tillverkare och importörer utan större kostnader bör kunna tillhandahålla. Regeringens förslag vad gäller preferenser är riktade mot redan existerande marknadsundersökningar och studier av enskilda konsumentgruppers preferenser som exempelvis framkommit i samband med lanseringen av nya produkter eller liknande. Det finns alltså inget krav på att tillverkare och importörer ska utföra specifika marknadsundersökningar för att uppfylla rapporteringsskyldigheten. Det gör att kostnaderna för företagen i sammanhanget får anses bli små.

Regeringens förslag om ändrade produktkrav för tobaksfria nikotinprodukter följer de existerande produktkraven på tobaksområdet. Regeringen har svårt att se att dessa produktkrav skulle vara särskilt betungande för företagen eller att de skulle vara konkurrenshämmande.

### **Ekonomiska konsekvenser för tillverkare av e-cigarett och påfyllningsbehållare**

Regeringen föreslår att det införs krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare i fysiska butiker. Det kommer att påverka marknadsföringen, inklusive utformningen av förpackningar. Konsumentverkets allmänna råd kring hur måttfullhetskravet ska tolkas vid marknadsföring av alkohol kan ge vägledning. Kravet på saklighet, liksom att vissa förskönande beskrivningar av produkternas smak kan behöva utmönstras, utgör exempel på förändringar som kan behöva göras. Måttfullhetskravet innebär att e-cigarett och påfyllningsbehållare som i dag finns på marknaden kan komma att behöva anpassa både utformningen av förpackningar och annan marknadsföring. Konsumtionen kan i sin tur påverkas då begränsande marknadsföringsregler införs. Påverkan kommer dock bli begränsad med hänsyn till att marknadsföring redan i dag är förbjudet på internet och i sociala medier. Det är i huvudsak marknadsföring på fysiska försäljningsställen som påverkas av förslaget om särskild måttfullhet, men även produkternas utformning kan behöva anpassas.

Det saknas uppgift om hur stor andel av e-cigaretterna som säljs på fysiska försäljningsställen och hur mycket som säljs genom webbutiker. Regeringens bedömning är att en stor andel säljs på internet, antingen från svenska webbutiker eller genom privatimport. Den föreslagna begränsningen av marknadsföring på fysiska försäljningsställen bör därmed ha begränsad påverkan på tillverkarna.

Antalet svenska producenter av e-cigarett och påfyllningsbehållare som påverkas av förslaget är få till antalet och i flera fall är det små företag med låg omsättning. De svenska importörerna är också få till antalet, där sju företag anmält produkter till Folkhälsomyndigheten. Importen av e-cigarett från Europa och tredje land är betydligt större. Enligt uppgifter från Folkhälsomyndigheten finns det också tecken på att återkallade e-cigarett fortfarande finns till försäljning. Förslaget om särskild måttfull-

het på fysiska försäljningsställen kan förväntas leda till ökad konkurrensneutralitet när marknadsföring som inte är särskilt måttfull försvinner och leder därigenom till en jämnare spelplan.

Förslaget om att förbjuda tillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak kommer antagligen att leda till större konsekvenser för tillverkare och importörer. Förslaget avser all vätska som är avsedd att konsumeras genom e-cigarett, dvs. både vätska som innehåller nikotin och vätska som inte gör det. När det gäller vätska som innehåller smakämnen utan att innehålla nikotin saknas möjligheter att uppskatta marknads storlek, men försäljningen av sådana produkter framstår som omfattande. Produkter som inte innehåller nikotin omfattas i dag inte av lagen om tobak och liknande produkter. Det finns därmed ingen myndighet som tar emot anmälningar av dessa produkter.

Vätska som innehåller nikotin omfattas av reglerna om e-cigarett och påfyllningsbehållare i lagen om tobak och liknande produkter. Vätskorna ska därmed anmälas enligt 2 kap. 7 §. Dessutom ska uppgifter om bl.a. försäljningsvolym rapporteras enligt 2 kap. 9 §. Företrädare för Folkhälsomyndigheten har dock till utredningen påpekat brister i anmälningarna och rapporteringen. Regeringen bedömer att bristerna är så pass stora att det inte är möjligt att dra några säkra slutsatser om marknaden för de s.k. e-vätskorna med stöd av de uppgifter som lämnas till Folkhälsomyndigheten.

Den som säljer e-vätska är dock skyldig att betala skatt enligt lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter. Dessutom får vätskor som innehåller nikotin inte tillhandahållas konsumenter i påfyllningsbehållare som är större än 10 milliliter, se 2 kap. 9 § 1 förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter. Det innebär att det går att göra vissa uppskattningar om antal sålda behållare med nikotinhaltig e-vätska. Regeringen uppskattar antalet sålda behållare till ungefär 500 000 stycken per år, men uppskattningen är behäftad med stor osäkerhet. Om antagandet stämmer och produkterna kostar ungefär 50 kronor per behållare innebär det en marknad med en omsättning på omkring 25 miljoner kronor per år.

För att få en uppfattning om effekterna av den föreslagna regleringen kan det finnas anledning att försöka uppskatta hur stor del av e-vätskorna som finns på marknaden som uppfyller de nya kraven. E-vätskor som smakar eller doftar tobak kommer alltså att få tillhandahållas konsumenter på marknaden. Folkhälsomyndigheten har uppskattat att cirka sju procent av de e-vätskor som har anmälts till dem har en doft eller smak av tobak. Det är givetvis inte detsamma som hur stor del av de produkter som faktiskt säljs som uppfyller kraven, men kan ge viss vägledning. Av de mest populära produkterna hos en av de större webbutikerna som säljer e-vätskor angavs 3 av 20 produkter smaka tobak. Det motsvarar 15 procent. Det är inte möjligt att utifrån dessa siffror dra några slutsatser om hur många produkter som kommer att vara tillåtna även efter införandet av de föreslagna kraven kring smaksättning, men det kan konstateras att många av de produkter som säljs till konsumenter i dag med stor sannolikhet kommer att bli förbjudna.

Med hänsyn till ovanstående är det troligt att reglerna kommer att påverka tillverkare och importörer av vätska som är avsedd att konsumeras genom e-cigarett negativt. Troligen kommer reglerna att vara särskilt

betungade för små näringsidkare som har lägre marginaler och svårare att bära de kostnader som nya krav innebär för deras verksamhet. Det bör också i detta sammanhang uppmärksammas att de kostnader som Folkhälsomyndigheten har med anledning av kraven kring smaksättning åtminstone delvis kan komma att finansieras av den avgift som myndigheten får ta ut av tillverkare och importörer som anmäler en e-vätska.

Exakt hur marknaden kommer att påverkas av de föreslagna kraven kring smaksättning är svårt att förutse. En del konsumenter kommer troligen att gå över till tillåtna vätskor eller till tobaksfria nikotinprodukter som fortfarande får smaksättas med andra smaker än tobak. Ytterligare några kommer troligen att sluta att använda produkter med nikotin. Det finns också en risk att det kommer att ske ett inflöde av vätskor med otillåtna dofter och smaker från andra EU-länder som har mer generösa regler.

Regeringen anser sammantaget att förslagen om att begränsa möjligheterna att smaksätta vätska som är avsedd att konsumeras genom e-cigarett kommer att få en negativ påverkan på tillverkare och importörer, särskilt mindre näringsidkare. Dessa effekter kan dock mer än väl motiveras genom att förslagen skyddar människor från nikotinetns skadliga och beroendeframkallande egenskaper och på så sätt skyddas folkhälsan samt att produkterna, oavsett om de innehåller nikotin eller inte, blir mindre attraktiva för barn och unga.

## **14.5.2 Konsekvenser för den fysiska detaljhandeln**

### **Ekonomiska konsekvenser för detaljhandeln med tobaksfria nikotinprodukter**

Regeringen föreslår att marknadsföringen av tobaksfria nikotinprodukter ska vara särskilt måttfull. Vidare föreslås att kommersiella meddelanden inne på fysiska försäljningsställen inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av tobaksfria nikotinprodukter. Den fysiska detaljhandeln kommer i huvudsak påverkas genom ökade avgifter och ökad administration, men även genom en viss påverkan på försäljning och intäktsbortfall.

Vid en kostnadsbedömning av ett enskilt tillståndsärende kan vägledning hämtas från kommunernas hantering av e-cigarett. Kostnaden för kommunens och Folkhälsomyndighetens tillsyn föreslås finansieras genom avgifter. Det är den faktiska kostnaden som ska ligga till grund för avgifterna. Avgifterna skiljer sig åt, där mindre kommuner och glesbygder ofta har lägre avgifter. Företrädare för Folkhälsomyndigheten har till utredningen uppgett att en avgift i storleksordningen 10 000 kronor skulle kunna vara rimlig. När det gäller konsekvenserna kan dock konstateras att det exakta antalet försäljningsställen är svårt att uppskatta då ingen exakt statistik finns tillgänglig. Nästan 10 000 försäljningsställen var anmälda för försäljning av tobaksvaror 2018.

Fysiska butiker som säljer tobaksfria nikotinprodukter säljer i regel även tobakssnus. Det är möjligt att det kan förekomma butiker som enbart säljer tobaksfria nikotinprodukter, men det bör i sådana fall enbart röra sig om någon enstaka butik. De fysiska butikerna har därmed redan anpassade rutiner i enlighet med den lagstiftning som finns för tobak. De föreslagna

kraven om ålderskontroll och egenkontroll bör därmed ha liten påverkan på den fysiska detaljhandeln. Till en början kommer de att innebära att butikerna behöver anmäla försäljning av tobaksfria nikotinprodukter samt uppdatera befintliga rutiner med hänsyn till regeringens förslag. Kostnaden för detta uppskattas vara förhållandevis liten och motsvara omkring en arbetsdag för att skicka in anmälan om försäljning inklusive egenkontrollprogram. Till detta tillkommer en ökad tillsyns- eller försäljningsavgift för dessa produkter. Regeringen uppskattar denna avgift till ungefär 2 000 kronor per år baserat på tillsynsavgiften för e-cigarett, men den kan både bli lägre och högre i olika kommuner.

Det förekommer leverantörsfinansierade aktiviteter som ger handeln intäkter. Omfattningen av dessa är dock väldigt svår att uppskatta. Det saknas även uppgifter om innehållet i dessa aktiviteter. Det skulle kunna avse finansiering av kylar eller annan marknadsföring av produkterna. Av remissvar från Göteborgs kommun framgår att det även förekommer handel med s.k. marknadsföringsplatser, där tobaksbolag tecknar avtal med enskilda butiker eller butikskedjor som innebär att de betalar butiken för att marknadsföra deras tobaksvaror. Sådana aktiviteter kan innehålla inslag som inte kan betraktas som särskilt måttfulla. Regeringens förslag om marknadsföring kommer i de fallen innebära en minskad intäkt för handeln. Hur stor denna intäktsminskning blir, eller hur många butiker som berörs, beror på förekomsten i dag av marknadsföring som inte kan anses särskilt måttfull. Den kan därför inte beräknas.

De fysiska försäljningsställena som säljer tobaksfria nikotinprodukter kan omfatta allt från små tobaksaffärer till större varuhus och stormarknader. Regeringens förslag kommer i huvudsak påverka de mindre detaljhandlarna som är mer specialiserade på tobaksliknande produkter, utifrån antagandet att dessa mest troligt kan ha en mer riktad marknadsföring för tobaksfria nikotinprodukter. År 2018 fanns det exempelvis knappt 1 000 företag registrerade som tobaksaffärer, vilka nästan uteslutande avsåg mindre företag. Det genomsnittliga antalet anställda var 1,5 per företag. Kunskapen om hur butikerna marknadsför dessa produkter är dock begränsad.

Tobaksfria nikotinprodukter säljs i var annat fall bakom kassan med motsvarande exponering som cigaretter och annars framför kassan i snuskylar på de fysiska försäljningsställena. Produkternas placering i butikerna kommer därmed troligtvis inte behöva ändras i någon större omfattning till följd av regeringens förslag. Marknadsföringen av produkterna i butikerna kan behöva anpassas till kravet på särskild måttfullhet och till att kommersiella meddelanden inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk.

Hur försäljningen av dessa produkter kommer påverkas beskrivs i huvudsak under avsnittet som rör konsekvenser för tillverkare och importörer. Konsekvenserna för butikerna kan bli att den hittills snabbt stigande försäljningen av tobaksfria nikotinprodukter stannar av något. En minskad försäljning av dessa produkter är mindre trolig eftersom det är en förhållandevis ny produkt på marknaden som ökat sin marknadsandel och beräknas öka ytterligare. Möjligheten att marknadsföra dessa produkter kommer att begränsas, men kommer fortfarande inte vara lika begränsad som marknadsföringen av tobak.



## Ekonomiska konsekvenser för detaljhandeln med e-cigarett och påfyllningsbehållare

Det finns i dag inga särskilda regler för hur e-cigarett och påfyllningsbehållare får marknadsföras på fysiska försäljningsställen. Regeringen föreslår att marknadsföringen av e-cigarett på de fysiska försäljningsställen ska vara särskilt måttfull, vilket innebär att marknadsföringen begränsas. Webbutikerna påverkas inte av förslaget eftersom det redan i dag är förbjudet att göra reklam för e-cigarett och påfyllningsbehållare på internet. Eventuell bristande regelefterlevnad på internet bortses från.

Med särskild måttfullhet avses bland annat att marknadsföringen inte får vara uppsökande, påträngande eller uppmana till bruk. Måttfullheten gäller all typ av marknadsföring, t.ex. produkternas utformning (inklusive förpackningar och etiketter), placering av marknadsföringen och hur den kommuniceras. Det innebär att marknadsföring som i normala fall är tillåten på fysiska försäljningsställen är neutral information om att e-cigarett och påfyllningsbehållare säljs samt varulistor, prislister och liknande. Det ska också finnas möjlighet till återhållsam exponering av varumärken som endast fyller en särskiljande funktion på det ställe i butiken där produkterna saluförs. Kravet utesluter även vissa säljmetoder, t.ex. rabatter och extrapriser samt utdelning av presenter eller gåvor.

E-cigarett och påfyllningsbehållare kan säljas i olika typer av butiker, både i butiker som även säljer tobak och i butiker som är specialiserade på att sälja e-cigarett och påfyllningsbehållare. Det är framför allt de mer specialiserade butikerna som påverkas av regeringens förslag om särskild måttfullhet, eftersom marknadsföringen är mest omfattande i dessa butiker. Dessa specialiserade butiker för e-cigarett tycks vara mest förekommande i storstäder. Framför allt de specialiserade butikerna kommer behöva se över hur produkterna saluförs på det fysiska försäljningsstället. Eventuellt kan tillsynsavgifterna komma att påverkas eftersom kommunernas tillsyn utökas till att även omfatta kravet om särskild måttfullhet. Det är dock upp till kommunerna att bedöma i vilken mån avgifterna behöver justeras. Försäljningen av produkterna på fysiska försäljningsställen kommer troligtvis att påverkas negativt, men i vilken omfattning är svårt att avgöra.

Förslaget om att förbjuda tillsatser i vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett om de leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak förväntas få förhållandevis stor negativ påverkan på marknaden för sådana vätskor. När det gäller närmare uppskattningar om hur marknaden för sådana vätskor kan komma att påverkas, se ovanstående avsnitt.

Förslaget om förbud mot vissa tillsatser som påverkar doft och smak förväntas leda till att en stor andel av de vätskor som säljs i dag blir förbjudna. Det gäller såväl vätskor med nikotin som vätskor utan nikotin. Regeringen uppskattar att det kommer att påverka detaljhandeln med dessa produkter negativt, särskilt mindre näringsidkare som har mindre marginaler och svårare att bära kostnaderna som förslaget innebär. Det kan också konstateras att kostnaderna för tillsyn föreslås finansieras genom avgifter. Dessa effekter kan dock mer än väl motiveras genom att förslagen skyddar människor från nikotinets skadliga och beroendeframkallande

egenskaper, skyddar folkhälsan samt gör produkterna, oavsett om de innehåller nikotin eller inte, mindre attraktiva för barn och unga.

### **14.5.3 Konsekvenser för detaljhandeln på internet**

#### **Ekonomiska konsekvenser för detaljhandeln med tobaksfria nikotinprodukter på internet**

Det saknas en komplett bild av antalet företag som säljer tobaksfria nikotinprodukter på internet. Det är inte möjligt att genom befintlig branschstatistik utläsa antalet företag som säljer tobaksvaror på internet. Någon särskild branschstatistik för tobaksfria nikotinprodukter finns inte heller. Webbutiker som säljer tobakssnus säljer oftast även tobaksfritt snus. Det förekommer även webbutiker som enbart riktar in sig på tobaksfritt snus. Det kan avse webbutiker där tillverkare säljer sina egna produkter, men även webbutiker som säljer produkter från olika tillverkare. På marknaden finns i huvudsak några större återförsäljare.

Enligt regeringens förslag måste webbutiker, liksom fysiska försäljningsställen, kontrollera att produkterna inte säljs och lämnas ut till personer under 18 år. Förslaget om införandet av en åldersgräns bör ha begränsad påverkan på handeln på internet eftersom många tillverkare och detaljhandlare redan har egna överenskommelser som reglerar åldersgränsen. På samma sätt som fysiska försäljningsställen kommer webbutiker att behöva anmäla försäljning av tobaksfria nikotinprodukter och betala tillsynsavgifter. Kravet på att ha ett meddelande om åldersgränsen vid försäljning på internet bedöms inte innebära några större kostnader för företagen.

Webbutiker som även säljer tobakssnus eller andra tobaksprodukter kommer påverkas i mindre omfattning av förslagen. Det beror på att dessa butiker redan har rutiner för bland annat egenkontrollprogram. Dessa butiker kommer behöva anmäla försäljning av tobaksfria nikotinprodukter och betala en årlig tillsynsavgift på uppskattningsvis runt 2 000 kronor, men den kan variera bl.a. beroende på till vilken kommun butiken ska anmäla försäljningen. Det tillkommer även administration för att göra anmälan och ta fram ett egenkontrollprogram. Dessa butiker kommer också att behöva göra vissa mindre anpassningar för att uppfylla kravet på att ha ett meddelande om åldersgränsen.

Webbutiker inriktade på enbart tobaksfria nikotinprodukter kommer dock att påverkas i större omfattning av regeringens förslag. För det första är det i dag inte nödvändigt för dessa butiker att ha egenkontrollprogram och de saknar troligtvis en del av de rutiner som kommer att krävas. De initiala kostnaderna kommer därmed att bli högre för dessa butiker för att de ska få fortsätta sälja tobaksfria nikotinprodukter på internet. Till detta tillkommer att dessa butiker ofta drivs av mindre företag med lägre omsättning, vilket medför att de ökade kostnaderna för administration och avgifter blir mer kännbara. Hur många av webbutikerna som är specialiserade på tobaksfria nikotinprodukter är oklart, men tycks vara ett fåtal.

Alla detaljhandlare kommer att påverkas av kravet på särskild måttfullhet i marknadsföringen. Hur mycket beror dock på hur produkterna saluförs i dag. Vissa försäljningsställen har enklare listor över produkterna, medan andra saluför produkterna med större annonser och banners. Inne-

hållet i annonserna kan också variera. Variationer i hur produkterna saluförs finns både mellan större webbutiker som även säljer tobak och mellan mindre butiker som enbart säljer tobaksfria nikotinprodukter.

Webbutiker som även säljer tobakssnus kommer behöva anpassa marknadsföringen av de tobaksfria nikotinprodukterna till de nya kraven, vilket kan medföra att den ökande försäljningen av dessa produkter kommer att avta. Det behöver inte nödvändigtvis innebära att försäljningen minskar, snarare att dessa produkter får en sämre förutsättning jämfört med i dag att fortsätta öka sin försäljning. En längre analys av de tobaksfria nikotinprodukternas marknadsutveckling och förslagets påverkan på försäljningen finns i avsnitt 14.5.1.

### **Ekonomiska konsekvenser för detaljhandlare av e-cigarett på internet**

Webbutiker som säljer e-cigarett kommer inte att påverkas av förslagen om särskild måttfullhet eftersom det redan i dag är förbjudet att marknadsföra e-cigarett och påfyllningsbehållare på internet.

Som beskrivits i avsnitten ovan förväntas förslaget om att förbjuda vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett om de innehåller tillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak, få en negativ påverkan på marknaden för sådana produkter. Dessa effekter får givetvis konsekvenser även för försäljningen på internet, särskilt för mindre näringsidkare. Dessa effekter kan dock mer än väl motiveras genom att förslagen skyddar människor från nikotinets skadliga och beroendeframkallande egenskaper, skyddar folkhälsan samt gör produkterna, oavsett om de innehåller nikotin eller inte, mindre attraktiva för barn och unga.

### **Ekonomiska konsekvenser för detaljhandlare med tobaksvaror på internet**

Regeringen föreslår att webbutiker som säljer tobaksvaror ska ha ett klart och tydligt meddelande om den åldersgräns som gäller vid försäljningen. Förslaget bör ha en liten påverkan på handeln på internet eftersom de flesta webbutiker redan har sådana meddelanden. I de fall sådana meddelanden saknas bör det inte innebära någon större kostnad att införa detta.

## **14.6 Sammanfattning av de samhällsekonomiska konsekvenserna**

Regeringens förslag kommer både att medföra nyttor och kostnader för samhället som helhet. Kostnaderna utgörs i huvudsak av ökade kostnader för myndigheterna och för företagen. Nyttorna avser i huvudsak en förväntat bättre folkhälsa samt skydd för barn och unga.

De utökade kostnaderna för Folkhälsomyndigheten och kommunerna finansieras i huvudsak genom avgifter. Andra myndigheter med tillsyns- eller tillsynsvägledande uppdrag som inte kan finansieras med avgifter, exempelvis länsstyrelsen och Konsumentverket, påverkas i mindre omfattning av regeringens förslag. Producenterna av tobaksfria nikotinprodukter påverkas genom ökade avgifter och ökad administration. Kostnaderna för

detta bedöms väsentligen som små. Försäljningen av tobaksfria nikotinprodukter bör inte fortsätta att öka i samma omfattning som tidigare, framför allt till följd av kravet på särskild måttfullhet i marknadsföringen. Att försäljningen skulle minska är mindre troligt eftersom det är en relativt ny produkt på marknaden som hittills har haft en stark tillväxt. Små företag bedöms påverkas särskilt av förslagen, bl.a. till följd av de administrativa kostnaderna och minskad möjlighet att marknadsföra produkterna. Konkurrensen påverkas i viss omfattning och innebär bl.a. att konkurrensen mellan tobaksfritt snus och tobakssnus blir mer likvärdig, även om tobaksfria nikotinprodukter trots nya striktare krav inte kommer att vara lika hårt reglerade som tobakssnuset. Den fysiska detaljhandeln, både mindre och större butiker, påverkas i mindre omfattning av förslagen. Det kommer innebära viss ökad kostnad för administration och tillsynsavgifter samt i vissa fall anpassning av hur produkterna saluförs på fysiska försäljningsställen. Den ökade kostnaden bedöms dock som liten, vilket bland annat beror på att butiker som säljer tobaksfria nikotinprodukter i huvudsak även säljer tobaksvaror.

Förslaget om att begränsa smaksättningen av vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett förväntas leda till en negativ påverkan på marknaden för sådana vätskor. Det gäller både vätskor som innehåller nikotin och vätskor som inte gör det. Troligen är förslagen särskilt negativa för mindre näringsidkare som har svårare att bära de kostnader som förslagen innebär. Regeringen bedömer dock att dessa effekter mer än väl kan motiveras genom att förslagen skyddar människor från nikotinetns skadliga och beroendeframkallande egenskaper, skyddar folkhälsan samt gör produkterna, oavsett om de innehåller nikotin eller inte, mindre attraktiva för barn och unga.

Sammanfattningsvis innebär förslagen ökade kostnader för företagen, men i huvudsak bedöms de ökade kostnaderna som små. Förslagen bedöms även medföra att försäljningen av de tobaksfria nikotinprodukterna inte kommer öka i samma takt som tidigare. Det är negativt för företagen som tillverkar tobaksfria nikotinprodukter, framför allt för mindre nystartade företag som försöker öka sin försäljning. Marknaden för vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett kan förväntas minska vilket kan påverka näringsidkarna negativt. Förslagen motiveras dock av de nyttor som de leder till för folkhälsan, inte minst när det gäller barn och ungas hälsa.

## 14.7 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

När det gäller förslagen som avser tobaksfria nikotinprodukter, särskilt förslagen om att begränsa marknadsföringen, är det troligt att den snabba ökningen av försäljningen av framför allt tobaksfritt snus kommer att avta.

Snus som består av tobak har sedan länge varit den vanligaste tobaksprodukten bland män, men på senare tid har snuset börjat utgöra en större andel av tobaksanvändningen också bland kvinnor. Andelen kvinnor som snusar har ökat under samma tid som marknaden för tobaksfritt snus har ökat kraftigt. Även om det inte går att verifiera är det troligt att en del av

det tobaksfria snuset används av kvinnor och att den kraftiga ökningen av försäljningen av tobaksfritt snus har bidragit till att kvinnor använder snus i högre utsträckning. Som framgått saknas tillförlitliga uppgifter som specifikt avser tobaksfritt snus. Det är därför inte möjligt att med någon säkerhet avgöra hur många kvinnor respektive män som använder tobaksfritt snus. Det tobaksfria snuset har dock egenskaper som gör att det kan marknadsföras mot nya målgrupper, t.ex. kvinnor. Om dessa produkter inte skulle regleras finns därför en risk för att de kan bidra till att fler kvinnor börjar snusa. Förslagen är därmed gynnsamma för kvinnors hälsa, särskilt om man ser till en utveckling över flera år.

När det gäller förslagen om e-cigarett och påfyllningsbehållare är det troligt att framför allt förslaget om att förbjuda e-vätskor med smak eller doft av annat än tobak får störst påverkan. Förslaget kan väntas leda till en minskning av användningen av e-cigarett, även om en del konsumenter kan antas komma att gå över till e-vätskor som uppfyller kraven om smaksättning. En del konsumenter kan också antas köpa e-vätskor från utländska webbutiker.

Andelen män som använder e-cigarett är dubbelt så stor som andelen kvinnor. Det innebär att en minskning av dessa produkter skulle bli betydligt mer gynnsam för mäns hälsa jämfört med kvinnors.

Förslagen kan därmed sammantaget antas vara gynnsamma för både kvinnors och mäns hälsa. Mer omedelbart är förslagen sannolikt mer gynnsamma för mäns hälsa jämfört med kvinnors. Vilken grupp hälsa som gynnas mest i längden är svårt att göra sig en uppfattning om i avsaknad av tillförlitliga uppgifter om genusfördelningen för användare av tobaksfritt snus. Regeringen ser inte att det finns några alternativ som kan antas vara mer positiva utifrån ett jämställdhetsperspektiv. I och med att det är fråga om produkter som har potential att nå nya målgrupper finns också en risk för att produkterna, om inga nya regler infördes, kan bidra till att fler kvinnor påbörjar ett bruk av nikotin.

## 14.8 Konsekvenser för barn och unga

Som beskrivits ovan förväntas förslagen om de tobaksfria nikotinprodukterna bromsa den snabba ökningen av marknaden för tobaksfritt snus som har skett under de senaste åren. Förslagen om tobaksfria nikotinprodukter innehåller en åldersgräns på 18 år vid försäljning. Vidare innehåller de begränsningar av marknadsföringen av dessa produkter. Marknadsföringen ska inte få riktas till eller skildra personer under 25 år och möjligheterna till marknadsföring utifrån produktens smaksättning begränsas.

Det finns tecken på att det har skett en kraftig ökning av användningen av tobaksfritt snus i ålderskategorin 14–18 år. I en undersökning som företaget Novus genomfört på uppdrag av A Non Smoking Generation angav 7 procent i denna ålderskategori 2019 att de någon gång använt snus. År 2020 var andelen 19 procent, vilket är mer än en fördubbling. Tobaksfritt snus är en produkt som saknar många av de egenskaper hos tobakssnus som kan ha en avhållande effekt hos personer som inte är vana vid att

använda nikotin. Det tobakfria snuset smaksätts dessutom på ett sätt som kan attrahera barn och ungdomar.

Genom att införa ålderskrav och införa de begränsningar av marknadsföringen som anges ovan bedöms förslagen bidra till att förhindra att barn och unga börjar använda tobaksfria nikotinprodukter.

E-cigarett är också produkter som är särskilt intressanta för barn och unga. Det har skett en signifikant ökning av antalet ungdomar i Sverige som någon gång har provat e-cigarett. 2014 svarade 23 procent av eleverna i årskurs nio att de någonsin hade provat e-cigarett. 2019 hade siffran stigit till 33 procent. När det gäller elever i årskurs två i gymnasiet var det 24 procent 2014 som angav att de hade provat e-cigarett. 2019 var det 37 procent som hade provat en sådan produkt.

Det är framför allt smaksättningen som kan attrahera barn och unga. Det är bl.a. mot denna bakgrund som regeringen föreslår ett förbud mot e-vätskor med tillsatser som leder till en märkbar doft eller smak av annat än tobak. Genom att smaksättningen av dessa produkter begränsas kraftigt bör produkterna bli betydligt mindre attraktiva för barn och unga.

Regeringen har tagit särskild hänsyn till barns och ungas hälsa och utveckling. Förslagen om tobaksfria nikotinprodukter och e-cigarett syftar till att förhindra att barn och unga börjar använda produkter som innehåller nikotin. Regeringen bedömer sammantaget att förslagen kan förväntas leda till att färre barn och unga börjar använda produkter som innehåller nikotin och utvecklar ett nikotinberoende.

## 14.9 Alternativa lösningar

Regleringen av tobaksfria nikotinprodukter motsvarar i hög grad vad som gäller för tobaksvaror och e-cigarett, vilket är en reglering som har ansetts ändamålsenlig med hänsyn till folkhälsan. När det gäller marknadsföringen är förslagen inte lika långtgående som på övriga tobaksområdet, men har bedömts ändamålsenliga inom de ramar som bl.a. uppställs utifrån tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Begränsningen av smaksättning av e-vätskor har utformats så att de produkter som är minst problematiska ur folkhälsosynpunkt, dvs. de som har en doft eller smak av tobak, fortfarande är tillåtna medan andra produkter som kan leda till ett ökat nikotinbruk förbjuds.

Regeringen har valt att inte föreslå en tillståndsplikt vid försäljning av e-cigarett och påfyllningsbehållare eftersom det har bedömts vara för långtgående i förhållande till de problem som har identifierats på området. Vidare har regeringen bedömt att det utöver ett införande av ett krav på särskild måttfullhet vid försäljning på fysiska försäljningsställen saknas anledning att ytterligare begränsa möjligheterna att marknadsföra e-cigarett och påfyllningsbehållare i olika medier.

Förslagen om att jämställa snusliknande produkter med livsmedel bedöms nödvändiga för att förhindra riskerna för t.ex. kontaminering.

Sammantaget har regeringen övervägt alternativ som är mindre inskränkande i den mån det har funnits utrymme för det. För att uppnå en tillräcklig nivå på folkhälsan, samt för att skydda barn och ungas hälsa, bedöms det dock saknas egentliga alternativ till de förslag som lämnas.

## 15 Författningskommentar

### 15.1 Förslaget till lag om tobaksfria nikotinprodukter

#### Lagens syfte och innehåll

1 § Denna lag syftar till att begränsa de hälsorisker och olägenheter som är förenade med bruk av tobaksfria nikotinprodukter.

I paragrafen anges lagens syfte.

Lagen gäller för tobaksfria nikotinprodukter. Vad som avses med tobaksfria nikotinprodukter framgår av bestämmelsen i 3 § 1, se kommentaren till den bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

2 § Denna lag innehåller bestämmelser om produkthanmälan, produktkrav, försäljning och marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter.

I paragrafen anges lagens innehåll.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

#### Uttryck i lagen

3 § I denna lag avses med

1. tobaksfri nikotinprodukt: en produkt utan tobak som innehåller nikotin för konsumtion,

2. detaljhandel: försäljning till konsumenter,

3. försäljningsställe: ett fysiskt försäljningsställe eller en webbplats för detaljhandel,

4. fysiskt försäljningsställe: en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel.

I paragrafen definieras vissa uttryck som används i lagen.

I *punkt 1* anges vad som avses med tobaksfri nikotinprodukt. Produkten får inte innehålla tobak. Med tobak avses blad och andra naturliga, bearbetade eller obearbetade delar av tobaksväxter. Produkten ska däremot innehålla nikotin. Med nikotin avses nikotinhaltiga alkaloider. Innebörden av begreppen tobak och nikotin har sin motsvarighet i artikel 2 första respektive nittonde punkten tobaksproduktdirektivet. Nikotinet ska vara avsett att konsumeras. Nikotinhaltiga produkter som inte är avsedda för konsumtion omfattas inte av lagen.

*Punkt 2* innehåller en definition av detaljhandel och motsvarar 1 kap. 3 § 4 lagen om tobak och liknande produkter. Med detaljhandel avses försäljning till konsumenter. Verksamhet som endast inbegriper anskaffning och innehav utgör inte detaljhandel.

*Punkt 3* och *4* innehåller definitioner av försäljningsställe respektive fysiskt försäljningsställe och motsvarar 1 kap. 3 § 6 och 7 lagen om tobak och liknande produkter. Med försäljningsställe avses både ett fysiskt försäljningsställe och en webbplats där det bedrivs detaljhandel. Med fysiskt

försäljningsställe avses en fysisk plats i form av en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme där det bedrivs detaljhandel.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

### **Förhållandet till andra lagar**

**4 §** Denna lag ska inte tillämpas på

1. produkter som omfattas av lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,

2. produkter som är klassificerade som narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64) eller som hälsofarliga varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, eller

3. läkemedel eller medicintekniska produkter som omfattas av läkemedelslagen (2015:315) eller lagen (2021:600) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om medicintekniska produkter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om lagens förhållande till annan lagstiftning.

Enligt *punkt 1* undantas produkter som omfattas av lagen om tobak och liknande produkter från lagens tillämpningsområde. Produkter som innehåller tobak omfattas inte av lagens tillämpningsområde, vilket följer av 1 § och 3 § 1. Den nu aktuella bestämmelsen innebär att lagen inte heller ska tillämpas på produkter utan tobak som omfattas av lagen om tobak och liknande produkter.

I *punkt 2* undantas produkter som är klassificerade som narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64) eller som hälsofarliga varor enligt lagen (1992:42) om förbud mot hälsofarliga varor från lagens tillämpningsområde.

I *punkt 3* undantas läkemedel eller medicintekniska produkter som omfattas av läkemedelslagen (2015:315) eller lagen (2021:600) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om medicintekniska produkter från lagens tillämpningsområde. Det innebär att produkter som har godkänts som läkemedel och som säljs i enlighet med kraven som gäller för läkemedel undantas från lagens tillämpningsområde. Det kan förekomma att en och samma produkt säljs både som ett läkemedel och som en tobaksfri nikotinprodukt. I så fall undantas de exemplar av produkten som säljs som läkemedel från lagens tillämpningsområde, medan de exemplar som säljs på annat sätt kan omfattas av lagens tillämpningsområde.

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

### **Produktanmälan**

**5 §** Tillverkare och importörer ska till Folkhälsomyndigheten anmäla alla tobaksfria nikotinprodukter som de avser att tillhandahålla konsumenterna på marknaden. En ny anmälan ska lämnas in för varje väsentlig ändring av produkten. Anmälan ska lämnas in senast sex månader innan produkten är avsedd att tillhandahållas konsumenterna på marknaden. Anmälan ska även göras när produkten återkallas från marknaden av tillverkaren eller importören.

Tobaksfria nikotinprodukter får inte tillhandahållas konsumenterna på marknaden om en sådan anmälan inte har gjorts. Detsamma gäller om anmälan inte uppfyller de föreskrifter om produktanmälan som har meddelats med stöd av 48 § 1.



Paragrafen innehåller bestämmelser om produkthanmälan.

Av *första stycket* framgår att det är tillverkare och importörer som ska anmäla alla tobaksfria nikotinprodukterna till Folkhälsomyndigheten. Skyldigheten omfattar alla tobaksfria nikotinprodukter som avses att tillhandahållas konsumenterna på marknaden. Anmälan är en förutsättning för att Folkhälsomyndigheten ska kunna utöva tillsyn över produkterna. De närmare kraven på produkthanmälan meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer med stöd av 48 § 1.

Första stycket innehåller också en skyldighet att vid väsentliga ändringar av en produkt göra en ny anmälan till Folkhälsomyndigheten. Vad som utgör en väsentlig ändring får avgöras i det enskilda fallet. Att innehållet i eller sammansättningen av en tobaksfri nikotinprodukt ändras på ett sådant sätt att det påverkar de uppgifter som lämnats i den ursprungliga produkthanmälan talar för att en väsentlig ändring av produkten gjorts. En anmälan ska även göras när en produkt återkallas från marknaden av tillverkaren eller importören. Skyldigheten att anmäla ändringar av produkten eller när produkten återkallas från marknaden omfattar, på samma sätt som vid en anmälan av en ny produkt, både tillverkaren och importören.

Anmälan av en ny produkt eller en ändring av en produkt ska göras senast sex månader innan produkten är avsedd att tillhandahållas konsumenterna på marknaden. En anmälan om att en produkt återkallats från marknaden ska göras i samband med återkallandet.

*Andra stycket* innehåller ett förbud mot att tillhandahålla tobaksfria nikotinprodukter till konsumenterna om inte produkten har anmälts på föreskrivet sätt. Förbudet mot att tillhandahålla produkterna är inte begränsat till vissa aktörer, utan omfattar såväl tillverkare och importörer som detaljister.

Tillsynen över kravet på produkthanmälan regleras i 24 § 1, 26 § 1, 22 § första stycket och 23 §. För närmare detaljer om tillsynen, se kommentaren till de paragraferna.

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.

## Produktkrav

6 § Tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ansvarar för att produkterna uppfyller de krav som följer av föreskrifter om innehåll och utformning som har meddelats med stöd av 48 § 2.

Tobaksfria nikotinprodukter som inte uppfyller kraven får inte tillhandahållas konsumenterna på marknaden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om produktkrav.

Av paragrafens *första stycke* framgår att de tobaksfria nikotinprodukterna ska uppfylla vissa krav på innehåll och utformning som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 48 § 2. Det är tillverkaren och importören som är ansvarig för att tobaksfria nikotinprodukter uppfyller de krav som föreskrivs om produkternas innehåll och utformning.

I *andra stycket* finns ett förbud mot att tillhandahålla konsumenterna tobaksfria nikotinprodukter som inte uppfyller föreskrivna krav om innehåll och utformning. Förbudet mot att tillhandahålla produkterna är inte

begränsat till vissa aktörer, utan omfattar såväl tillverkare och importörer som detaljister.

Tillsynen över produktkraven regleras i 24 § 2, 26 § 1, 22 § första stycket och 23 §. För närmare detaljer om tillsynen, se kommentaren till de paragraferna.

Övervägandena finns i avsnitt 10.9.

## **Märkning**

**7 §** Förpackningar till tobaksfria nikotinprodukter ska förses med en innehållsdeklaration och en text som upplyser om nikotinets skadeverkningar (hälsovarning).

Tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ansvarar för att förpackningarna uppfyller kraven i första stycket.

Om förpackningarna inte uppfyller kraven, får produkten inte tillhandahållas konsumenter på marknaden. Detsamma gäller om innehållsdeklarationen eller hälsovarningen inte uppfyller de föreskrifter om innehåll och utformning som har meddelats med stöd av 48 § 3 och 4.

Paragrafen innehåller tillsammans med 8 § bestämmelser om märkning.

Av *första stycket* framgår att produktförpackningen ska förses med en innehållsdeklaration och en hälsovarning. Med hälsovarning menas en text som informerar om nikotinets skadeverkningar. Kraven på utformningen av innehållsdeklarationen och hälsovarningen meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer med stöd av 48 § 3 och 4.

Av *andra stycket* framgår att det, på samma sätt som när det gäller produktkraven, är tillverkaren och importören som ansvarar för att förpackningar till tobaksfria nikotinprodukter förses med en innehållsdeklaration och en hälsovarning.

I *tredje stycket* finns ett förbud mot att tillhandahålla konsumenter tobaksfria nikotinprodukter som inte uppfyller föreskrivna krav om innehållsdeklaration och hälsovarning. Förbudet mot att tillhandahålla produkterna är inte begränsat till vissa aktörer, utan omfattar såväl tillverkare och importörer som detaljhandlare.

Tillsynen över kraven på innehållsdeklaration och hälsovarning regleras i 24 § 3, 26 § 2, 22 § första stycket och 23 §. För närmare detaljer om tillsynen, se kommentaren till de paragraferna.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.

**8 §** Märkningen på tobaksfria nikotinprodukter eller på sådana produkters förpackningar får inte

1. antyda att en viss tobaksfri nikotinprodukt är mindre skadlig än andra sådana produkter, eller
2. likna ett livsmedel eller en kosmetisk produkt.

Paragrafen innehåller tillsammans med 7 § bestämmelser om märkning.

*Punkt 1* innehåller ett förbud mot att utforma märkningen på produkter eller förpackningar till tobaksfria nikotinprodukter på ett sätt som antyder att en viss tobaksfri nikotinprodukt är mindre skadlig än en annan sådan tobaksfri nikotinprodukt.

*Punkt 2* innehåller ett förbud mot att utforma märkningen på produkter eller förpackningar till tobaksfria nikotinprodukter på ett sådant sätt att produkterna liknar ett livsmedel eller en kosmetisk produkt.

Med förpackningar avses både styck- och ytterförpackningar.

Tillsynen över kravet på märkning regleras genom 24 § 3, 26 § 2, 22 § första stycket och 23 §. För närmare detaljer om tillsynen, se kommentaren till de paragraferna.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.

## Marknadsföring

**9 §** Vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter till konsumenter ska särskild måttfullhet iakttas. Reklam eller andra marknadsföringsåtgärder får inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av tobaksfria nikotinprodukter.

Hänvisning till produktens smak får endast göras om det är motiverat av konsumentens behov av produktinformation.

Marknadsföringen får inte riktas särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år.

Paragrafen innehåller tillsammans med 10 § de övergripande krav som gäller vid all marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter.

I *första stycket* finns ett generellt krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring som gäller oavsett i vilka medier reklam eller marknadsföringsåtgärd förekommer. Med marknadsföring avses enligt 3 § marknadsföringslagen (2008:486) reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter. Begreppet marknadsföring i denna lag ska ha samma innebörd som i marknadsföringslagen. Det innebär att bestämmelsen reglerar åtgärder i näringsverksamhet, dvs. sådant som typiskt sett faller utanför tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde. Reglerna om marknadsföring inskränker alltså inte det område som skyddas av dessa grundlagar.

Första stycket innehåller även ett förtydligande om att kravet på särskild måttfullhet innebär att reklam eller andra marknadsföringsåtgärder inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av tobaksfria nikotinprodukter.

En liknande bestämmelse om måttfullhet vid marknadsföring finns för tobaksvaror när det gäller marknadsföring på fysiska försäljningsställen i nuvarande 4 kap. 2 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter. Vad som sägs i förarbetena till den bestämmelsen om återhållsam exponering av varumärken, reklamskyltar av måttfull karaktär, diskreta logotyper på exempelvis kyldiskar för snusförpackningar och om kommersiella meddelanden i butiker som säljer andra varor, såsom livsmedel, kan även tjäna som vägledning vid tillämpning av denna paragraf (prop. 2004/05:118 s. 59).

Av *andra stycket* framgår att hänvisning till produktens smak endast får ske om det är motiverat av konsumentens behov av produktinformation. En näringsidkare får lämna sakliga upplysningar om smaksättning som riktar sig till konsumenter av tobaksfria nikotinprodukter. Däremot får näringsidkaren inte använda reklam eller marknadsföringsåtgärder som skapar onödigt uppmärksamhet kring en produkt och som därigenom

riskerar att dra till sig nya konsumenter. Förbudet mot att hänvisa till smak om det inte är motiverat ur konsumentens behov av produktinformation får betydelse för hur exempelvis produktförpackningar kan utformas, men är inte begränsat till vissa former av reklam eller marknadsföringsåtgärder. Det gäller alltså all information, såväl skriftlig som muntlig, som en näringsidkare lämnar konsumenter.

I *tredje stycket* finns förbud dels mot att rikta marknadsföring särskilt till barn eller ungdomar, dels mot att skildra barn eller ungdomar. Med barn avses personer som inte fyllt 18 år och med ungdomar avses personer som har fyllt 18 år men inte fyllt 25 år.

Tillsynen över bestämmelserna om marknadsföring i paragrafen regleras i 24 § andra stycket, 27 §, 22 § andra stycket och 23 §. För närmare detaljer om tillsynen, se kommentaren till de paragraferna.

Övervägandena finns i avsnitt 10.12.1.

**10 §** En hälsovarning ska på ett tydligt sätt återges vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter till konsumenter genom kommersiella annonser i

1. periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,

2. andra tryckta skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, eller

3. informationssamhällets tjänster.

Om det finns flera hälsovarningar, ska minst en av dem återges. Vid upprepad annonsering ska de olika hälsovarningarna användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning.

Första stycket 2 gäller inte marknadsföring inne på fysiska försäljningsställen.

Paragrafen innehåller tillsammans med 9 § de övergripande krav som gäller vid all marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter.

I *första stycket* finns ett krav på att det vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter till konsumenter på ett tydligt sätt ska återges en hälsovarning. Av 7 § framgår att med hälsovarning menas en text som informerar om nikotinet skadeverkningar och att hälsovarningens exakta utformning får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av bemyndigandet i 48 § 4. Kravet gäller inte marknadsföring som riktar sig till exempelvis återförsäljare.

Enligt *punkt 1* gäller kravet på att återge en hälsovarning vid marknadsföring genom kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig. Med kommersiella annonser avses samma sak som i 1 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen. Av förarbetena till den bestämmelsen framgår att med annons menas ett av annonsören betalt meddelande. Annonsen ska vidare syfta till försäljning av tobaksfria nikotinprodukter. Att den är kommersiell i annat hänseende är inte tillräckligt (prop. 1973:123 s. 46–47).

Av *punkt 2* och *3* framgår att kravet på hälsovarning vid marknadsföring genom kommersiella annonser även gäller andra tryckta skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och i informationssamhällets tjänster. Med informationssamhällets tjänster avses samma sak som i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

I 7 § första stycket finns ett krav på att en hälsovarning ska finnas på produktförpackningen. Redan genom att en produktförpackning med en hälsovarning visas upp kan syftet med kravet på hälsovarning vid marknadsföring i vissa fall vara uppfyllt. I andra fall behöver en hälsovarning återges även på annat sätt, t.ex. när produktförpackningen endast visas upp flyktigt eller inte alls. Förutsatt att hälsovarningen återges på ett tillräckligt tydligt sätt ska den inte behöva återges mer än en gång under en och samma reklam- eller marknadsföringsåtgärd.

I *andra stycket* finns bestämmelser om vad som gäller när det finns mer än en hälsovarning.

*Tredje stycket* innehåller ett undantag för andra tryckta skrifter än periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter när de används inne på fysiska försäljningsställen. Undantaget innebär att kravet på hälsovarning inte gäller för exempelvis reklamskyltar inne i fysiska butiker.

Tillsynen över bestämmelserna om hälsovarning regleras i 24 § andra stycket, 27 §, 22 § andra stycket och 23 §. För närmare detaljer om tillsynen, se kommentaren till de paragraferna.

Övervägandena finns i avsnitt 10.12.4.

**11 §** Det är förbjudet att marknadsföra tobaksfria nikotinprodukter till konsumenter genom kommersiell reklam i tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar.

En leverantör av en videodelningsplattform får inte tillhandahålla sådan reklam som avses i första stycket före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program på plattformen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om marknadsföring i tv-sändningar, beställ-tv ljudradiosändningar och på videodelningsplattformar.

I *första stycket* förbjuds reklam i radio och tv. Bestämmelsen meddelas med stöd av 1 kap. 19 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen. Begreppet kommersiell reklam har samma innebörd som i den bestämmelsen. Begreppen tv-sändning, beställ-tv och ljudradiosändning definieras i radio- och tv-lagen (2010:696).

Enligt *andra stycket* förbjuds en leverantör av en videodelningsplattform att tillhandahålla reklam före, under eller efter användargenererade videor och tv-program på plattformen. Videodelningsplattformar faller utanför det område som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen och den lagen hindrar därför inte att ett förbud mot reklam på en sådan plattform införs. Begreppet videodelningsplattform definieras i radio- och tv-lagen.

Förbuden kan sanktioneras med en marknadsstörrningsavgift, se 13 §.

Tillsynen över bestämmelsen om marknadsföring regleras i 27 §. För närmare detaljer om tillsynen, se kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.12.2.

**12 §** Tillverkare, partihandlare och importörer får inte sponsra evenemang eller verksamheter dit allmänheten har tillträde om sponsringen främjar tobaksfria nikotinprodukter.

Bestämmelser om förbud mot sponsring i tv, radio och på videodelningsplattformar och produktplacering i tv och på videodelningsplattformar finns i radio och tv-lagen (2010:696).

Paragrafen innehåller en bestämmelse om förbud mot sponsring och upplysningar om att det finns bestämmelser om förbud mot sponsring och produktplacering i radio- och tv-lagen (2010:696).

I *första stycket* finns ett förbud mot sponsring av evenemang och verksamheter dit allmänheten har tillträde. Bestämmelsen omfattar varje form av offentliga och privata bidrag. När det gäller begreppen evenemang och verksamhet avses samma sak som i bestämmelserna om sponsring av tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare i lagen om tobak och liknande produkter (prop. 2004/05:118 s. 60–61. samt prop. 2016/17:132 s. 90–91.). Med evenemang avses en organiserad händelse särskilt av kulturellt eller idrottsligt slag. En verksamhet innebär en fortlöpande aktivitet. Exempel på evenemang som bestämmelsen tar sikte på är konserter, idrottstävlingar, enskilda teaterföreställningar och festivaler. Verksamhet som omfattas av bestämmelsen kan exempelvis vara driften av idrottsanläggningar, ungdomsgårdar, muséer och teatrar. Det rör sig alltså om evenemang och verksamheter som i sig inte omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Vart den exakta gränsen för bestämmelsens omfattning går får överlämnas åt rättstillämpningen att bestämma.

Förbudet omfattar tillverkare, partihandlare och importörer. Den som är detaljhandlare har därmed möjlighet att sponsra exempelvis ett lokalt idrottslag.

Sponsringen ska därutöver främja tobaksfria nikotinprodukter för att vara förbjuden. Det innebär att åtgärden ska syfta till eller ha den direkta eller indirekta verkan att främja en produkt.

*Andra stycket* innehåller upplysning om att det finns bestämmelser i radio- och tv-lagen om förbud mot sponsring av program i radio och tv och för leverantörer av videodelningsplattformar. Stycket innehåller även upplysningar om att det finns bestämmelser i radio- och tv-lagen om förbud mot produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter i tv och för leverantörer av videodelningsplattformar i radio- och tv-lagen.

Tillsynen över bestämmelsen om sponsring regleras i 27 §. För närmare detaljer om tillsynen, se kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.12.3.

**13 §** En marknadsföringsåtgärd som strider mot någon av 8–11 §§ och 12 § första stycket ska, vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486), anses vara otillbörlig mot konsumenter. En marknadsföringsåtgärd som strider mot 11 § kan medföra marknadsstörmingsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om otillbörlig marknadsföring och om marknadsstörmingsavgift.

Av *första meningen* framgår att bestämmelserna om otillbörlig marknadsföring i marknadsföringslagen (2008:486) ska tillämpas på åtgärder som strider mot någon av 8–12 §§. *Andra meningen* gör det möjligt att påföra en näringsidkare marknadsstörmingsavgift vid överträdelser av förbudet mot marknadsföring i radio och tv som finns i 11 §.

Övervägandena finns i avsnitt 10.12.5.

## Rapporteringskyldighet

**14 §** Tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ska varje år till Folkhälsomyndigheten lämna in

1. fullständiga uppgifter om försäljningsvolym, och
2. uppgifter om preferenserna hos olika konsumentgrupper, inbegripet barn eller ungdomar som inte fyllt 25 år.

Tobaksfria nikotinprodukter får inte tillhandahållas konsumenterna på marknaden om den rapporteringskyldighet som följer av första stycket eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av 48 § 5 inte har uppfyllts.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rapporteringskyldighet.

*Första stycket* innehåller en skyldighet för tillverkare och importörer att lämna in fullständiga uppgifter om försäljningsvolym och uppgifter om preferenserna hos olika konsumentgrupper, inbegripet unga människor. Rapporteringen ska göras till Folkhälsomyndigheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 48 § 5 meddela ytterligare föreskrifter om hur fullgörandet av rapporteringskyldigheten ska gå till. Det innebär till exempel att uppgiftsskyldigheten kan komma att omfatta fler konsumentgrupper än unga människor.

Skyldigheten att lämna in uppgifter om försäljningsvolym och konsumentgrupper är inte begränsad till de uppgifter som blivit tillgänglig eller utförts under det närmast föregående året. Vid det första rapporteringstillfället efter lagens ikraftträdande är tillverkare och importörer skyldiga att lämna in samtliga uppgifter som de har tillgängliga och som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Därefter behöver sådana uppgifter som redan har rapporterats inte rapporteras på nytt.

I *andra stycket* finns ett förbud mot att tillhandahålla konsumenterna tobaksfria nikotinprodukter när den föreskrivna rapporteringskyldigheten inte är uppfylld. Förbudet mot att tillhandahålla produkterna är inte begränsat till vissa aktörer, utan omfattar såväl tillverkare och importörer som detaljhandlare.

Tillsynen över rapporteringskyldigheten regleras i 24 § 4, 26 § 1, 22 § första stycket och 23 §. För närmare detaljer om tillsynen, se kommentaren till de paragraferna.

Övervägandena finns i avsnitt 10.13.

## Produktkontroll

**15 §** Tillverkare, importörer och distributörer av tobaksfria nikotinprodukter ska upprätta och upprätthålla ett system för att samla in information om alla misstänkta skadliga effekter som dessa produkter har på människors hälsa.

Informationen ska på begäran lämnas till Folkhälsomyndigheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på informationsinsamling.

Enligt *första stycket* ska tillverkare, importörer och distributörer av tobaksfria nikotinprodukter upprätta och upprätthålla ett system för att samla in information om alla misstänkta skadliga effekter som sådana produkter har på människors hälsa. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får genom ett bemyndigande i 48 § 6 meddela ytterligare föreskrifter om systemet för informationsinsamling.

Begreppet distributör är vidare än begreppet parthandlare. Med distributör avses varje fysisk eller juridisk person i leveranskedjan utöver

tillverkaren och importören som tillhandahåller en produkt på marknaden. Distributör är alltså ett samlingsbegrepp för t.ex. grossister, återförsäljare och detaljhandlare. Den som köper in en tobaksfri nikotinprodukt från ett företag, antingen i Sverige eller inom EU, i syfte att sälja den vidare till konsumenter eller andra företag är att betrakta som en distributör. Det gäller oavsett om försäljningen sker direkt från ett lager, i butik, i varuhus eller via internet.

Av *andra stycket* framgår att den insamlade informationen på begäran ska lämnas ut till Folkhälsomyndigheten. Därutöver följer av bestämmelsen i 16 § andra stycket att tillverkare, importörer och distributörer av tobaksfria nikotinprodukter i vissa fall är skyldiga att underrätta Folkhälsomyndigheten om misstänkta produktbrister.

Tillsynen över informationsinsamlingen regleras i 26 § 1. För närmare detaljer om tillsynen, se kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.14.

**16 §** Om en tillverkare, importör eller distributör av tobaksfria nikotinprodukter anser, eller har skäl att anta, att en sådan produkt inte är säker eller av god kvalitet eller att den på annat sätt inte är förenlig med denna lag eller anslutande föreskrifter, ska denne omedelbart

1. vidta de korrigerande åtgärder som är nödvändiga för att den berörda produkten ska bli förenlig med denna lag,
2. dra tillbaka produkten, eller
3. återkalla produkten.

När en åtgärd enligt första stycket vidtas, ska Folkhälsomyndigheten omedelbart underrättas om produktens brister, vilken åtgärd som vidtagits och resultaten av åtgärden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om åtgärder vid brister av en produkt.

Tillverkare, importörer och distributörer av tobaksfria nikotinprodukter ska vidta vissa åtgärder om en vara inte är säker, av god kvalitet eller på annat sätt inte är förenlig med lagen eller anslutande föreskrifter. Anslutande föreskrifter omfattar såväl föreskrifter som har meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen som föreskrifter som har meddelats med stöd av restkompetensen eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Med distributör avses varje fysisk eller juridisk person i leveranskedjan utöver tillverkaren och importören som tillhandahåller en produkt på marknaden. Distributör är alltså ett samlingsbegrepp för t.ex. grossister, återförsäljare och detaljhandlare.

Av *första stycket* framgår att skyldigheten inträder redan när det finns tillräckliga indikationer på att produkten är bristfällig. Det behöver alltså inte vara klarlagt att så är fallet. Skyldigheten inträffar omedelbart och omfattar korrigerande åtgärder, tillbakadragande och återkallelse. Med tillbakadragande avses varje åtgärd i syfte att förhindra att en produkt i leveranskedjan tillhandahålls på marknaden. Med återkallelse avses varje åtgärd för att dra tillbaka en produkt som redan har tillhandahållits slutanvändaren.

Om en åtgärd enligt första stycket vidtas ska Folkhälsomyndigheten enligt *andra stycket* omedelbart underrättas. Tillverkaren, importören eller distributören ska lämna uppgifter om produktens brister, vilken åtgärd som har vidtagits och resultaten av åtgärden.



Att rapportering har skett till Folkhälsomyndigheten innebär inte att tillverkaren, importören eller distributören kan bortse från skyldigheter som följer av annan lagstiftning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 48 § 7 meddela ytterligare föreskrifter om underrättelsesyldigheten.

Tillsynen över rapporteringsskyldigheten regleras i 26 § 1. För närmare detaljer om tillsynen, se kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.14.

## **Anmälan om försäljning**

**17 §** En näringsidkare får inte bedriva detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter utan att först ha anmält försäljningen.

Anmälan av en näringsidkare som har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige ska göras till den kommun där det fysiska försäljningsstället är beläget. Om ett fysiskt försäljningsställe saknas, ska anmälan göras till den kommun där företaget har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, till den kommun där företaget har ett fast driftställe.

Saknar näringsidkaren säte eller fast driftställe i Sverige ska anmälan göras till Folkhälsomyndigheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om anmälan om försäljning.

*Av första stycket* framgår att detaljhandel av tobaksfria nikotinprodukter inte får bedrivas utan att näringsidkaren först har gjort en anmälan om försäljning. Kravet på anmälan är förenat med straffansvar enligt 45 § andra stycket.

*I andra stycket* anges att anmälan av en näringsidkare som har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige ska göras till en viss kommun. Med uttrycket fast driftställe för näringsverksamhet avses samma sak som i 2 kap. 29 § inkomstskattelagen (1999:1229), dvs. en stadigvarande plats för affärsverksamhet varifrån verksamheten helt eller delvis bedrivs, alternativt att någon som är verksam för en näringsverksamhet i Sverige har fått och regelmässigt använder fullmakt att ingå avtal för verksamhetens innehavare.

Anmälan ska ske i varje kommun där näringsidkarens fysiska försäljningsställen är belägna. Med fysiskt försäljningsställe avses enligt 3 § 4 en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel. Näringsidkare som saknar fysiskt försäljningsställe, och t.ex. sköter försäljningen genom internet, ska anmäla försäljningen till den kommun där företaget har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, till den kommun där företaget har ett fast driftställe.

*I tredje stycket* anges att en näringsidkare som varken har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige ska göra sin anmälan till Folkhälsomyndigheten.

Ytterligare krav på anmälan finns i 18 §.

Tillsynen över anmälningskravet regleras i 25 § 1, 26 § 3, 22 § första stycket och 23 §.

Övervägandena finns i avsnitt 10.15.

## Egenkontroll

**18 §** Den som bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter ska utöva egenkontroll över försäljningen och hanteringen i övrigt av tobaksfria nikotinprodukter och se till att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.

Till anmälan om försäljning enligt 17 § ska egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens och Folkhälsomyndighetens tillsyn bifogas. Ändrade uppgifter ska utan dröjsmål anmälas till kommunen respektive Folkhälsomyndigheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om egenkontroll.

Av *första stycket* framgår att den som bedriver anmälningspliktig detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter är skyldig att bedriva egenkontroll över att försäljningen uppfyller lagens krav, däribland ålderskraven. Skyldigheten innebär också ett krav på att se till att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram. Programmet får utformas utifrån verksamhetens omfattning och art. Normalt krävs mer detaljerade program för större verksamheter.

I *andra stycket* finns ett krav på att egenkontrollprogrammet och övriga uppgifter som behövs för kommunens och Folkhälsomyndighetens tillsyn ska bifogas anmälan om försäljning enligt 17 §. Andra stycket innehåller också ett krav på anmälan utan dröjsmål av ändrade uppgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 48 § 8 meddela föreskrifter om utformningen av egenkontrollprogram.

Tillsynen över egenkontrollen regleras i 25 § 1, 26 § 3, 22 § första stycket och 23 §.

Övervägandena finns i avsnitt 10.15.

## Ålderskrav

**19 §** Tobaksfria nikotinprodukter får inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut en sådan produkt ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder.

Om det finns särskild anledning att anta att produkten är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år, får den inte lämnas ut.

På försäljningsställen ska det finnas ett tydligt och klart synbart meddelande med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut tobaksfria nikotinprodukter till den som inte har fyllt 18 år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om åldersgräns och ålderskrav vid försäljning.

I *första stycket* finns ett förbud mot att i näringsverksamhet lämna ut tobaksfria nikotinprodukter till personer under 18 år. Den som lämnar ut sådana produkter är skyldig att förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år. Skyldigheten innebär att om det vid försäljning föreligger tveksamhet beträffande en kunds ålder så måste säljaren kräva att kunden visar att denne har fyllt 18 år genom uppvisande av en giltig legitimation eller på annat likvärdigt sätt. Om kunden inte kan visa att denne har uppnått en ålder av 18 år får produkten inte säljas eller lämnas ut.

*Andra stycket* innebär ett förbud mot att sälja eller på annat sätt lämna ut tobaksfria nikotinprodukter vid misstänkt langning till en underårig person.

Förbudsbestämmelserna kompletteras av en bestämmelse i *tredje stycket* om att det ska finnas ett tydligt och klart synbart meddelande på försäljningsstället med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut tobaksfria nikotinprodukter till den som inte har fyllt 18 år. Med försäljningsställe avses såväl fysiska försäljningsställen som webbplatser för detaljhandel, se 3 § 3. Kravet gäller alltså både i fysiska och digitala försäljningsmiljöer.

Förbuden i första och andra stycket omfattas av straffansvar enligt 45 § andra stycket.

Tillsynen över ålderskraven regleras i 25 § 2, 22 § första stycket och 23 §. För närmare detaljer om tillsynen, se kommentaren till de paragraferna.

Övervägandena finns i avsnitt 10.16.

**20 §** Tobaksfria nikotinprodukter som säljs till konsumenter ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Detta gäller även när försäljningen sker genom automat, distansförsäljning eller på liknande sätt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ålderskrav vid försäljning.

De tobaksfria nikotinprodukterna ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Bestämmelsen är ett tillägg till förvissandekravet i 19 § första stycket. Genom tillägget ställs krav på att försäljningen ska ske på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder genom uppvisande av giltig legitimation eller på ett annat likvärdigt sätt. Närmare detaljer om skyldigheten att kontrollera mottagarens ålder vid detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter meddelas i föreskrifter om egenkontroll av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer med stöd av 48 § 8.

Kravet gäller all försäljning. Uppräkningen i paragrafen är endast en exemplifiering. Det innebär att kravet omfattar såväl försäljning som sker genom en fysisk butik som försäljning som sker genom en webbutik. Det är den näringsidkare som säljer den tobaksfria nikotinprodukten som ansvarar för att mottagarens ålder kontrolleras på ett tillfredställande sätt.

Kontrollen ska ske i förhållande till mottagaren. Med försäljningen avses hela distributionskedjan till mottagaren, oavsett om ett annat företag ombesörjer transporten. Det innebär att den näringsidkare som säljer den tobaksfria nikotinprodukten ansvarar för kontrollen av att mottagaren har fyllt 18 år även när utlämnandet sker genom ett annat företag som denne har anlitat.

Om försäljningen sker genom automat måste det säkerställas att underåriga inte kan köpa tobaksfria nikotinprodukter. Det kan exempelvis ske genom att butikspersonal håller automaten under uppsikt. Det är inte möjligt att ange hur kontrollen ska ske vid alla tänkbara försäljningssätt. Det får i stället lämnas till rättstillämpningen att avgöra när en näringsidkare har organiserat en verksamhet på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder på ett tillfredsställande sätt.

Tillsynen över kravet på att kontrollera åldern regleras i 25 § 2, 22 § första stycket och 23 §. För närmare detaljer om tillsynen, se kommentaren till de paragraferna.

Övervägandena finns i avsnitt 10.16

**21 §** Tobaksfria nikotinprodukter får föras in i landet endast av den som har fyllt 18 år.

Paragrafen innehåller ett bestämmelser om införselförbud.

Införselförbudet innebär att underåriga inte får föra in tobaksfria nikotinprodukter i landet. Paragrafen kompletterar ålderskraven vid försäljning i 19 och 20 §. Tullverket har enligt 3 § 9 lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen rätt att utöva kontroll av åldersgränsen vid införsel av tobaksfria nikotinprodukter.

Övervägandena finns i avsnitt 10.16.

## **Tillsyn**

**22 §** Folkhälsomyndigheten ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 24 § första stycket 1–4 och kommunens och Polismyndighetens tillsyn enligt 25 §.

Konsumentverket ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 24 § andra stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser tillsynsvägledning.

I 26 och 27 §§ regleras i vilka fall Folkhälsomyndigheten och Konsumentverket har ett tillsynsansvar mot verksamheter. Folkhälsomyndigheten och Konsumentverket ansvarar för tillsynsvägledningen när det gäller kommunens och Polismyndighetens tillsyn på de områden där Folkhälsomyndigheten och Konsumentverket också har ett tillsynsansvar. Med tillsynsvägledning avses samma sak som i 7 kap. 1 § lagen om tobak och liknande produkter. Det innebär att myndigheterna har till uppgift att utvärdera, följa upp och samordna tillsynsverksamheten samt ge stöd och råd till andra tillsynsorgan (se prop. 2017/18:156 s. 207).

Av *första stycket* framgår att Folkhälsomyndigheten ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 24 § över bestämmelserna om produktanmälan, produktkrav, innehållsdeklaration, hälsovarning, märkning, och rapporteringsskyldighet. Det framgår även att Folkhälsomyndigheten ansvarar för tillsynsvägledning över kommunens och Polismyndighetens tillsyn över bestämmelserna om anmälan om försäljning, egenkontroll och åldersgräns.

Konsumentverkets ansvar för tillsynsvägledning framgår av *andra stycket*. Myndigheten har ansvar för tillsynsvägledning över kommunens tillsyn när det gäller bestämmelserna om marknadsföring på eller i anslutning till fysiska försäljningsställen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.17.

**23 §** Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet enligt 24 och 25 §§. I tillsynen ingår att

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om länsstyrelsens tillsyn.

Länsstyrelsen ska utöva tillsyn inom länet över de områden som kommunen och Polismyndigheten ska utöva tillsyn över enligt 24 och 25 §§.

I *punkt 1* och *2* preciseras vad som ingår i länsstyrelsens tillsynsansvar. Länsstyrelsen ska följa kommunernas verksamhet och biträda dessa med information och råd. Länsstyrelsen ska vidare främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra. Här avses dels samarbete mellan den nämnd i en kommun som ansvarar för tillsynen av tobaksfria nikotinprodukter och andra nämnder i samma kommun som har ansvaret för tillsynen av samma företag (t.ex. tobakstillsynen eller alkoholtillsynen), dels nämnder i olika kommuner som ansvarar för tillsynen av tobaksfria nikotinprodukter. Vidare ska länsstyrelsen främja samarbete mellan tillsynsmyndigheter och andra samhällsorganisationer.

Övervägandena finns i avsnitt 10.17.

**24 §** Kommunen utövar tillsyn på fysiska försäljningsställen över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. produktanmälan enligt 5 §,
2. produktkrav enligt 6 §,
3. innehållsdeklaration, hälsovarning och märkning enligt 7 och 8 §§, och
4. rapporteringsskyldighet enligt 14 §.

Kommunen utövar även tillsyn på eller i anslutning till fysiska försäljningsställen över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller marknadsföring enligt 9 och 10 §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens tillsyn på fysiska försäljningsställen.

Kommunen har ansvar för tillsynen på fysiska försäljningsställen avseende bestämmelserna om produktanmälan, produktkrav, innehållsdeklaration, hälsovarning, märkning och rapporteringsskyldighet i denna lag och anslutande föreskrifter. Kommunen har även ansvar för tillsynen på eller i anslutning till fysiska försäljningsställen över bestämmelserna om marknadsföring i denna lag och anslutande föreskrifter.

Anslutande föreskrifter omfattar såväl föreskrifter som har meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen som föreskrifter som har meddelats med stöd av restkompetensen eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

Bestämmelser om ytterligare tillsyn som kommunen ska bedriva tillsammans med Polismyndigheten finns i 25 §.

Övervägandena finns i avsnitt 10.17.

**25 §** Kommunen och Polismyndigheten utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. anmälan om försäljning och egenkontroll enligt 17 och 18 §§ när näringsidkaren har säte eller fast försäljningsställe för näringsverksamhet i Sverige, och
2. ålderskrav enligt 19 och 20 §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens och Polismyndighetens tillsyn.

Kommunen och Polismyndigheten har ett delat tillsynsansvar över att försäljningen av produkterna har anmälts, egenkontroll utövas och bestäm-

melserna om ålderskontroll uppfylls. Denna del av tillsynen är inte begränsad till fysiska försäljningsställen.

Kommunen och Polismyndighetens tillsynsansvar över anmälan om försäljning och egenkontroll omfattar inte näringsidkare som saknar säte eller fast driftställe i Sverige. I de fallen utövar Folkhälsomyndigheten tillsyn eftersom de ska ta emot anmälan från en sådan näringsidkare, se 17 § tredje stycket och 26 § 3.

Anslutande föreskrifter omfattar såväl föreskrifter som har meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen som föreskrifter som har meddelats med stöd av restkompetensen eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.17.

**26 §** Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. produktanmälan, produktkrav, rapporteringsskyldighet och produktkontroll enligt 5, 6 och 14–16 §§, i andra fall än som avses i 24 § första stycket,

2. innehållsdeklaration, hälsovarning och märkning enligt 7 och 8 §§, i andra fall än som avses i 24 § första stycket, och

3. anmälan om försäljning och egenkontroll enligt 17 och 18 §§ när näringsidkaren saknar säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Folkhälsomyndighetens tillsyn.

Av paragrafen framgår att Folkhälsomyndigheten ska utöva tillsyn över att lagen och anslutande föreskrifter följs i andra fall än när kommunen eller Polismyndigheten utövar tillsyn över dessa regler. Med anslutande föreskrifter avses såväl föreskrifter som har meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen, som föreskrifter som har meddelats med stöd av restkompetensen eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

Enligt *punkt 1* har Folkhälsomyndigheten tillsynsansvar över reglerna om produktanmälan, produktkrav och rapporteringsskyldighet när tillsynen inte sker på ett fysiskt försäljningsställe. Dessutom har myndigheten tillsynsansvar över reglerna om produktkontroll. I begreppet produktkontroll ingår såväl kravet på insamlingssystem som åtgärder vid produkters brister.

Av *punkt 2* framgår att Folkhälsomyndigheten har tillsynsansvar över hälsovarningar, innehållsdeklaration och märkning när tillsynen inte sker på ett fysiskt försäljningsställe.

Enligt *punkt 3* har Folkhälsomyndigheten tillsynsansvar över kravet på anmälan om försäljning och egenkontroll i de fall en näringsidkare saknar säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige.

Folkhälsomyndighetens ansvar för tillsynsvägledning framgår av 22 § första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 10.17.

**27 §** Konsumentverket utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller marknadsföring enligt 9–11 §§ och 12 § första stycket, i andra fall än som avses i 24 § andra stycket.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om Konsumentverkets tillsyn.

Av *första stycket* framgår att Konsumentverket utövar tillsyn över att reglerna om marknadsföring i lagen och anslutande föreskrifter följs i andra fall än när kommunen utövar tillsyn över dessa regler. Det innebär att Konsumentverket har tillsynsansvar för den marknadsföring som inte sker i eller i anslutning till en fysisk butik.

Sponsring är marknadsföring, jfr definitionen av marknadsföring i 3 § marknadsföringslagen (2008:486). Bestämmelserna om sponsring omfattas därför av Konsumentverkets tillsyn.

Anslutande föreskrifter omfattar såväl föreskrifter som har meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen som föreskrifter som har meddelats med stöd av restkompetensen eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

*Andra stycket* innehåller en upplysning om att bestämmelserna i marknadsföringslagen är tillämpliga vid Konsumentverkets tillsyn.

Konsumentverkets ansvar för tillsynsvägledning framgår av 22 § andra stycket. Övervägandena finns i avsnitt 10.17.

## **Befogenheter**

**28 §** En tillsynsmyndighet som anges i 24–26 §§ får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förelägganden och förbud.

En kommun, Polismyndigheten och Folkhälsomyndigheten får meddela de föreläggande eller förbud som behövs för att lagen och anslutande föreskrifter ska följas. Anslutande föreskrifter omfattar såväl föreskrifter som har meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen som föreskrifter som har meddelats med stöd av restkompetensen eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

Av 31 § framgår att föreläggandena och förbuden får förenas med vite.

Besluten får enligt 42 § första stycket överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Övervägandena finns i avsnitt 10.18.

**29 §** Vid allvarliga eller upprepade överträdelse av denna lag får kommunen förbjuda den som bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter att fortsätta försäljningen eller, om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, meddela varning. Kommunens beslut gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Ett förbud får meddelas för en tid av högst sex månader.

Paragrafen innehåller bestämmelser om försäljningsförbud och varning.

Av *första stycket* framgår att kommunen har möjlighet att meddela beslut om försäljningsförbud eller varning mot den som bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter. Sådana beslut är förbehållet allvarliga eller upprepade överträdelse. Varning ska meddelas om ett försäljningsförbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd. Kommunen ska alltså göra en bedömning av åtgärdens proportionalitet, se även 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900). Det framgår också att

kommunens beslut ska gälla omedelbart om inte något annat anges i beslutet.

Besluten om försäljningsförbud ska gälla för viss tid. Även denna tidsgräns omfattas av myndighetens proportionalitetsbedömning. Enligt *andra stycket* får besluten inte meddelas för längre tid än sex månader.

Överträdelser av försäljningsförbud är belagt med straffansvar enligt 44 § första stycket. Kommunens beslut får enligt 42 § första stycket överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Övervägandena finns i avsnitt 10.18.

**30 §** Om Folkhälsomyndigheten konstaterar eller har rimliga skäl att anta att en typ av eller specifika tobaksfria nikotinprodukter kan utgöra en allvarlig risk för människors hälsa, trots att produkten uppfyller kraven i denna lag, får myndigheten förbjuda att produkterna tillhandahålls konsumenterna på marknaden.

Om sådana produkter har tillhandahållits konsumenterna på marknaden, får Folkhälsomyndigheten förelägga tillverkaren, importören eller distributören av produkterna att dra tillbaka eller återkalla dessa.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Folkhälsomyndigheten möjlighet att förbjuda tobaksfria nikotinprodukter trots att de uppfyller de krav som anges i lagen.

Av *första stycket* framgår att Folkhälsomyndigheten har möjlighet att meddela förbud när myndigheten konstaterar, eller har rimliga skäl att anta, att tobaksfria nikotinprodukter kan utgöra en allvarlig risk för människors hälsa. Förbuden får omfatta en produkttyp eller en specifik produkt.

I *andra stycket* ges Folkhälsomyndigheten också rätt att förelägga tillverkaren, importören eller distributören av produkterna att dra tillbaka eller återkalla dessa. Med distributör avses varje fysisk eller juridisk person i leveranskedjan utöver tillverkaren och importören som tillhandahåller en produkt på marknaden. Distributör är alltså ett samlingsbegrepp för t.ex. grossister, återförsäljare och detaljhandlare.

Med tillbakadragande avses varje åtgärd i syfte att förhindra att en produkt i leveranskedjan tillhandahålls på marknaden. Med återkallelse avses varje åtgärd för att dra tillbaka en produkt som redan har tillhandahållits slutanvändaren.

Folkhälsomyndighetens beslut får enligt 42 § första stycket överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Övervägandena finns i avsnitt 10.18.

**31 §** Beslut enligt 28 och 30 §§ får förenas med vite. Vitet får inte omvandlas till fängelse.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vite.

Tillsynsmyndigheterna får förena sina beslut om föreläggande eller förbud enligt 28 och 30 §§ med vite. Vitet får inte förvandlas till fängelse.

Närmare bestämmelser om viten finns i lagen (1985:206) om viten. Av den lagens 6 § framgår att frågor om utdömmande av viten prövas av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.18.



## Rätt till upplysningar och tillträde

**32 §** En tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för myndighetens tillsyn enligt denna lag.

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger tillsynsmyndigheterna rätt att få de upplysningar, handlingar, varuprover och annat liknande material som behövs för att myndigheten ska kunna utöva sin tillsyn.

Övervägandena finns i avsnitt 10.19.

**33 §** 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 prover betalas inte ersättning.

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger en tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen för att där göra undersökningar och ta prover.

Paragrafen kompletterar rätten att få upplysningar, handlingar och liknande enligt 32 §. Ersättning betalas inte för uttagna prover.

Övervägandena finns i avsnitt 10.19.

**34 §** Polismyndigheten ska på begäran av en annan tillsynsmyndighet lämna den hjälp som behövs vid tillämpningen av 33 §.

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 en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

Paragrafen innehåller bestämmelser om handräckning.

Av *första stycket* framgår att tillsynsmyndigheterna har rätt att begära handräckning av Polismyndigheten. Begäran om handräckning får göras om det behövs för att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen enligt 33 §.

I *andra stycket* anges de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att tillsynsmyndigheten ska få begära handräckning. Begäran får enligt *punkt 1* göras endast om det kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1983:387) behöver tillgripas eller enligt *punkt 2* om det annars finns synnerliga skäl.

Övervägandena finns i avsnitt 10.19.

## Underrättelser

**35 §** 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 Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och den länsstyrelse som berörs av beslutet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om underrättelseskyldighet mellan myndigheter.

Enligt *första stycket* framgår att kommunen och Polismyndigheten ska underrätta varandra om sådant de får kännedom om som har betydelse för tillsynen.

Av *andra stycket* framgår att en kommun som har fattat ett beslut i ett ärende enligt denna lag är skyldig att skicka en kopia av beslutet till Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och den länsstyrelse som berörs av beslutet.

En ytterligare bestämmelse om underrättelseskyldighet mellan myndigheter finns i 36 §.

Övervägandena finns i avsnitt 10.20.

**36 §** Kommunerna ska underrätta Folkhälsomyndigheten om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunernas underrättelseskyldighet mot Folkhälsomyndigheten.

Kommunen är skyldig att underrätta Folkhälsomyndigheten om sådant som de får kännedom om i sin verksamhet och som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn. Det är endast fråga om uppgifter som kommunen har tillgängliga på grund av sin egen verksamhet. Skyldigheten innebär således inte att någon särskild efterforskning av uppgifter ska göras.

Ytterligare bestämmelser om underrättelseskyldighet mellan myndigheter finns i 35 §.

Övervägandena finns i avsnitt 10.20.

### **Kontrollköp**

**37 §** En kommun får genomföra kontrollköp i syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut tobaksfria nikotinprodukter om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år. Vid ett sådant köp får kommunen endast anlita en person som har fyllt 18 år.

Ett kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om kontrollköpet. Kommunen ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om kontrollköpet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontrollköp.

Av *första stycket* framgår att kommunen får göra kontrollköp för att undersöka om näringsidkaren förvissas sig om att mottagaren har fyllt 18 år. Syftet med kontrollköpet är att ge underlag för ett efterföljande samtal mellan kommunens representant och näringsidkaren om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år och vikten av att fullgöra denna skyldighet. Den som anlitas för att utföra kontrollköpet ska vara en person som har fyllt 18 år och därmed har uppnått föreskriven ålder. Det innebär att det inte kan bli fråga om någon brottsprovokation.

Enligt *andra stycket* får kontrollköp genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om kontrollköpet. Bestämmelsen ger alltså kommunen rätt att genomföra kontrollköpet dolt för den näringsidkare som åtgärden utförs hos och för den som faktiskt har att hantera köpet.

Snarast efter ett genomfört kontrollköp ska kommunen underrätta näringsidkaren om kontrollköpet. I kontrollköpet ingår att kommunen gör en individuell uppföljning med den som åtgärden riktas mot.

Bestämmelser om näringsidkarens skyldighet att kontrollera mottagarens ålder finns i 19 § första och andra styckena och 20 §.

Övervägande finns i avsnitt 10.21.

**38 §** Vad som framkommit genom kontrollköp får inte utgöra grund för kommunen att meddela föreläggande, förbud eller varning enligt 28 och 29 §§.

Paragrafen innehåller en begränsning av möjligheterna att rikta administrativa sanktioner mot näringsidkaren vid kontrollköp.

En kommun får inte meddela föreläggande, förbud eller varning mot en näringsidkare som vid ett kontrollköp enligt 37 § inte förvissat sig om mottagarens ålder.

Övervägandena finns i avsnitt 10.21.

### **Tystnadsplikt**

**39 §** Den som har tagit befattning med något ärende enligt denna lag får inte obehörigen röja eller på annat sätt utnyttja vad han eller hon då har fått veta om yrkeshemligheter eller affärsförhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt.

I *första stycket* finns ett förbud mot att obehörigen röja eller på annat sätt utnyttja information om yrkeshemligheter eller affärsförhållanden som förekommer i ett tillsynsärende enligt lagen. Förbudet riktar sig mot de personer som inte omfattas av sekretesslagstiftning, t.ex. privaträttsliga subjekt som biträder med vissa analyser.

*Andra stycket* innehåller en upplysning om att offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är tillämplig i det allmännas verksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.22.

### **Avgifter**

**40 §** En kommun får ta ut avgifter för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig försäljning enligt 17 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens rätt att ta ut avgifter.

Av paragrafen framgår att en kommun har rätt att ta ut avgift för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig försäljning av tobaksfria nikotinprodukter. Storleken på avgifterna bestämmer varje kommun själv. Av 2 kap. 6 § kommunallagen (2017:725) framgår att kommunen inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som den tillhandahåller, den s.k. självkostnadsprincipen.

Kommunens beslut om att ta ut avgift får enligt 42 § första stycket överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Övervägandena finns i avsnitt 10.23.

**41 §** Folkhälsomyndigheten får ta ut en anmälningsavgift av tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter för att ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra de uppgifter som enligt 5 § lämnas till myndigheten.

Folkhälsomyndigheten får ta ut en avgift av tillverkare och importörer för att ta emot, lagra, hantera och analysera de uppgifter som enligt 14 § lämnas till myndigheten samt för att offentliggöra att rapporteringsskyldigheten har uppfyllts.

Folkhälsomyndigheten får ta ut en avgift för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig försäljning enligt 17 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Folkhälsomyndighetens rätt att ta ut avgifter.

Av *första stycket* framgår att Folkhälsomyndigheten får ta ut en anmälningsavgift för att ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra de uppgifter som ges in i samband med en anmälan enligt 5 §. Det innefattar nyanmälan, ändringsanmälan och anmälan om att en produkt återkallats. Avgiften får tas ut av tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter. För närmare detaljer om anmälan, se kommentaren till den paragrafen.

Av *andra stycket* framgår att Folkhälsomyndigheten får ta ut en avgift för att ta emot, lagra, hantera och analysera de uppgifter om försäljningsvolym och preferenser hos olika konsumentgrupper som enligt 14 § ska lämnas in till myndigheten. Dessutom får avgiften omfatta offentliggörandet av att rapporteringsskyldigheten har skett. Avgiften får tas ut av tillverkare och importörer.

Av *tredje stycket* framgår att Folkhälsomyndigheten får ta ut en avgift för sin tillsyn av detaljhandeln med tobaksfria nikotinprodukter. Avgiften får tas ut av den som är skyldig att anmäla försäljningen enligt 17 §. För närmare detaljer om skyldigheten att anmäla försäljning, se kommentaren till den paragrafen.

Nivån på avgifterna får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer genom bemyndigandet i 48 § 10. Även närmare föreskrifter om avgifterna kan meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer genom verkställighetsföreskrifter.

Folkhälsomyndighetens beslut om att ta ut avgift får enligt 42 § första stycket överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Övervägandena finns i avsnitt 10.23.

## Överklagande

**42 §** Beslut enligt denna lag eller anslutande föreskrifter får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande.

I *första stycket* finns inte några begränsningar av rätten att överklaga beslut enligt lagen. Det innebär dock inte att alla tänkbara beslut enligt lagen görs överklagbara. Frågan om vilka beslut som ska anses vara överklagbara eller inte får ytterst avgöras av rättslämparen med ledning av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

En kommun, Polismyndigheten eller Folkhälsomyndigheten får inom ramen för sin tillsynsverksamhet fatta beslut om administrativa sanktioner i form av förelägganden eller förbud. Sådana beslut medför vanligtvis betydande rättsverkningar för enskilda och får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Kommunerna och Folkhälsomyndigheten får också ta ut avgifter för sin tillsyn. Sådana avgiftsbeslut kan överklagas. Vidare fattar kommunerna beslut om försäljningsförbud. Sådana beslut är också överklagbara.

Länsstyrelsernas tillsyn är inriktad mot kommunernas verksamhet och ofta fattar länsstyrelserna tillsynsbeslut där kritik kan uttalas mot kommunen. Frågan om ett sådant beslut är överklagbart får avgöras i rättstillämpningen.

Polisiära beslut som omfattas i samband med att Polismyndigheten utövar tillsyn kan inte överklagas särskilt enligt lagen om tobaksfria nikotinprodukter. Beslut om förverkande enligt 47 § överklagas enligt allmänna straffprocessuella regler.

Beslut av kommunalfullmäktige om grunderna för en kommuns rätt att ta ut avgifter för tillsyn får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725).

Vid Konsumentverkets tillsyn tillämpas enligt 27 § andra stycket marknadsföringslagen (2008:486). Konsumentverket beslut om förelägganden och vite i fråga om marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter överklagas enligt 51 § marknadsföringslagen till Patent- och marknadsdomstolen.

Anslutande föreskrifter omfattar såväl föreskrifter som har meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen som föreskrifter som har meddelats med stöd av restkompetensen eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

Överklaganden enligt bestämmelsen i första stycket ska göras till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt *andra stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 10.24.

### **Straffbestämmelser och förverkande**

**43 §** Den som uppsåtligen i strid med 7 § tredje stycket tillhandahåller konsumenter tobaksfria nikotinprodukter som inte uppfyller kraven på innehållsdeklaration eller hälsovarning, ska dömas för *olovlig hantering av tobaksfria nikotinprodukter* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

Paragrafen innehåller bestämmelse om straffansvar.

Av bestämmelsen framgår att det är straffbart att tillhandahålla konsumenter tobaksfria nikotinprodukter som inte uppfyller kraven på att förpackningar ska förses med en innehållsdeklaration och en hälsovarning. Handlingen måste ha skett med uppsåt. Straffbestämmelsen omfattar även föreskrifter som har meddelats med stöd av 48 § 3 och 4.

Straffskalan för gärningen är böter eller fängelse i högst sex månader.

Av *andra stycket* framgår att en gärning som är att anse som ringa inte ska medföra straffansvar.

Övervägandena finns i avsnitt 10.25.

**44 §** Den som uppsåtligen säljer tobaksfria nikotinprodukter i strid med ett förbud som har meddelats med stöd av 29 §, ska dömas för *olovlig försäljning av tobaksfria nikotinprodukter* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om straffansvar.

Av bestämmelsen framgår att det är straffbart att sälja tobaksfria nikotinprodukter i strid mot ett försäljningsförbud som har meddelats av en kommun enligt 29 §. Handlingen måste ha skett uppsåtligen.

Straffskalan för gärningen är böter eller fängelse i högst sex månader.

Av *andra stycket* framgår att en gärning som är att anse som ringa inte ska medföra straffansvar.

Övervägandena finns i avsnitt 10.25.

**45 §** Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter i strid med 17 § eller säljer eller lämnar ut tobaksfria nikotinprodukter i strid med 19 § första eller andra stycket, ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

Paragrafen innehåller bestämmelse om straffansvar.

Bestämmelsen straffbelägger två gärningar. Det är straffbelagt att bedriva detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter utan att uppfylla kraven på anmälan om försäljning i 17 §. Det är även straffbelagt att sälja eller lämna ut sådana produkter till någon i strid mot ålderskravet som finns i 19 § första och andra stycket. Såväl uppsåtligt som oaktsamt handlande är straffbelagt. Att inte ha skickat in egenkontrollprogrammet eller de övriga uppgifter som behövs för kommunens eller Folkhälsomyndighetens tillsyn omfattas inte av straffansvaret.

Straffskalan för dessa gärningar är böter eller fängelse i högst sex månader.

Av *andra stycket* framgår att en gärning som är att anse som ringa inte ska medföra straffansvar. När det gäller utrymmet för att bedöma en gärning som består i försäljning av tobaksfria nikotinprodukter till en person som inte har fyllt 18 år som ringa är utrymmet mycket begränsat eftersom ålderskravet är centralt för regleringen av tobaksfria nikotinprodukter. Försäljning i strid mot kravet på anmälan kan undantagsvis bedömas som ringa om det t.ex. rör sig om enstaka produkter och det inte föreligger några omständigheter som talar i skärpande riktning.

Övervägandena finns i avsnitt 10.25.

**46 §** Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud ska inte dömas till ansvar enligt denna lag för den eller de gärningar som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Paragrafen innehåller en begränsning i straffansvaret.

Av bestämmelsen framgår att den som överträder ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud som meddelats med stöd av 31 § ska inte därutöver kunna dömas till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.25.

**47 §** Tobaksfria nikotinprodukter som varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förverkande.

Tobaksfria nikotinprodukter som har varit föremål för brott enligt 43–45 §§ eller produkternas värde samt utbytet av brottet ska förverkas. Straffbestämmelsen begränsar inte förverkandet till vad som sålts, utan även produkter som är till försäljning men som ännu inte har sålts omfattas av bestämmelsen. Avgörande för om förverkande får ske är alltså om produkterna har varit föremål för brott. Förverkande ska dock inte ske om det är uppenbart oskäligt.

Ett förverkande förutsätter att den gärning som har begåtts är ett brott enligt de principer som 1 kap. 1 § brottsbalken ger uttryck för. Det är dock inte nödvändigt att gärningen har lett till lagföring. Ett förverkande kan därmed ske även om gärningsmannen t.ex. inte har uppnått straffbarhetsåldern. Utbyte av brott ska förstås på samma sätt som i brottsbalken.

Ett förverkande ska inte ske om det är uppenbart oskäligt. Om ett förverkande framstår som alltför betungande mot bakgrund av brottet eller om ett förverkande annars är påfallande oskäligt bör förverkandet kunna underlåtas eller jämkas till att avse endast en del av ett varuparti eller dess värde. Förverkande bör dock inte underlåtas eller jämkas om det rör sig om tobaksfria nikotinprodukter som har sådana brister att det skulle krävas omfattande rättelseåtgärder för att produkterna ska bli förenliga med föreskrivna krav. Konsumentskyddsintresset väger i sådana fall tyngre än skyddet mot alltför betungande förverkanden.

Övervägandena finns i avsnitt 10.25.

## **Bemyndiganden**

**48 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. produktanmälan enligt 5 §,
2. produktinnehåll och utformning av tobaksfria nikotinprodukter enligt 6 §,
3. innehållet i och utformningen av en innehållsdeklaration enligt 7 §,
4. hur en hälsovarning ska utformas och återges enligt 7 och 10 §§,
5. fullgörandet av rapporteringsskyldigheten enligt 14 §,
6. systemet för informationssamling enligt 15 §,
7. underrättelseskyldigheten enligt 16 § andra stycket,
8. utformningen av egenkontrollprogram enligt 18 §,
9. genomförandet av kontrollköp enligt 37 §, och
10. storleken på avgifterna enligt 41 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bemyndiganden.

Enligt bestämmelsen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter som ansluter till vissa i lagen angivna bestämmelser.

Övervägandena finns i avsnitt 10.8, 10.9, 10.10, 10.12.4, 10.13, 10.14, 10.15, 10.21 och 10.23.

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023 i fråga om 6–8, 10, 15 och 43 §§, den 1 januari 2024 i fråga om 5 och 14 §§, samt i övrigt den 1 augusti 2022.

2. Tobaksfria nikotinprodukter som har tillverkats eller övergått till fri omsättning före den 1 januari 2023 och som inte uppfyller produktkraven enligt

6 § eller kraven på märkning enligt 7 och 8 §§ får fortsätta att tillhandahållas konsumenter på marknaden efter den 1 januari 2023 om de inte utgör en allvarlig risk för människors hälsa, dock längst till och med den 1 juli 2023.

3. För tobaksfria nikotinprodukter som har tillhandahållits konsumenter på marknaden före den 1 januari 2024 ska en produktanmälan enligt 5 § göras senast den 1 februari 2024.

Den nya lagen om tobaksfria nikotinprodukter ska enligt *punkt 1* träda i kraft den 1 augusti 2022.

Särskilda datum för ikraftträdande gäller dock för bestämmelserna om produktanmälan, produktkrav, märkning, rapporteringsskyldighet och informationsinsamlingssystem.

Bestämmelserna om innehåll och utformning av tobaksfria nikotinprodukter enligt 6 §, innehållsdeklaration, hälsovarning och övrig märkning på förpackningarna enligt 7 och 8 §§, hälsovarning vid marknadsföring enligt 10 § och informationsinsamlingssystem enligt 15 § ska träda i kraft den 1 januari 2023. Detsamma ska gälla straffbestämmelsen i 43 § som innebär att den som i strid med 7 § säljer tobaksfria nikotinprodukter utan att uppfylla kraven om hälsovarning och innehållsdeklaration ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Bestämmelserna om att tobaksfria nikotinprodukter ska anmälas innan produkterna tillhandahålls konsumenter på marknaden enligt 5 § och skyldigheten att rapportera försäljningsvolymerna m.m. enligt 14 §§ ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Av *punkt 2* framgår att tobaksfria nikotinprodukter som har tillverkats eller övergått till fri omsättning före den 1 januari 2023 får fortsätta att tillhandahållas konsumenter på marknaden efter den 1 januari 2023 trots att produkterna inte uppfyller produktkraven eller kraven på märkning, dock längst till och med den 1 juli 2023.

Av *punkt 3* framgår att en produktanmälan för en tobaksfri nikotinprodukt som redan tillhandahållits konsumenter på marknaden innan bestämmelsen har trätt i kraft ska göras senast den 1 februari 2024.

Övervägandena finns i avsnitt 13.

## 15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m.

### 3 kap.

**3 §** Bestämmelser om hinder för den som inte fyllt 20 år att föra in spritdrycker, vin och starköl i landet finns i 4 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622). *Bestämmelser* om förbud för den som inte fyllt 18 år att föra in varor i landet som enligt lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter utgör tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare och enligt lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter utgör tobaksfria nikotinprodukter finns i 5 kap. 20 respektive 21 § nämnda lagar.

Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse.



Genom ändringen i *andra meningen* införs en upplysning om att det i lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter finns ett förbud för personer som inte fyllt 18 år att föra in tobaksfria nikotinprodukter i landet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.16.

## 15.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

3 § Lagen är tillämplig endast på följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,

2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),

3. skjutvapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § samma lag,

4. injektionssprutor och kanyler,

5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinningar, blydaggar, spikkclubbor och liknande,

7. kulturföremål som avses i 5 kap. kulturmiljölagen (1988:950),

8. hundar och katter för annat ändamål än handel,

9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 19 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter *samt tobaksfria nikotinprodukter vid kontroll av åldersgränsen i 21 § lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter*,

10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,

11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,

12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter,

15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer,

16. explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av de varor som omfattas av Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

Genom tillägget i *punkt 9* omfattas tobaksfria nikotinprodukter enligt lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter av Tullverkets befogen-

heter enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Enligt 21 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter får tobaksfria nikotinprodukter föras in i landet endast av den som har fyllt 18 år. Tillägget avser alltså endast införsel.

I samma punkt 9 görs även en ändring av paragrafhänvisningen till lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter. Detta görs som en följd av att nuvarande 5 kap. 14–21 §§ betecknas 5 kap. 13–20 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 10.16.

## 15.4 Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

**3 §** Lagen gäller alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel.

Med livsmedel jämföras i lagen

1. vatten, från och med den punkt där det tas in i vattenverken till den punkt där värdena skall iaktas enligt artikel 6 i rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003,

2. snus, *snusliknande produkter* och tuggtobak.

Paragrafen innehåller ett andra stycke med en uppräkningslista av sådant som jämföras med livsmedel.

Genom ett tillägg i *punkt 2* i andra stycket jämföras snusliknande produkter med livsmedel. Det innebär att även sådana produkter omfattas av kraven som gäller för livsmedel enligt livsmedelslagen (2006:804) och föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

Med snusliknande produkter avses såväl tobaksfria nikotinprodukter som tobaks- och nikotinfria produkter. Avgörande för om en produkt är en snusliknande produkt är att produkten används på ett sätt som motsvarar snus som består av tobak. Snus används vanligtvis genom att produkten placeras i munnen, innanför läpparna men utanför tandraderna. Produktens beståndsdelar tas huvudsakligen upp i munnen, även om en del av dem hamnar i mag- och tarmkanalen. Produkter som används på detta sätt, används på ett sätt som motsvarar snus.

Med tobaksfria nikotinprodukter avses sådana produkter som omfattas av lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter. Enligt 3 § samma lag undantas produkter som är klassificerade som narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64) eller som hälsofarliga varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot hälsofarliga varor samt produkter som utgör läkemedel eller medicintekniska produkter enligt läkemedelslagen (2015:315) eller lagen (2021:600) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om medicintekniska produkter. Tobaksfria nikotinprodukter som omfattas av dessa undantag är alltså inte snusliknande produkter. Inte heller är en tobaks- och nikotinfri produkt som utgör narkotika, en hälsofarlig vara, ett läkemedel eller en medicinteknisk produkt enligt ovan nämnda lagar en snusliknande produkt.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

## 15.5 Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)

**29 §** En näringsidkare får åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörrningsavgift) om näringsidkaren, eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar, uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot

- 7 §,
- 8 § och någon av bestämmelserna i 9, 10, 12–17 §§,
- 18 §,
- 20 §, eller
- någon av bestämmelserna i bilaga I till direktiv 2005/29/EG.

Detsamma gäller om en näringsidkare uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av bestämmelserna i

- 64 kap. 46 § socialförsäkringsbalken,
- 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622),
- 8 kap. 7 § första stycket, 8, 9 eller 14 § första eller andra stycket, 9 a kap. 10 och 11 §§ eller 15 kap. 4 § radio- och tv-lagen (2010:696),
- 11 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti när det gäller ett erbjudande som inte är riktat bara till andra än konsumenter,
- 4 kap. 1 § första stycket i ett medium som avses i andra stycket 3 eller 4, eller 3 § första stycket 1 eller 3 eller 5 § 2 eller 3 lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,
- 11 § lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.

Vad som sägs i första och andra styckena gäller också en näringsidkare som uppsåtligen eller av oaktsamhet väsentligt har bidragit till överträdelsen.

Avgiften tillfaller staten.

I paragrafen finns en uppräkningslista över bestämmelser enligt vilka marknadsstörrningsavgift får åläggas vid en överträdelse.

I *andra stycket sjätte strecksatsen* läggs en hänvisning till 11 § lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter till i uppräkningslistan över de bestämmelser i andra lagar enligt vilka marknadsstörrningsavgift får åläggas vid en överträdelse.

Som en följd av de ändringar som görs i 4 kap. 1 och 3 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter ändras i *andra stycket femte strecksatsen* hänvisningarna till den lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.12.2.

## 15.6 Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

### 6 kap.

**2 §** I program i tv-sändningar eller i beställ-tv får det inte förekomma produktplacering av

1. alkoholdrycker och tobaksvaror,
2. andra produkter som kommer från företag vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror,
3. receptbelagda läkemedel och sådan medicinsk behandling som bara är tillgänglig efter ordination,
4. modersmjölksersättning,
5. spelprodukter från ett företag som inte har nödvändig licens enligt spellagen (2018:1138),

6. sådana elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som avses i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter och andra produkter som kommer från företag vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare,

7. alkoholdrycksliknande preparat enligt alkohollagen (2010:1622), *eller*

8. *tobaksfria nikotinprodukter enligt lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om förbud mot produktplacering i tv.

Genom införandet av en ny *punkt 8* i paragrafen förbjuds produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter i tv-sändningar och i beställ-tv.

Tillsynen över bestämmelsen regleras i 16 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696).

Övervägandena finns i avsnitt 10.12.3.

## **7 kap.**

**2 §** Program i tv-sändningar, sökbar text-tv eller i beställ-tv får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja

1. alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat enligt alkohollagen (2010:1622),

2. tobaksvaror eller sådana elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som avses i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, *eller*

3. *tobaksfria nikotinprodukter enligt lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om förbud mot sponsring av program i tv.

Genom införandet av en ny *punkt 3* förbjuds sponsring av program i tv av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja tobaksfria nikotinprodukter enligt lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.

Övriga ändringar är redaktionella.

Tillsynen över bestämmelsen regleras i 16 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696).

Övervägandena finns i avsnitt 10.12.3.

## **8 kap.**

### **Reklam för alkohol, tobak och nikotinprodukter**

**13 §** Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker, alkoholdrycksliknande preparat, tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare *samt tobaksfria nikotinprodukter* finns i 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622), 4 kap. 1 och 3 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter *och 11 § lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.*

Paragrafen innehåller upplysningar om att det finns bestämmelser om förbud mot reklam i vissa andra lagar.

Genom ändringen införs en upplysning om att det finns förbud mot reklam för tobaksfria nikotinprodukter i lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.

Övervägandena finns i avsnitt 10.12.2.

## 9 a kap.

**5 §** En leverantör av en videodelningsplattform får inte ingå eller främja avtal om produktplacering i användargenererade videor och tv-program om

1. produktplaceringen avser sådana varor och tjänster som räknas upp i 6 kap. 2 § 1–8, eller
2. videon eller programmet huvudsakligen riktar sig till barn under tolv år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förbud mot produktplacering på videodelningsplattformar.

Ändringen i *punkt 1* innebär att det införs ett förbud för en leverantör av en videodelningsplattform att ingå eller främja avtal om produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter i användargenererade videor eller tv-program på plattformen.

Tillsynen över bestämmelsen regleras i 16 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696).

Övervägandena finns i avsnitt 10.12.3.

**12 §** Bestämmelser om förbud mot marknadsföring finns även i alkohollagen (2010:1622), lagen (2013:1054) om marknadsföring av modersmjölksersättning och tillskottsnäring, läkemedelslagen (2015:315), spellagen (2018:1138), lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter *och lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter*.

Paragrafen innehåller upplysningar om att det finns bestämmelser om förbud mot marknadsföring i vissa andra lagar.

Genom ändringen införs en upplysning om att det finns förbud mot marknadsföring i lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.

Övervägandena finns i avsnitt 10.12.2.

## 15 kap.

### **Reklam för alkohol, tobak och nikotinprodukter**

**5 §** Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker, alkoholdrycksliknande preparat, tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare *samt tobaksfria nikotinprodukter* finns i 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622), 4 kap. 1 och 3 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter *och 11 § lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter*.

Paragrafen innehåller upplysningar om att det finns bestämmelser om förbud mot reklam i vissa andra lagar.

Genom ändringen införs en upplysning om att det finns förbud mot reklam i lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.

Övervägandena finns i avsnitt 10.12.2.

**9 §** Program i ljudradiosändning får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja

1. alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat enligt alkohollagen (2010:1622),

2. tobaksvaror eller sådana elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som avses i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, *eller*

3. *tobaksfria nikotinprodukter enligt lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter*.

Paragrafen innehåller förbud mot sponsring av program i ljudradio-sändning.

Genom införandet av en ny *punkt 3* förbjuds sponsring av program i radio av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja tobaksfria nikotinprodukter enligt lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.

Övriga ändringar är redaktionella.

Tillsynen över bestämmelsen regleras i 16 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696).

Övervägandena finns i avsnitt 10.12.3.

## 15.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter

### 1 kap.

**2 §** Denna lag innehåller bestämmelser om tobak, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare, örtprodukter för rökning och om användningen av *andra produkter* som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak. *Lagen innehåller även bestämmelser om nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter.*

I lagen finns bestämmelser om

- produktkrav och rapporteringsskyldighet (2 kap.),
- märkning och förpackning (3 kap.),
- marknadsföring av tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare (4 kap.),
- handel (5 kap.),
- rökfria miljöer (6 kap.),
- tillsyn (7 kap.),
- avgifter (8 kap.),
- överklagande (9 kap.),
- straffbestämmelser och förverkande (10 kap.), och
- bemyndiganden (11 kap.).

Paragrafen innehåller bestämmelser om lagens innehåll.

I *första stycket* byts begreppet njutningsmedel ut mot begreppet andra produkter. Ändringen är endast språklig, se även kommentaren till 6 kap. 1 §. Vidare införs en upplysning om att lagen innehåller bestämmelser om nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter. Förbud mot smaksättning av vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter finns i 2 kap. 6 a §.

Ändringen i *andra stycket* innebär ett förtydligande om att bestämmelserna om marknadsföring i 4 kap. endast omfattar tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Ändringen är endast redaktionell. Rubriken till 4 kap. ändras på motsvarande sätt.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.1 och 8.6.

**3 §** I denna lag avses med

1. elektronisk cigarett: *en* produkt som kan användas för konsumtion av nikotinånga via ett munstycke, eller beståndsdel av den produkten, inbegripet en patron, en tank och anordningen utan patron eller tank,

2. påfyllningsbehållare: *en behållare som innehåller vätska som innehåller nikotin och som kan användas för att fylla på en elektronisk cigarett,*
3. *örtprodukt* för rökning: *en produkt som är baserad på växter, örter eller frukter som inte innehåller tobak och som kan förbrukas via förbränning,*
4. detaljhandel: försäljning till konsumenter,
5. partihandel: annan försäljning än detaljhandel,
6. försäljningsställe: *ett fysiskt försäljningsställe eller en webbplats för detaljhandel,*
7. *fysiskt försäljningsställe: en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel,*
8. *sponsring: varje form av offentliga eller privata bidrag till ett evenemang, en verksamhet eller en person med syftet eller den direkta eller indirekta verkan att främja en vara eller produkt,*
9. gränsöverskridande distansförsäljning: försäljning där, vid tidpunkten för beställningen av varan eller produkten, konsumenten finns i Sverige och återförsäljningsstället i ett annat land, eller där återförsäljningsstället finns i Sverige och konsumenten i en annan medlemsstat,
10. medlemsstat: en stat som är medlem i Europeiska unionen eller en annan stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och som har genomfört bestämmelserna i direktiv 2014/40/EU i nationell rätt.

Paragrafen innehåller definitioner av vissa uttryck som används i lagen.

Genom ändringarna i *punkt 6* och införandet av en ny *punkt 7* ersätts begreppet försäljningsställe med begreppet fysiskt försäljningsställe. Det nya begreppet omfattar en fysisk plats i form av en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme där det bedrivs detaljhandel. Det gamla begreppet försäljningsställe får i stället en ny mer teknikneutral betydelse och omfattar både ett fysiskt försäljningsställe och en webbplats där det bedrivs detaljhandel. Som en följd av den ändrade begreppsanvändningen sker följdändringar i lagen. De innebär att det gamla begreppet byts ut mot det nya i de fall inte någon materiell förändring är avsedd.

Ändringen i *punkt 8* innebär att en ny definition av sponsring införs. Definitionen utgår från artikel 2 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG av den 26 maj 2003 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror och artikel 20.5 d i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG. Med sponsring avses varje form av offentliga eller privata bidrag till ett evenemang, en verksamhet eller en person med syftet att främja en tobaksvara, elektronisk cigarett eller påfyllningsbehållare.

*Punkt 9* och *10* numreras om som en följd av införandet av en ny punkt 7.

Övriga ändringar är redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3 och 6.4.

## 2 kap.

### *Elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare*

#### *Förbud mot smaksättning*

**6 a §** *Vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter får inte tillhandahållas konsumenter på marknaden om vätskorna innehåller tillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av något annat än tobak.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om förbud mot smaksättning.

Bestämmelsen innebär ett förbud mot att tillhandahålla vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter om de innehåller tillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak.

Förbudet omfattar både vätskor som innehåller nikotin och nikotinfria vätskor. I 1 kap. 2 § första stycket som innehåller bestämmelser om lagens innehåll finns en upplysning om att lagen också innehåller bestämmelser om nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter.

Vätskorna ska vara avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter. Vad en vätska är avsedd för ska avgöras utifrån objektiva kriterier, såsom t.ex. det sammanhang i vilket produkten tillhandahålls och vad som uppges i samband med överlåtelsen av produkten, såväl muntligt som i skrift. Om det utifrån dessa kriterier framgår att vätskan typiskt sett konsumeras genom elektroniska cigaretter så är det fråga om en vätska som är avsedd att konsumeras genom elektroniska cigaretter. Vid bedömningen ska inte alltför stor betydelse tillmätas vad den som tillhandahåller vätskan anger om produktens användningsområde. Det ankommer på rättstillämparen att genom en helhetsbedömning avgöra om en vätska är avsedd att konsumeras genom elektroniska cigaretter.

Begreppet tillsatser omfattar både tillsatser som används för dess smak och andra tillsatser som leder till att vätskan får en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak, t.ex. smakförstärkare. Om vätskorna innehåller sådana tillsatser får de inte tillhandahållas konsumenter på marknaden.

Användning av tillsatser som behövs för sin funktion omfattas inte av förbudet. Om tillsatsen används både för att påverka produktens smak eller doft och för dess funktion ska ämnets huvudsakliga användningsområde och om det finns alternativa tillsatser som fyller samma funktion utan att påverka produktens smak vara avgörande för om tillsatsen är förbjuden eller inte.

Inte heller omfattas tillsatser som leder till en doft eller smak av tobak av förbudet. Med tobak avses i detta sammanhang blad och andra naturliga, bearbetade eller obearbetade delar av tobaksväxter, jfr artikel 2.1 tobaksproduktdirektivet.

När det har konstaterats att en eller flera tillsatser har använts för att påverka smaken ska det bedömas om tillsatserna leder till en tydligt märkbar smak eller doft av annat än tobak. Om så är fallet är vätskan förbjuden och får inte tillhandahållas konsumenter på marknaden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 11 kap. 6 § 1 meddela föreskrifter om tillsatser som leder till en tydligt



märkbar doft eller smak av annat än tobak. I föreskrifter kan det bl.a. regleras hur bedömningen av smak eller doftpåverkan ska göras.

Förbudet liknar till viss del förbudet mot karakteristisk smak för cigaretter och rulltobak som finns i 2 kap. 1 § första stycket. Vägledning kan därför hämtas från artikel 2.25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (tobaksproduktdirektivet). Av den artikeln framgår att med karakteristisk smak avses en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak, till följd av en tillsats eller kombination av tillsatser, som kan inkludera men som inte begränsas till frukt, kryddor, örter, alkohol, karamell, mentol eller vanilj och som är märkbar före eller under användningen av en tobaksvara.

Kommunen utövar tillsyn över att bestämmelserna följs på fysiska försäljningsställen, medan Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn i övrigt över att förbudet mot smaksättning efterlevs, se 7 kap. 3 § 1 respektive 7 kap. 5 § 2. Kommunen och Folkhälsomyndigheten får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att bestämmelserna om förbud mot smaksättning och anslutande föreskrifter ska följas, se 7 kap. 12 §. Vid allvarliga eller upprepade överträdelser av förbudet får kommunen meddela försäljningsförbud eller varning enligt 7 kap. 13 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

#### **4 kap.**

##### **Marknadsföring av tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare**

**1 §** *Det är förbjudet att marknadsföra tobaksvaror till konsumenter.*

*Förbudet i första stycket gäller dock inte uppgifter i*

1. periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,
2. andra tryckta skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,
3. tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar, eller
4. andra överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig.

*Undantaget i andra stycket 1 och 3 gäller inte kommersiella annonser.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om marknadsföringsförbud för tobaksvaror.

Ändringarna innebär att bestämmelserna om marknadsföringsförbud för tobaksvaror och undantag från förbudet förs över från 2 §, med ett undantag som framgår av kommentaren till 2 §.

Förbudet omfattar marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter. Marknadsföringsbegreppet som gäller för tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare ska förstås utifrån en direktivkonform tolkning av i första hand Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG av den 26 maj 2003 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror (tobaksreklamdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlems-

staternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (tobaksproduktdirektivet). Även Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster) och andra sektors-specifika bestämmelser på EU-nivå kan få betydelse. Om det saknas sektorsspecifika bestämmelser kan även ledning behöva hämtas i mer allmänna regelverk såsom t.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktivet om otillbörliga affärsmetoder). Det innebär att marknadsföringsbegreppet som gäller för tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare inte längre kommer följa det marknadsföringsbegrepp som gäller enligt marknadsföringslagen. Bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486) ska dock fortfarande tillämpas vid överträdelser av marknadsföringsbestämmelser enligt lagen, se 11 §.

*Första stycket* innehåller ett generellt förbud mot att marknadsföra tobaksvaror till konsumenterna.

I *andra stycket* finns undantag från det generella förbudet. Undantagen omfattar uppgifter i olika medier.

Av *tredje stycket* framgår att kommersiella annonser inte omfattas av undantagen i andra stycket punkt 1 och 3. Det innebär att kommersiella annonser i sådana fall alltid är förbjudna enligt första stycket.

Undantaget i *punkt 1* innebär att förbudet inte gäller uppgifter i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig. Av bestämmelsen i tredje stycket framgår att undantaget inte omfattar kommersiella annonser i dessa medier som därmed är förbjudna.

Undantaget i *punkt 2* innebär att förbudet inte gäller uppgifter i andra tryckta skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig.

Undantaget i *punkt 3* innebär att förbudet inte gäller uppgifter i tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar. Av bestämmelsen i tredje stycket framgår att undantaget inte omfattar kommersiella annonser i dessa medier som därmed är förbjudna.

Undantaget i *punkt 4* innebär att förbudet inte gäller uppgifter i andra överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig.

Den tidigare bestämmelsen om att marknadsföring som endast består i att tillhandahålla tobaksvaror för försäljning, s.k. passivt saluhållande, har tagits bort eftersom marknadsföringsbegreppet får sitt innehåll från direktivkonform tolkning. Passivt saluhållande utgör därmed inte marknadsföring och det saknas därför behov av att undanta passivt saluhållande från marknadsföringsförbudet.

Övriga ändringar är redaktionella. Tidigare förarbeten är därmed alltså aktuella i dessa delar, se prop. 2019/20:168 s. 223, och prop. 2017/18:156 s. 186–188.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.1, 5.3.2 och 5.3.5.

**2 §** *Inne på fysiska försäljningsställen är det tillåtet att använda sådana kommersiella meddelanden för tobaksvaror som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. Sådana kommersiella meddelanden ska, i den omfattning det är möjligt, placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om marknadsföring av tobaksvaror på fysiska försäljningsställen.

De tidigare bestämmelserna i paragrafen som reglerade förbud mot marknadsföring och undantag från förbudet har med vissa ändringar förts över till 4 kap. 1 §, se kommentaren till den bestämmelsen. Ändringarna innebär att paragrafen nu endast reglerar vilken marknadsföring av tobaksvaror som är tillåten inne på fysiska försäljningsställen. Bestämmelsen innebär ett undantag från marknadsföringsförbudet i 1 §. Någon ändring från vad som tidigare gällt avseende exponering på fysiska försäljningsställen avses inte. Återhållen exponering av tobaksförpackningar som gör det möjligt för kunden att skilja mellan olika varumärken tillåts, liksom varulistor och prislister. Bestämmelsen ändras på så sätt att försäljningsställe byts ut mot fysiskt försäljningsställe. Med fysiskt försäljningsställe avses inte webbplatser och inte heller lokaler eller utrymmen där det bedrivs partihandel, se kommentaren till 1 kap. 3 §.

Övriga ändringar är redaktionella.

Förarbetena till bestämmelserna om marknadsföring vid försäljningsställen finns i prop. 2004/05:118 s. 29–38, 58 och 59.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.5.

**3 §** *Det är förbjudet att marknadsföra elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare till konsumenter genom kommersiella meddelanden i*

*1. periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,*

*2. informationssamhällets tjänster, eller*

*3. tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar.*

*Första stycket gäller inte uppgifter på vilka tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig, förutom när det är fråga om kommersiella annonser.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om marknadsföringsförbud för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Ändringarna innebär att bestämmelserna om marknadsföringsförbud förs över från 4 §. Marknadsföringsförbudet gäller vissa angivna medier.

Förbudet omfattar marknadsföring till konsumenter. Marknadsföringsbegreppet ska förstås genom en direktivkonform tolkning, se kommentaren till 1 §. Bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486) ska dock fortfarande tillämpas vid överträdelse av marknadsföringsbestämmelser enligt lagen, se 11 §.

I första stycket införs begreppet kommersiellt meddelande. Marknadsföringsförbudet utgår därför från detta begrepp i stället för begreppet kommersiell annons.

Bestämmelserna om marknadsföringsförbud för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare utgår från artikel 20.5 a, b och c Europa-

parlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (tobaksprodukt-direktivet). Ändringen till kommersiellt meddelande innebär att lydelsen i tobaksprodukt-direktivet följs. Någon skillnad i bestämmelsen tillämpningsområde är inte avsedd. Kommersiellt meddelande ska förstås genom direktivkonform tolkning.

Första stycket innehåller även en uppräknig av olika medier som omfattas av marknadsföringsförbudet. Uppräkningen innehåller tidigare bestämmelser som reglerar vilka medier som omfattas av marknadsföringsförbudet för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Bestämmelsen om att marknadsföring som endast består i att tillhandahålla elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare för försäljning, s.k. passivt saluhållande, har dock tagits bort. Detta eftersom marknadsföringsbegreppet får sitt innehåll genom direktivkonform tolkning. Passivt saluhållande utgör därmed inte marknadsföring och det saknas därför behov av att undanta passivt saluhållande från marknadsföringsförbuden.

*Andra stycket* innebär att marknadsföringsförbudet i första stycket inte gäller uppgifter på vilka tryckfrihetsförordningen (TF) eller yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är tillämplig, om det inte är fråga om kommersiella annonser. Om det är fråga om kommersiella annonser så gäller inte undantaget i andra stycket. Det är därmed förbjudet att använda kommersiella annonser i de medier som framgår av uppräknigen i första stycket.

Förbudet mot kommersiella annonser har meddelats med stöd av 1 kap. 12 § 3 TF och 1 kap. 18 § YGL. Enligt de bestämmelserna är det tillåtet med förbud mot kommersiella annonser, trots att annonserna kan omfattas av TF och YGL, om de har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen.

Förutom införandet av begreppet kommersiellt meddelande och att bestämmelsen om passivt saluhållande tas bort är ändringarna författningstekniska och redaktionella.

Förarbeten finns i prop. 2019/20:168 s. 223–224 och prop. 2016/17:132 s. 39–45, 89 och 90.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.1, 5.3.2, 5.3.4 och 5.3.5.

**4 §** *Inne på fysiska försäljningsställen är det tillåtet att använda sådana kommersiella meddelanden för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av sådana produkter.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommersiella meddelanden för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare på fysiska försäljningsställen.

Genom bestämmelsen införs en reglering av marknadsföring av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare på fysiska försäljningsställen. Med fysiskt försäljningsställe avses en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel, se kommentaren till 1 kap. 3 §. I och med att utomhusreklam för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare inte är förbjuden innehåller bestämmelsen, till skillnad från för

vad som gäller för tobaksvaror, inga krav på att synligheten från utsidan ska begränsas.

Kommersiella meddelanden på fysiska försäljningsställen är tillåtna om de inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Bedömningen av om ett kommersiellt meddelande kan anses strida mot bestämmelsens krav ska utgå ifrån hur en genomsnittlig besökare av ett fysiskt försäljningsställe för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare typiskt sett kan antas uppfatta meddelandet.

Återhållen exponering av varumärken som gör det möjligt för kunden att skilja mellan olika varumärken eller som består av varu- och prislistor är exempel på sådant som i normala fall är tillåtet. Utanför förbudets tillämpningsområde faller även reklamskyltar av måttfull karaktär och diskreta logotyper. I en affär som saluför andra varor eller produkter än sådana som omfattas av lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter – t.ex. en livsmedelsaffär – så bör skyltar med kommersiella meddelanden om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare endast förekomma på den plats där de säljs (jfr prop. 2004/05:118 s. 59).

Enligt 7 kap. 3 § 3 är det kommunen som utövar tillsyn över att bestämmelserna följs.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.

*8 § Sponsring som främjar tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare är förbjuden om den kan antas få gränsöverskridande effekter.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om sponsring med gränsöverskridande effekt.

Ändringarna innebär att det införs ett förbud mot sponsring med gränsöverskridande effekt som motsvarar de krav som följer av artikel 2 c och 5 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG av den 26 maj 2003 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror (tobaksreklamdirektivet) och artikel 20.5 d Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (tobaksproduktdirektivet). Begreppet sponsring ska förstås genom en direktivkonform tolkning.

Förbudet avser sponsring som främjar tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare. Av definitionen av begreppet sponsring i 1 kap. 3 § 8 framgår att förbudet omfattar varje form av såväl offentliga som privata bidrag till ett evenemang. Föremål för åtgärden ska vara ett evenemang, en verksamhet eller en person och åtgärden ska syfta till eller ha den direkta eller indirekta verkan att främja en tobaksvara, en elektronisk cigarett eller en påfyllningsbehållare. Om dessa förutsättningar är uppfyllda innebär åtgärden sponsring som är förbjuden om den kan antas få gränsöverskridande effekt. Om den inte kan antas få gränsöverskridande effekt kan åtgärden ändå vara förbjuden enligt 9 § som reglerar s.k. inhemsk sponsring.

Konsumentverket är den myndighet som enligt 7 kap. 8 § ansvarar för tillsynen över att sponsringsförbudet följs.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

**9 §** *Tillverkare, partihandlare och importörer får inte sponsra nationella evenemang eller verksamheter dit allmänheten har tillträde om sponsringen främjar tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare.*

Paragrafen, som är ny, innehåller ett förbud mot inhemsk sponsring.

Bestämmelsen motsvarar de bestämmelser om sponsring som finns i nuvarande 8 § första stycket, förutom att kravet på att sponsringen ska antas medföra en ökad omsättning av produkterna har tagits bort.

Förbudet innebär att sponsring av nationella evenemang eller verksamheter dit allmänheten har tillträde inte är tillåtet om sponsringen främjar tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Begreppet sponsring definieras i 1 kap. 3 § 8. Med sponsring avses varje form av offentliga eller privata bidrag till ett evenemang, en verksamhet eller en person med syftet att främja en tobaksvara, elektronisk cigarett eller påfyllningsbehållare.

Bestämmelsen begränsas i förhållande till definitionen i 1 kap. 3 § 8 på så sätt att den endast omfattar tillverkare, partihandlare och importörer. En detaljhandlare omfattas därmed inte av förbudet och har möjlighet att lämna bidrag till t.ex. ortens idrotts- eller ungdomsverksamhet. Vidare begränsas bestämmelsen i förhållande till definitionen på så sätt att sponsring av en person inte omfattas.

Förbudet mot inhemsk sponsring är subsidiärt till förbudet mot sponsring med gränsöverskridande effekt i 8 §. Om sponsringen av ett evenemang eller en verksamhet kan antas få gränsöverskridande effekt så ska i stället 8 § tillämpas.

De tidigare förarbetena i prop. 2004/05:118 s. 38–41 och 60–61 samt prop. 2016/17:132 s. 45–47 och 90–91 är alltjämt aktuella i fråga om inhemsk sponsring.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

**10 §** *Bestämmelser om förbud mot sponsring i radio, tv och på videodelningsplattformar samt om produktplacering i tv och på videodelningsplattformar finns i radio- och tv-lagen (2010:696).*

Paragrafen, som i nuvarande lydelse betecknas 8 § andra stycket, innehåller upplysningar om att det finns bestämmelser om förbud mot sponsring och produktplacering i radio- och tv-lagen.

I paragrafen görs en ändring som innebär att det även upplyses om att det finns bestämmelser om förbud mot sponsring och produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter för leverantörer av videodelningsplattformar.

Övriga ändringar är redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4 och 10.12.3.

### **Kompletterande bestämmelser om marknadsföring**

**11 §** *Bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486) ska tillämpas på marknadsföring som strider mot någon av 1–9 §§ vid*

*1. Konsumentverkets tillsyn enligt 7 kap. 8 §, eller*

2. talan som har väckts av en sådan näringsidkare eller sammanslutning som avses i 47 § 2 och 3 marknadsföringslagen.

En marknadsföringsåtgärd som strider mot någon av 1–9 §§ eller 3 kap. 3 eller 4 § ska, vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen, anses vara otillbörlig mot konsumenter. En marknadsföringsåtgärd som strider mot 1 § första stycket och som vidtas i ett medium som avses i andra stycket 3 eller 4, eller strider mot 3 § första stycket 1 eller 3 eller 5 § 2 eller 3 kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

Paragrafen, som delvis är ny, innehåller bestämmelser om lagens förhållande till marknadsföringslagen (2008:486).

Av första stycket framgår att marknadsföringslagen ska tillämpas på marknadsföring som strider mot bestämmelserna i 1–9 §§ vid Konsumentverkets tillsyn enligt 7 kap. 8 § eller vid talan som har väckts av en sådan näringsidkare eller sammanslutning som avses i 47 § 2 och 3 marknadsföringslagen.

Bestämmelserna i 4 kap. styrs av ett särskilt marknadsföringsbegrepp som ska förstås genom direktivkonform tolkning, se kommentaren till 4 kap. 1 §. Bedömningen av om en åtgärd är förbjuden ska alltså göras utifrån detta marknadsföringsbegrepp och inte det allmänna marknadsföringsbegreppet i marknadsföringslagen.

Punkt 1 innebär att bestämmelserna i marknadsföringslagen alltjämt ska vara tillämpliga på marknadsföring som vid Konsumentverkets tillsyn strider mot någon av bestämmelserna i 1–9 §§. Enligt 7 kap. 8 § har Konsumentverket ett ansvar för att utöva tillsyn över bestämmelserna om marknadsföring, men myndigheten saknar befogenheter att ingripa med stöd av lagen om tobak och liknande produkter. Det innebär att myndigheten behöver kunna använda de befogenheter som finns i marknadsföringslagen. Även övriga bestämmelser i marknadsföringslagen som kan behöva tillämpas när det är fråga om otillåten marknadsföring ska gälla.

Punkt 2 innebär att bestämmelserna i marknadsföringslagen ska tillämpas på marknadsföring som strider mot någon av bestämmelserna i 1–9 §§ även när talan har väckts av en annan näringsidkare eller sammanslutning. Bestämmelserna i marknadsföringslagen ska alltså i dessa situationer kunna tillämpas även utanför Konsumentverkets tillsynsverksamhet.

Bestämmelserna i andra stycket förs över från 7 kap. 8 § tredje stycket. Hänvisningarna har ändrats som en följd av de ändringar som har gjorts i 4 kap.

Bestämmelsen om otillbörlig marknadsföring har samma tillämpningsområde som tidigare, förutom att den numera även inkluderar en bestämmelse om kommersiella meddelanden på fysiska försäljningsställen för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Bestämmelsen om marknadsstörningsavgift har samma tillämpningsområde som tidigare.

Förarbeten till bestämmelserna i andra stycket finns i prop. 2017/18:156 s. 118–122, 126–127 och 212.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.1.

## 5 kap.

**1 §** Endast den som har tillstånd får bedriva detaljhandel eller partihandel med tobaksvaror.

Tillstånd krävs inte för detalj- eller partihandlare som varken har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige.

Ett tillstånd kan gälla för viss tid eller tills vidare. Om den som ansöker om tillstånd avser att bedriva detaljhandel från *ett fysiskt* försäljningsställe, ska tillståndet avse *det fysiska* försäljningsstället.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillstånd för detaljhandel eller partihandel med tobaksvaror.

I paragrafens *tredje stycke* ersätts begreppet försäljningsställe med begreppet fysiskt försäljningsställe. Det nya begreppet omfattar en fysisk plats i form av en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel, se kommentaren till 1 kap. 3 §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3.

**3 §** En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig.

Tillstånd för detaljhandel meddelas av den kommun där försäljningsstället är beläget. Om *ett fysiskt* försäljningsställe saknas, meddelas tillstånd av den kommun där det företag som vill bedriva sådan handel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe.

Tillstånd för partihandel meddelas av den kommun där det företag som vill bedriva sådan handel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillståndsansökan.

I paragrafens *andra stycke* ersätts begreppet försäljningsställe med fysiskt försäljningsställe. Det nya begreppet omfattar en fysisk plats i form av en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel, se kommentaren till 1 kap. 3 §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3.

**14 §** En näringsidkare som har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige får inte bedriva detaljhandel med elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare utan att först ha anmält försäljningen.

*Anmälan ska göras till den kommun där det fysiska försäljningsstället är beläget. Om ett fysiskt försäljningsställe saknas, ska anmälan göras till den kommun där företaget har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, till den kommun där företaget har ett fast driftställe.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om anmälan av detaljhandel med elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

I paragrafen, som i nuvarande lydelse betecknas 15 §, införs nya bestämmelser om vilken kommun som ska vara mottagare av anmälan. Kravet på anmälan av försäljning och vilka näringsidkare som ska anmäla att de bedriver detaljhandel är oförändrat.

Av *andra stycket* framgår att anmälan i första hand ska göras till den kommun där det fysiska försäljningsstället är beläget. Med fysiskt försäljningsställe avses enligt 1 kap. 3 § 7 en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel. Om näringsidkaren har flera fysiska försäljningsställen ska en anmälan göras för varje försäljningsställe.



Näringsidkare som saknar fysiskt försäljningsställe, och t.ex. sköter försäljningen genom internet, ska anmäla försäljningen till den kommun där företaget har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, till den kommun där företaget har ett fast driftställe.

Med uttrycket fast driftställe för näringsverksamhet avses samma sak som i 2 kap. 29 § inkomstskattelagen (1999:1229), dvs. en stadigvarande plats för affärsverksamhet varifrån verksamheten helt eller delvis bedrivs, alternativt att någon som är verksam för en näringsverksamhet i Sverige har fått och regelmässigt använder fullmakt att ingå avtal för verksamhetens innehavare.

Om anmälan inte har gjorts får näringsidkaren inte bedriva detaljhandel med elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare. Kravet på anmälan är förenat med straffansvar enligt 10 kap. 4 § andra stycket.

Ytterligare krav på anmälan finns i 16 § andra stycket (som i nuvarande lydelse betecknas 17 §).

Tillsynen över anmälningsskravet regleras i 7 kap. 1, 2 och 4 § 3.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

**16 §** Den som bedriver försäljning enligt 14 eller 15 § ska utöva egenkontroll över försäljningen och hanteringen i övrigt av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare och se till att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.

Till anmälan om försäljning enligt 14 § eller registrering enligt 15 § ska egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens och Folkhälsomyndighetens tillsyn bifogas. Ändrade uppgifter ska utan dröjsmål anmälas till kommunen respektive Folkhälsomyndigheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om egenkontroll.

I paragrafen, som i nuvarande lydelse betecknas 17 §, görs ändringar av paragrafhänvisningarna som en följd av att nuvarande 5 kap. 14–21 §§ betecknas 5 kap. 13–20 §§.

**17 §** Tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare får inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut en sådan vara eller produkt ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder.

Om det finns särskild anledning att anta att varan eller produkten är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år, får den inte lämnas ut.

På försäljningsställen ska det finnas *ett tydligt och klart synbart meddelande* med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut sådana varor eller produkter som avses i första stycket till den som inte har fyllt 18 år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ålderskrav.

I paragrafen, som i nuvarande lydelse betecknas 18 §, finns i *tredje stycket* ett krav på att det på försäljningsstället ska finnas en tydlig och klart synbar skylt med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare till någon som inte har fyllt 18 år.

Innebörden av *tredje stycket* ändras så att informationskravet numera även omfattar försäljning som sker genom internet. Begreppet försäljningsställe har fått en teknikneutral betydelse och omfattar numera både fysiska försäljningsställen och webbplatser för detaljhandel, se 1 kap. 3 §.

Även kravet på en tydligt och klart synbar skylt har gjorts teknikneutral och innebär numera ett krav på ett tydligt och klart meddelande. När det gäller fysiska försäljningsställen finns givetvis inget som hindrar att näringsidkaren använder sig av en tydlig och klart synbar skylt. Ändringen innebär alltså inte några nya krav i fråga om fysiska försäljningsställen.

När det gäller informationskravet på webbplatser för detaljhandel innebär kravet på att meddelandet ska vara klart synbart att en genomsnittlig köpare inte ska kunna undgå att lägga märke till det. Kravet på tydlighet innebär att själva innehållet ska kunna förstås på ett enkelt sätt.

Förarbeten till bestämmelsen såvitt avser fysiska försäljningsställen finns i prop. 2004/08:118 s. 57.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.3.

**18 §** Tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som säljs till konsumenter ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Detta gäller även när försäljningen sker genom automat, distansförsäljning eller på liknande sätt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ålderskrav.

I paragrafen, som i nuvarande lydelse betecknas 19 §, tas postorder bort från den exemplifierande uppräkningslistan i andra meningen. Postorder är en form av distansförsäljning och omfattas av det begreppet i bestämmelsen. Ändringen är endast redaktionell.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.3.

## 6 kap.

**1 §** Med rökning avses vid tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel

1. rökning av tobak,
2. inhalering efter förångning eller annan upphettning av tobak,
3. användning av elektroniska cigaretter,
4. rökning av örtprodukter för rökning, och
5. användning av *andra produkter* som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillämpningsområdet för rökfria miljöer.

Ändringen i *punkt 5* är en följd av att begreppet njutningsmedel tas bort och ersätts av begreppet andra produkter, se kommentaren till 1 kap. 2 §. Ändringen är språklig.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

## 7 kap.

**3 §** Kommunen utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. förbud mot smaksättning enligt 2 kap. 6 a § på fysiska försäljningsställen,
2. hälsovarningar, produktpresentation och identitets- och säkerhetsmärkning enligt 3 kap. 1, 3, 4 och 7 §§ på fysiska försäljningsställen,
3. tillhandahållande av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare enligt 2 kap. 7–9 §§ och 3 kap. 2, 5 och 6 §§ på fysiska försäljningsställen,

4. marknadsföring enligt 4 kap. 1, 2 och 4–7 §§ när det gäller marknadsförings-  
åtgärder på eller i anslutning till *fysiska* försäljningsställen, och

5. rökfria miljöer som avses i 6 kap. 2 § och som inte är upplåtna enbart för  
personal samt lokaler som avses i 6 kap. 3 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens tillsynsansvar.

Det införs en ny bestämmelse i *punkt 1* som innebär att kommunen ska  
utöva tillsyn över förbudet mot smaksättning enligt 2 kap. 6 a § och  
anslutande föreskrifter på fysiska försäljningsställen. Regeringen eller den  
myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 11 kap. 6 § 1 meddela  
föreskrifter om tillsatser. Bestämmelser i sådana föreskrifter omfattas  
också av kommunens tillsyn, om tillsynen sker på fysiska försäljnings-  
ställen. Folkhälsomyndigheten har ansvar för tillsynen på andra platser, se  
7 kap. 5 § 2.

I *punkt 2* och *3* ersätts begreppet försäljningsställe med begreppet fysiskt  
försäljningsställe. Det nya begreppet omfattar en fysisk plats i form av en  
viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel, se  
kommentaren till 1 kap. 3 §.

I *punkt 4* har hänvisningarna ändrats till följd av de ändringar som har  
gjorts av bestämmelserna om marknadsföring i 4 kap. Kommunen ska  
även ha ansvar för tillsynen över att bestämmelsen om kommersiella  
meddelanden inne på fysiska försäljningsställen för elektroniska cigaretter  
och påfyllningsbehållare följs, se 4 kap. 4 §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3 och 8.5.

**4 §** Kommunen och Polismyndigheten utövar tillsyn över att denna lag och  
anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. tillhandahållande av nya tobaksvaror enligt 2 kap. 3 § på *fysiska* försäljnings-  
ställen,

2. försäljning av tobaksvaror, i andra fall än när det gäller gränsöverskridande  
distansförsäljning, enligt 5 kap. 1, 6–10, 12 och 13 §§,

3. anmälan om försäljning av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare  
samt egenkontroll, i andra fall än när det gäller gränsöverskridande distans-  
försäljning, enligt 5 kap. 14 och 16 §§, och

4. åldersgräns enligt 5 kap. 17 och 18 §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens och Polismyndig-  
hetens tillsyn.

I *punkt 1* ersätts försäljningsställen med begreppet fysiska försäljnings-  
ställen. Det nya begreppet omfattar en fysisk plats i form av en viss lokal  
eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel, se kommentaren till 1  
kap. 3 §.

I *punkt 2–4* görs ändringar av paragrafhänvisningar som en följd av att  
nuvarande 5 kap. 14–21 §§ betecknas 5 kap. 13–20 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3.

**5 §** Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över att denna lag och anslutande  
föreskrifter följs när det gäller

1. produktkrav och rapporteringsskyldighet, i andra fall än som avses i 4 §, enligt  
2 kap. 1 § första och andra styckena och 2 kap. 2–11 §§

2. *förbud mot smaksättning, i andra fall än som avses i 3 §, enligt 2 kap. 6 a §,*

3. hälsovarningar, produktpresentation och medföljande information, i andra fall  
än som avses i 3 §, enligt 3 kap. 1–6 §§,

4. registrering enligt 5 kap. 5 och 15 §§ vid gränsöverskridande distansförsäljning och egenkontroll enligt 5 kap. 6, 7 och 16 §§ vid sådan distansförsäljning, och

5. förbud mot sådan tillverkning eller införsel som avses enligt föreskrifter meddelade med stöd av 11 kap. 5 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Folkhälsomyndighetens tillsyn.

Det införs en ny bestämmelse i *punkt 2* som innebär att Folkhälsomyndigheten ska utöva tillsyn över förbudet mot smaksättning enligt 2 kap. 6 a § och anslutande föreskrifter på andra ställen än fysiska försäljningsställen. Genom bemyndigandet i 11 kap. 6 § 1 kan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om tillsatser. Bestämmelser i sådana föreskrifter omfattas också av Folkhälsomyndighetens tillsyn om tillsynen sker på andra ställen än fysiska försäljningsställen.

Av 3 § 1 framgår att det är kommunen som utövar tillsyn över bestämmelserna om smaksättning på fysiska försäljningsställen.

I *punkt 4* görs ändringar av paragrafhänvisningar som en följd av att nuvarande 5 kap. 14–21 §§ betecknas 5 kap. 13–20 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

**8 §** Konsumentverket utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller marknadsföring, i andra fall än som avses i 3 § enligt 4 kap. 1–9 §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Konsumentverkets tillsyn.

Bestämmelserna om lagens förhållande till marknadsföringslagen (2008:486) finns numera i 4 kap. 11 §. Hänvisningarna har ändrats som en följd av ändringarna av bestämmelserna om marknadsföring i 4 kap.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.1.

**10 §** En kommun får återkalla ett försäljningstillstånd om

1. tillståndet inte längre utnyttjas,
2. tillståndshavaren inte uppfyller de krav som gällde för tillståndets meddelande,
3. det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på *det fysiska* försäljningsstället, eller i anslutning till detta, eller annars inom den tillståndspliktiga verksamheten utan att tillståndshavaren har ingripit, eller
4. tillståndshavaren har tilldelats varning utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens rätt att återkalla ett försäljningstillstånd.

I *punkt 4* ersätts begreppet försäljningsställe med begreppet fysiskt försäljningsställe, se kommentaren till 1 kap. 3 §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3.

## **8 kap.**

**2 §** En kommun får ta ut avgifter för sin tillsyn av den som bedriver tillståndspliktig försäljning enligt 5 kap. 1 §, av den som bedriver anmälnings-

pliktig försäljning enligt 5 kap. 14 § och av den som bedriver försäljning av nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens rätt att ta ut avgifter för sin tillsyn.

Tillägget i paragrafen innebär att kommunen får möjlighet att ta ut avgifter för sin tillsyn av den som bedriver försäljning av nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter. Försäljningen av sådana vätskor är inte anmälningspliktig enligt 5 kap. 14 §.

En ändring av paragrafhänvisningen till anmälningspliktig försäljning görs som en följd av att nuvarande 5 kap. 14–21 §§ betecknas 5 kap. 13–20 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

*5 § Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter av tillverkare och importörer av tobaksvaror för att ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra de uppgifter som enligt 2 kap. 2 och 6 §§ lämnas till myndigheten.*

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om Folkhälsomyndighetens rätt att ta ut avgifter för inrapporterade uppgifter.

Av paragrafen framgår att Folkhälsomyndigheten får ta ut en avgift för att ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra uppgifter om ingredienser, utsläpp, marknadsundersökningar, studier av konsumentgruppers preferenser och försäljningsvolym. Avgiften får tas ut av tillverkare och importörer.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

## **10 kap.**

2 § Den som uppsåtligen i strid med förbudet i 3 kap. 1 § tredje stycket tillhandahåller tobaksvaror som saknar föreskrivna hälsovarningar, ska dömas för olovlig tobakshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut tobaksvaror i strid med 5 kap. 17 § första eller andra stycket.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

Paragrafen innehåller en straffbestämmelse för olovlig tobakshantering.

I *andra stycket* görs en ändring av paragrafhänvisningen som en följd av att nuvarande 5 kap. 14–21 §§ betecknas 5 kap. 13–20 §§.

4 § Den som uppsåtligen bryter mot 3 kap. 2 § tredje stycket eller 6 § tredje stycket, eller säljer elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare i strid med ett förbud som har meddelats enligt 7 kap. 13 §, ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 5 kap. 14 eller 15 §, eller säljer eller lämnar ut elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare i strid med 5 kap. 17 § första eller andra stycket.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

Paragrafen innehåller en straffbestämmelse för elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare.

I *andra stycket* görs ändringar av paragrafhänvisningarna som en följd av att nuvarande 5 kap. 14–21 §§ betecknas 5 kap. 13–20 §§.

## 11 kap.

**6 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. *tillsatser enligt 2 kap. 6 a §*,
2. hur en anmälan enligt 2 kap. 7 § ska vara utformad och vad den ska innehålla,
3. produktinnehåll och utformning av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare enligt 2 kap. 8 §,
4. fullgörandet av den rapporteringsskyldighet som anges i 2 kap. 9 §,
5. det system för informationsinsamling som anges i 2 kap. 10 § första stycket,
6. underrättelseskyldigheten enligt 2 kap. 11 § andra stycket,
7. vilka uppgifter informationsblad enligt 3 kap. 5 § ska innehålla och hur de ska utformas, och
8. innehållet i och utformningen av innehållsdeklarationen enligt 3 kap. 6 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om normgivningsbemyndiganden.

I *punkt 1* införs en ny bestämmelse som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillsatser som ska vara förbjudna enligt 2 kap. 6 a §. Övriga ändringar är redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

**12 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformningen av egenkontrollprogram som anges i 5 kap. 6 och 16 §§.

Paragrafen innehåller bemyndigande om egenkontroll.

I bestämmelsen görs en ändring av paragrafhänvisningen som en följd av att nuvarande 5 kap. 14–21 §§ betecknas 5 kap. 13–20 §§.

**13 §** Regeringen får, utöver de krav som följer av 5 kap. 13 §, meddela ytterligare föreskrifter om styckförpackningar för cigaretter och rulltobak.

Paragrafen innehåller bemyndigande om utformningen av styckförpackningar.

I bestämmelsen görs en ändring av paragrafhänvisningen som en följd av att nuvarande 5 kap. 14–21 §§ betecknas 5 kap. 13–20 §§.

# Sammanfattning av betänkandet Hårdare regler för nya nikotinprodukter (SOU 2021:22)

Det har under en lång tid pågått ett preventivt arbete på tobaksområdet som har lett till positiva effekter för folkhälsan. På senare tid har det dock skett en snabb utveckling av produkter med nikotin för konsumtion. Det har förmodligen aldrig tidigare funnits ett så stort utbud av olika produkter med nikotin för konsumtion. Utredningen anser mot denna bakgrund att den svenska strategin på tobaksområdet bör ha som övergripande mål att begränsa all användning av nikotin. Barn och unga, som är särskilt känsliga för nikotinet belönande och beroendeframkallande egenskaper, förtjänar ett särskilt skydd. I denna åldersgrupp bör målet vara att förhindra alla former av nikotinanvändning.

## *Ett förbud mot smaksättning av e-vätskor*

Möjligheterna att smaksätta produkter bidrar till att göra dem attraktiva för barn, unga och personer som inte tidigare använt nikotin. Det är mot denna bakgrund som utredningen föreslår att det ska införas ett förbud mot vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett om de innehåller smak tillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak. Förbudet omfattar inte enbart vätskor som innehåller nikotin, utan även andra vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarett.

Förbudet föreslås införas i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter. Kommunerna ska ha ansvar för att dessa regler följs på fysiska försäljningsställen, medan det är Folkhälsomyndigheterna som har ett sådant ansvar på andra ställen. Utredningen föreslår också att det införs regler om särskild måttfullhet vid marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare på fysiska försäljningsställen. Däremot har utredningen inte kunnat identifiera något konkret behov av ytterligare begränsningar av marknadsföringen av e-cigarett och påfyllningsbehållare i andra medier.

Utredningen har bedömt att det inte finns tillräckligt starka skäl för att införa en tillståndsplikt vid handel med e-cigarett och påfyllningsbehållare.

## *Nya regler om tobaksfria nikotinprodukter*

I betänkandet föreslås en ny lag och förordning om tobaksfria nikotinprodukter. Den nya lagen om tobaksfria nikotinprodukter ska omfatta tobaksfria nikotinprodukter som innehåller nikotin för konsumtion. Lagen ska inte omfatta produkter som enligt annan lagstiftning är klassificerade som läkemedel, medicintekniska produkter, narkotika eller hälsofarliga varor. Den ska inte heller omfatta produkter som regleras genom lagen om tobak och liknande produkter, såsom t.ex. e-cigarett och påfyllningsbehållare. Lagen ska innehålla de övergripande krav som ska ställas på de tobaksfria nikotinprodukterna och lagen har utformats för att även kunna omfatta produkter med nikotin som ännu inte har utvecklats.

Tobaksfria nikotinprodukter som innehåller nikotin har beroendeframkallande och belönande egenskaper i likhet med andra produkter på tobaks-

området. Enligt utredningens mening är det därför en rimlig utgångspunkt att dessa produkter väsentligen regleras på samma sätt som andra produkter på tobaksområdet. De bestämmelser som föreslås liknar därför i hög utsträckning de regler om e-cigarett och påfyllningsbehållare som finns i lagen om tobak och liknande produkter. Med hänsyn till bl.a. den grundlagsstadgade tryck- och yttrandefriheten förslås dock krav på särskild måttfullhet i stället för olika marknadsföringsförbud för dessa produkter.

#### *Marknadsföringen av tobaksfria nikotinprodukter och ålderskrav*

Det föreslås ett generellt krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter. Reklam- eller andra marknadsföringsåtgärder ska inte få vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av tobaksfria nikotinprodukter. Det ska dessutom vara förbjudet att hänvisa till produktens smak på ett sätt som inte kan motiveras av konsumenternas behov av produktinformation. Marknadsföringen ska inte heller få rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år.

Det föreslås också att det vid marknadsföringen av tobaksfria nikotinprodukter på ett tydligt sätt ska återges en hälsovarning med innebörden att produkten innehåller nikotin som är ett mycket beroendeframkallande ämne. Kravet ska gälla vid marknadsföring genom kommersiella annonser i tryckta skrifter som omfattas av tryckfrihetsförordningen, förutom när det gäller tryckta skrifter på fysiska försäljningsställen, samt vid marknadsföring i informationssamhällets tjänster. Det ska dock alltid finnas en hälsovarning vid marknadsföring genom kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter. Hälsovarningen ska även återges på produktförpackningen. Konsumentverket föreslås få rätt att meddela föreskrifter om hälsovarningen.

Det föreslås förbud mot kommersiell reklam i radio- och tv för tobaksfria nikotinprodukter. Det ska dessutom införas förbud mot sponsring och produktplacering som motsvarar vad som gäller för tobaksvaror och e-cigarett.

Det föreslås också att det införs ett ålderskrav vid försäljning av tobaksfria nikotinprodukter. Tobaksfria nikotinprodukter ska inte få säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut sådana produkter ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått denna ålder. Om det finns särskild anledning att anta att en tobaksfri nikotinprodukt är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år, ska produkten inte lämnas ut. På varje försäljningsställe för tobaksfria nikotinprodukter ska det dessutom finnas ett tydligt och klart synbart meddelande med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut sådana produkter till den som inte har fyllt 18 år. Det gäller även vid försäljning genom internet. Det föreslås även regler om att produkterna ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Folkhälsomyndigheten föreslås få utfärda föreskrifter om skyldigheten att kontrollera mottagarens ålder.



*Krav på att anmäla tobaksfria nikotinprodukter*

För att uppnå en ändamålsenlig kontroll av de tobaksfria nikotinprodukterna behövs också ett anmälningskrav. Tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter föreslås därför bli tvungna att göra en anmälan till Folkhälsomyndigheten om alla sådana produkter som de avser att tillhandahålla konsumenterna. Anmälan ska också göras vid varje väsentlig förändring av produkten och när den inte längre tillhandahålls konsumenterna på marknaden. Produkter som inte har anmälts ska inte få tillhandahållas konsumenterna på marknaden. Det föreslås även införas en uppgiftsskyldighet i fråga om försäljningsvolymerna och uppgifter om preferenserna hos olika konsumentgrupper, inbegripet unga människor. Denna behövs för att Folkhälsomyndigheten ska kunna följa utvecklingen av dessa produkter. Folkhälsomyndigheten ska dessutom få meddela föreskrifter om fullgörandet av rapporteringsskyldigheten.

Folkhälsomyndigheten föreslås även få i uppgift att offentliggöra uppgifter från anmälan och uppgift om för vilka produkter uppgifter om försäljningsvolymerna och preferenser hos olika konsumentgrupper har rapporterats. Affärshemligheter ska dock inte offentliggöras.

Försäljningen av tobaksfria nikotinprodukter ska också anmälas till kommunen av den näringsidkare som har säte eller fast driftställe i Sverige.

*Krav på den tobaksfria nikotinprodukten*

Det föreslås även produktkrav för tobaksfria nikotinprodukter som måste uppfyllas för att produkterna ska få tillhandahållas. Produkterna ska inte få innehålla vitaminer eller andra tillsatser som ger intryck av att produkten innebär en hälsofördel eller minskade hälsorisker. De ska inte heller få innehålla koffein, taurin eller andra tillsatser eller stimulerande ämnen som är förknippade med energi och vitalitet. Tillsatser som är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska ska inte heller vara tillåtna och det ska inte få användas andra ingredienser än nikotin som utgör en risk för människors hälsa. Vidare ska produkterna avge nikotindoser på en jämn nivå under normala användningsförhållanden. Det ska också ställas krav på ingrediensernas renhet. Dessutom ska produktförpackningarna förses med en innehållsdeklaration. Produkterna ska inte heller få märkas på ett sätt som antyder att en viss tobaksfri nikotinprodukt är mindre skadlig än andra sådana produkter eller på ett sätt som gör att den liknar livsmedel eller kosmetiska produkter. Det föreslås även att Kemikalieinspektionen ska få i uppdrag att utarbeta förslag om att begränsa nikotin i tobaksfria nikotinprodukter.

*Näringslivets ansvar för de tobaksfria nikotinprodukterna*

Det läggs även ett stort ansvar på näringslivet självt. Den som bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter ska utöva egenkontroll och ha ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram. Egenkontrollprogrammet och övriga uppgifter som behövs för kommunens och Folkhälsomyndighetens tillsyn ska bifogas anmälan om försäljning.

Tillverkare, importörer och distributörer föreslås dessutom vara skyldiga att vidta åtgärder om de anser, eller har skäl att anse, att en tobaksfri nikotinprodukt inte är säker, av god kvalitet eller på annat sätt inte är

förenlig med den föreslagna lagen eller anslutande föreskrifter. Det kan vara fråga om korrigerande åtgärder, tillbakadragande eller återkallande från marknaden. Folkhälsomyndigheten ska omedelbart underrättas om åtgärderna och resultaten av dessa.

#### *Myndigheternas tillsynsansvar över reglerna om tobaksfria nikotinprodukter*

Utredningen föreslår en ordning för tillsynen av reglerna om tobaksfria nikotinprodukter som i allt väsentligt följer den ordning för tillsyn som gäller på övriga tobaksområdet. Det innebär i korthet följande.

Kommunen har det huvudsakliga ansvaret för tillsynen på fysiska försäljningsställen. Kommunen utövar därmed tillsyn över reglerna om hälsovarning, märkning, produktanmälan, produktkrav och marknadsföring på eller i anslutning till det fysiska försäljningsstället. Kommunen och Polismyndigheten ska utöva tillsyn när det gäller kraven på anmälan om försäljning, egenkontroll och ålderskontroll.

Länsstyrelserna utövar tillsyn inom länet som motsvarar de områden som sköts av kommunen och Polismyndigheten. Länsstyrelsen ska följa kommunernas verksamhet och bistå dem med information och råd samt främja samarbetet mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra.

Konsumentverket ska utöva tillsyn på andra ställen än fysiska försäljningsställen över att reglerna om marknadsföring följs. Vid Konsumentverkets tillsyn ska bestämmelserna i marknadsföringslagen tillämpas.

Folkhälsomyndigheten ska utöva tillsyn på andra ställen än fysiska försäljningsställen över efterlevnaden av reglerna om produktkrav, produktanmälan, rapportering av försäljningsvolymerna samt om produktens brister vid åtgärder med anledning av reglerna om produktkontroll, hälsovarningar, innehållsdeklarationer och märkning.

Folkhälsomyndigheten och Konsumentverket ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens och Polismyndighetens tillsyn i fråga om de områden som Folkhälsomyndigheten och Konsumentverket har tillsynsansvar över.

Myndigheterna kan i vissa fall behöva anlita utomstående i sin verksamhet. Det föreslås därför regler om tystnadsplikt. Dessutom föreslås ändringar av reglerna om allmänna handlingar och sekretess som bl.a. ska skydda affärshemligheter.

Folkhälsomyndighetens tillsyn ska finansieras genom en anmälningsavgift och en årlig avgift. Kommunerna ska också ges möjlighet att ta ut tillsynsavgifter för tobaksfria nikotinprodukter.

#### *Myndigheternas tillsynsbefogenheter över tobaksfria nikotinprodukter*

Folkhälsomyndigheten, kommunen, Polismyndigheten och länsstyrelsen föreslås få möjlighet att meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att reglerna om tobaksfria nikotinprodukter ska följas. Vid allvarliga eller upprepade överträdelse ska kommunen få förbjuda den som bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter att fortsätta försäljningen. Om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd ska kommunen i stället få meddela varning.

Folkhälsomyndigheten föreslås få en särskild möjlighet att förbjuda att tobaksfria nikotinprodukter tillhandahålls konsumenter på marknaden. Möjligheten ska omfatta situationen då Folkhälsomyndigheten konstaterar eller har rimliga skäl att anta att en typ av eller specifika tobaksfria nikotinprodukter kan utgöra en allvarlig risk för människors hälsa trots att produkten uppfyller reglerna om tobaksfria nikotinprodukter. Om sådana produkter har tillhandahållits konsumenter på marknaden ska myndigheten få förelägga tillverkaren, importören eller distributören av produkten eller produkterna att dra tillbaka eller återkalla dessa. Dessa beslut ska gälla omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Beslut om föreläggande eller förbud som meddelas i tillsynsmyndigheternas tillsynsverksamhet får förenas med vite.

I Konsumentverkets verksamhet gäller bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486).

Kommunen föreslås få möjlighet att genomföra kontrollköp i syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut tobaksfria nikotinprodukter om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år. Vad som framkommit genom kontrollköpet ska inte få utgöra grund för att meddela föreläggande, förbud eller varning.

Tillsynsmyndigheterna föreslås få rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar och liknande som behövs för myndighetens tillsyn. De ska också ges rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen och få göra undersökningar och ta prover. Det ska också vara möjligt att få hjälp av Polismyndigheten.

Vidare föreslås en underrättelseskyldighet mellan myndigheterna.

Myndigheternas beslut enligt den föreslagna lagen eller anslutande föreskrifter ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

#### *Straffansvar och förverkande av tobaksfria nikotinprodukter*

Vissa bestämmelser om de tobaksfria nikotinprodukterna bedöms vara så viktiga att det förslås att den som inte följer dem ska kunna straffas.

Den som uppsåtligen tillhandahåller konsumenter tobaksfria nikotinprodukter som inte uppfyller kraven om hälsovarning och innehållsdeklaration eller säljer tobaksfria nikotinprodukter i strid med ett meddelat försäljningsförbud föreslås kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma ska gälla den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot kraven om att anmäla försäljningen eller säljer eller lämnar ut tobaksfria nikotinprodukter i strid med bestämmelserna om ålderskrav. Om gärningen är ringa ska den inte medföra straffansvar.

Tobaksfria nikotinprodukter som har varit föremål för brott enligt den föreslagna lagen eller deras värde samt utbyte av sådant brott föreslås dessutom kunna förverkas om det inte är uppenbart oskäligt.

#### *Snussubstitut ska jämföras med livsmedel*

I betänkandet föreslås att snussubstitut ska omfattas av livsmedelslagen (2006:804) vilket bl.a. innebär krav på godkännande av livsmedelsanläggningar och att Livsmedelsverket ges möjlighet att utfärda föreskrifter. Med snussubstitut avses både tobaksfritt snus med nikotin i och tobaksfritt snus som inte innehåller nikotin. Anledningen till det är att

riskerna med en kontaminering av dessa produkter bedöms likna riskerna med en kontaminering av snus som består av tobak. Tobakssnus är i dag jämställt med livsmedel.

#### *En översyn över marknadsföringsreglerna på tobaksområdet*

Utredningen har även haft i uppdrag att se över reglerna om marknadsföring och sponsring av tobak, e-cigarett och påfyllningsbehållare. Bakgrunden är att Europeiska kommissionen har haft synpunkter på Sveriges genomförande av vissa bestämmelser i tobaksproduktdirektivet.<sup>1</sup> Utredningen har sett över den svenska regleringen och föreslår följande.

Marknadsföringen av tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare i lagen om tobak och liknande produkter ska styras av särskilda bestämmelser som ska förstås genom en direktivkonform tolkning av relevanta EU-direktiv. Det innebär att undantaget för s.k. passivt saluhållande blir överflödigt och kan tas bort. Undantaget för marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig bedöms dock vara förenligt med tobaksproduktdirektivet. Det föreslås därför inga ändringar av detta undantag.

Utredningen föreslår även att bestämmelserna om förbud mot marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare ska utgå från begreppet kommersiellt meddelande i stället för kommersiell annons, vilket gör att de stämmer bättre överens med tobaksproduktdirektivet. Bestämmelserna om marknadsföring av tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare omarbetas dessutom redaktionellt.

Det föreslås även nya regler om sponsring med gränsöverskridande effekt. De innebär att offentliga eller privata bidrag till ett evenemang, verksamheter eller personer med syftet eller den direkta eller indirekta verkan att främja en tobaksvara, en e-cigarett eller en påfyllningsbehållare ska vara förbjudna.

#### *Marknadsföring och försäljning på internet*

Försäljningen av tobaksvaror, däribland snus, sker i allt högre utsträckning genom internet. Utredningen har därför fått i uppdrag att analysera vilket utrymme det finns för att tillåta marknadsföring på internet och hur en ändamålsenlig reglering skulle kunna se ut.

Utredningen har bedömt att det saknas utrymme att tillåta kommersiella meddelanden på webbplatser vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja tobaksvaror, e-cigarett eller påfyllningsbehållare. Det saknas alltså i princip möjlighet att tillåta reklam för tobaksvaror, såsom snus, på internet. Det är en följd av den EU-rättsliga reglering som gäller på tobaksområdet. EU-rätten hindrar däremot inte att dessa produkter saluförs på internet.

När det gäller ålderskravet kan utredningen konstatera att det redan i dag finns ett krav på att tobaksvaror, e-cigarett och påfyllningsbehållare ska

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG.

säljas på ett sätt som gör att det går att kontrollera mottagarens ålder som gäller även vid försäljning genom internet. Reglerna om ålderskrav är centrala för att upprätthålla en god folkhälsa. Det saknas därför anledning att föreslå lättnader av dessa krav vid försäljning genom internet. För att det ska bli lättare att förstå innebörden av dessa krav finns det dock anledning att låta Folkhälsomyndigheten meddela föreskrifter om skyldigheten att kontrollera åldern.

Utredningen lämnar också förslag som tydliggör vilka regler som enbart ska gälla på fysiska försäljningsställen och vilka som ska gälla på alla försäljningsställen, inklusive webbutiker.

Utredningen föreslår även att kravet på att det ska finnas en tydlig och klart synbar skylt om ålderskravet på det fysiska försäljningsstället görs teknikneutralt. Förslaget innebär att det införs ett krav på ett tydligt och klart synbart meddelande om ålderskravet som även ska omfatta webbplatser för detaljhandel.

#### *När ska förslagen träda i kraft?*

Den nya lagen och förordningen om tobaksfria nikotinprodukter föreslås träda i kraft den 1 juli 2022, men tobaksfria nikotinprodukter som har tillverkats eller övergått till fri omsättning före ikraftträdandet ska få tillhandahållas på marknaden även efter ikraftträdandet. Det gäller bara om de inte utgör en allvarlig risk för människors hälsa och de ska som längst få tillhandahållas till och med den 1 januari 2023 om de inte uppfyller kraven. Produktanmälan kan dock anstå till den 1 juli 2023.

Förslagen om ändringar i lagen och förordningen om tobak och liknande produkter ska träda i kraft den 1 juli 2022. Vätskor som är avsedda att konsumeras genom e-cigarettor och som har tillverkats eller övergått till fri omsättning före ikraftträdandet, ska dock få fortsätta att tillhandahållas konsumenterna på den svenska marknaden t.o.m. den 1 januari 2023.

Förslagen om att jämställa snussubstitut med livsmedel ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Övriga förslag till ändringar i lagar och förordningar ska träda i kraft den 1 juli 2022.

# Lagförslag i betänkandet Hårdare regler för nya nikotinprodukter (SOU 2021:22)

## Förslag till lag (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter

Härigenom föreskrivs följande.

### **Inledande bestämmelser**

**1 §** Denna lag innehåller bestämmelser om anmälan, produktkrav, försäljning och marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter.

**2 §** I denna lag avses med

1. tobaksfri nikotinprodukt: produkt utan tobak som innehåller nikotin för konsumtion,
2. detaljhandel: försäljning till konsumenter,
3. försäljningsställe: fysiskt försäljningsställe eller webbplats för detaljhandel,
4. fysiskt försäljningsställe: en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel, och
5. sponsring: offentliga eller privata bidrag till ett evenemang, en verksamhet eller en person med syftet eller den direkta eller indirekta verkan att främja en vara eller produkt.

**3 §** Denna lag ska inte tillämpas på

- produkter utan tobak som omfattas av lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,
- produkter som är klassificerade som narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64) eller som hälsofarliga varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, eller
- läkemedel eller medicintekniska produkter som omfattas av läkemedelslagen (2015:315) eller lagen (1993:584) om medicintekniska produkter.

**4 §** I produktsäkerhetslagen (2004:451) finns bestämmelser som syftar till att säkerställa att varor som tillhandahålls konsumenterna inte orsakar skada på person.

### **Produktanmälan**

**5 §** Tillverkare och importörer ska till Folkhälsomyndigheten anmäla alla tobaksfria nikotinprodukter som de avser att tillhandahålla konsumenterna. En ny anmälan ska lämnas in för varje väsentlig ändring av produkten. Anmälan ska lämnas in senast sex månader innan produkten är avsedd att tillhandahållas konsumenterna på marknaden. Anmälan ska även göras av

tillverkaren och importören när produkten inte längre tillhandahålls konsumenterna på marknaden. Bilaga 2

Tobaksfria nikotinprodukter får inte tillhandahållas konsumenterna om en anmälan enligt första stycket inte har gjorts. Detsamma gäller om anmälan inte uppfyller de föreskrifter om hur anmälan ska vara utformad och vad den ska innehålla som har meddelats med stöd av 45 § 1.

## Produktkrav

**6 §** Tobaksfria nikotinprodukter ska uppfylla de föreskrifter om innehåll och utformning som har meddelats med stöd av 45 § 2.

Tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ansvarar för att produkterna uppfyller de krav som följer av första stycket.

Tobaksfria nikotinprodukter som inte uppfyller de föreskrifter om innehåll och utformning som har meddelats med stöd av 45 § 2 får inte tillhandahållas konsumenterna på marknaden.

## Märkning

**7 §** Förpackningar till tobaksfria nikotinprodukter ska förses med en innehållsdeklaration och en sådan hälsovarning som avses i 10 §.

Tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ansvarar för att förpackningarna uppfyller kraven i första stycket.

Om förpackningarna inte uppfyller kraven i första stycket får produkten inte tillhandahållas konsumenterna på marknaden. Detsamma gäller om hälsovarningen eller innehållsdeklarationen inte uppfyller de föreskrifter om innehåll och utformning som har meddelats med stöd av 45 § 5 och 6.

**8 §** Märkningen på tobaksfria nikotinprodukter får inte

1. antyda att en viss tobaksfri nikotinprodukt är mindre skadlig än andra sådana produkter, eller

2. likna ett livsmedel eller en kosmetisk produkt.

## Marknadsföring

**9 §** Vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter till konsumenterna ska särskild måttfullhet iakttas. Reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd får inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av tobaksfria nikotinprodukter. Den får endast hänvisa till produktens smak på ett sätt som kan motiveras av konsumentens behov av produktinformation.

Marknadsföringen får inte riktas särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år.

**10 §** Det ska på ett tydligt sätt återges en text som informerar om nikotinetns skadeverkningar (hälsovarning) vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter till konsumenterna genom kommersiella annonser i

1. periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,

2. andra tryckta skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, eller

3. informationssamhällets tjänster.

Om det finns flera hälsovarningar ska minst en av dem återges. Vid upprepad annonsering ska de olika hälsovarningarna användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning.

Första stycket 2 gäller inte marknadsföring inne på fysiska försäljningsställen.

**11 §** Det är förbjudet att marknadsföra tobaksfria nikotinprodukter till konsumenter genom kommersiell reklam i ljudradiosändningar, tv-sändningar eller beställ-tv som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696).

**12 §** Tillverkare, partihandlare och importörer får inte sponsra evenemang eller verksamheter dit allmänheten har tillträde om sponsringen främjar tobaksfria nikotinprodukter.

Bestämmelser om förbud mot sponsring av program i radio och tv samt om produktplacering i tv finns i radio- och tv-lagen (2010:696).

**13 §** En marknadsföringsåtgärd som strider mot 8–12 §§ ska, vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486), anses vara otillbörlig mot konsumenter. En marknadsföringsåtgärd som strider mot 11 § kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

## Rapportering av försäljningsvolym

**14 §** Tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ska varje år till Folkhälsomyndigheten lämna in

1. fullständiga uppgifter om försäljningsvolym, och

2. uppgifter om preferenserna hos olika konsumentgrupper, inbegripet unga människor.

Tobaksfria nikotinprodukter får inte tillhandahållas konsumenter på marknaden om den rapporteringsskyldighet som följer av första stycket eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av 45 § 3 inte har uppfyllts.

## Produktkontroll

**15 §** Om en tillverkare, importör eller distributör av tobaksfria nikotinprodukter anser, eller har skäl att anta, att en sådan produkt inte är säker eller av god kvalitet eller att den på annat sätt inte är förenlig med denna lag eller anslutande föreskrifter, ska denne omedelbart

1. vidta de korrigerande åtgärder som är nödvändiga för att den berörda produkten ska bli förenlig med denna lag,

2. dra tillbaka produkten, eller

3. återkalla produkten.



När en åtgärd enligt första stycket vidtas, ska Folkhälsomyndigheten omedelbart underrättas om produktens brister, vilken åtgärd som vidtagits och resultaten av åtgärden.

## **Åldersgräns**

**16 §** Tobaksfria nikotinprodukter får inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut en sådan vara eller produkt ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder.

Om det finns särskild anledning att anta att produkten är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år, får den inte lämnas ut.

På försäljningsställen ska det finnas ett tydligt och klart synbart meddelande med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut tobaksfria nikotinprodukter till den som inte har fyllt 18 år.

**17 §** Tobaksfria nikotinprodukter som säljs till konsumenter ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Detta gäller även när försäljningen sker genom automat, distansförsäljning eller på liknande sätt.

**18 §** Tobaksfria nikotinprodukter får föras in i landet endast av den som har fyllt 18 år.

## **Anmälan om försäljning**

**19 §** En näringsidkare som har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige får inte bedriva detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter utan att först ha anmält försäljningen. Anmälan ska ske till den kommun där det fysiska försäljningsstället är beläget. Om ett fysiskt försäljningsställe saknas ska anmälan göras till den kommun där företaget har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, till den kommun där företaget har ett fast driftställe.

## **Egenkontroll**

**20 §** Den som bedriver försäljning enligt 19 § ska utöva egenkontroll över försäljningen och hanteringen i övrigt av tobaksfria nikotinprodukter och se till att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.

Till anmälan om försäljning enligt 19 § ska egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens och Folkhälsomyndighetens tillsyn bifogas. Ändrade uppgifter ska utan dröjsmål anmälas till kommunen respektive Folkhälsomyndigheten.

## **Tillsyn**

**21 §** Folkhälsomyndigheten ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 23 § 1–3 och kommunens och Polismyndighetens tillsyn enligt 24 §.

Konsumentverket ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 23 § 4.

**22 §** Länsstyrelsen utövar inom länet tillsyn enligt 23 och 24 §§. I tillsynen ingår att

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

**23 §** Kommunen utövar tillsyn på fysiska försäljningsställen över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. innehållsdeklaration, hälsovarning och märkning enligt 7 och 8 §§,
2. produktanmälan enligt 5 §,
3. produktkrav enligt 6 §, och
4. marknadsföring enligt 9 och 10 §§ när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsstället.

**24 §** Kommunen och Polismyndigheten utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. anmälan om försäljning enligt 19 §,
2. egenkontroll enligt 20 §, och
3. åldersgräns enligt 16 och 17 §§.

**25 §** Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. produktkrav och rapporteringsskyldighet, i andra fall än som avses i 23 §, enligt 5, 6, 14 och 15 §§, och
2. innehållsdeklaration, hälsovarning och märkning, i andra fall än som avses i 23 §, enligt 7 och 8 §§.

**26 §** Konsumentverket utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller marknadsföring, i andra fall än som avses i 23 §, enligt 9–12 §§.

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

## **Befogenheter**

**27 §** En tillsynsmyndighet som anges i 22–25 §§ får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

**28 §** Vid allvarliga eller upprepade överträdelser av denna lag får kommunen förbjuda den som bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter att fortsätta försäljningen eller, om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, meddela varning. Kommunens beslut gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Ett förbud får meddelas för en tid av högst sex månader.

**29 §** Om Folkhälsomyndigheten konstaterar eller har rimliga skäl att anta att en typ av eller specifika tobaksfria nikotinprodukter kan utgöra en allvarlig risk för människors hälsa, trots att produkten uppfyller kraven i denna lag, får myndigheten förbjuda att produkterna tillhandahålls konsumenterna på marknaden. Om sådana produkter har tillhandahållits konsumenterna på marknaden, får Folkhälsomyndigheten förelägga tillverkaren, importören eller distributören av produkterna att dra tillbaka eller återkalla dessa. Folkhälsomyndighetens beslut gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

**30 §** Beslut enligt 27 och 29 §§ får förenas med vite. Vitet får inte omvandlas till fängelse.

## **Rätt till upplysningar och tillträde**

**31 §** En tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för myndighetens tillsyn enligt denna lag.

**32 §** 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 prover betalas inte ersättning.

**33 §** Polismyndigheten ska på begäran av en annan tillsynsmyndighet lämna den hjälp som behövs vid tillämpningen av 32 §.

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 en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

## **Underrättelser**

**34 §** 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 Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och den länsstyrelse som berörs av beslutet.

**35 §** Kommunerna ska underrätta Folkhälsomyndigheten om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn.

## **Kontrollköp**

**36 §** I syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut tobaksfria nikotinprodukter om skyldigheten att förvissa sig om

att mottagaren har fyllt 18 år, får kommunen genomföra kontrollköp. Vid ett sådant köp får kommunen endast anlita en person som har fyllt 18 år.

Ett kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om kontrollköpet. Kommunen ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om kontrollköpet.

**37 §** Vad som framkommit genom kontrollköp får inte utgöra grund för kommunen att meddela föreläggande, förbud eller varning enligt 27 och 28 §§.

## **Tystnadsplikt**

**38 §** Den som har tagit befattning med något ärende enligt denna lag får inte obehörigen röja eller på annat sätt utnyttja vad han eller hon då har fått veta om yrkeshemligheter eller affärsförhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

## **Avgifter**

**39 §** En kommun får ta ut avgifter för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig försäljning enligt 19 §.

**40 §** Folkhälsomyndigheten får ta ut en anmälningsavgift av tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter för att ta emot, lagra, hantera och analysera de uppgifter som enligt 5 § lämnas till myndigheten.

Folkhälsomyndigheten får även ta ut en årlig avgift för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig försäljning enligt 19 §.

## **Överklagande**

**41 §** Beslut enligt denna lag eller anslutande föreskrifter får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

## **Straffbestämmelser och förverkande**

**42 §** Den som uppsåtligen, i strid med 7 § tredje stycket, tillhandahåller konsumenter tobaksfria nikotinprodukter som inte uppfyller kraven om hälsovarning och innehållsdeklaration eller säljer tobaksfria nikotinprodukter i strid med ett förbud som har meddelats med stöd av 28 §, ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 19 § eller säljer eller lämnar ut tobaksfria nikotinprodukter i strid med 16 § första eller andra stycket.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

**43 §** Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud ska inte dömas till ansvar enligt denna lag för den eller de gärningar som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

**44 §** Tobaksfria nikotinprodukter som varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

## **Bemyndiganden**

**45 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vem som ska anmäla en produkt enligt 5 §, hur en anmälan ska vara utformad och vad den ska innehålla,
2. produktinnehåll och utformning av tobaksfria nikotinprodukter enligt 6 §,
3. fullgörandet av den rapporteringsskyldighet som anges i 14 §,
4. underrättelseskyldigheten enligt 15 § andra stycket,
5. hur en hälsovarning enligt 7 och 10 §§ ska utformas,
6. innehållet i och utformningen av en innehållsdeklaration enligt 7 §,
7. skyldigheten att kontrollera mottagarens ålder enligt 16 och 17 §§,
8. genomförandet av kontrollköp enligt 36 §,
9. utformningen av egenkontrollprogram som anges i 20 §, och
10. storleken på de avgifter som anges i 40 §.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
  2. Tobaksfria nikotinprodukter som har tillverkats eller övergått till fri omsättning före ikraftträdandet, och som inte uppfyller produktkraven enligt 6 §, får fortsätta att tillhandahållas konsumenterna på marknaden efter ikraftträdandet om de inte utgör en allvarlig risk för människors hälsa, dock längst till och med den 1 januari 2023.
  3. För tobaksfria nikotinprodukter som har tillhandahållits konsumenterna på marknaden före ikraftträdandet ska en anmälan enligt 5 § göras senast den 1 juli 2023.

## Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 3 §<sup>1</sup>

Lagen är tillämplig endast på följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,

2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),

3. skjutvapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § samma lag,

4. injektionssprutor och kanyler,

5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nit-handskar, batonger, karatepinnar, blydaggas, spikklubbor och liknande,

7. kulturföremål som avses i 5 kap. kulturmiljölagen (1988:950),

8. hundar och katter för annat ändamål än handel,

9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 20 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,

9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 20 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, samt tobaksfria nikotinprodukter vid kontroll av åldersgränsen i 18 § lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter,

10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,

11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,

12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, Bilaga 2

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter,

15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer,

16. explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

## Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

Härigenom föreskrivs att 3 § livsmedelslagen (2006:804) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §

Lagen gäller alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel.

Med livsmedel jämställs i lagen

1. vatten, från och med den punkt där det tas in i vattenverken till den punkt där värdena skall iaktas enligt artikel 6 i rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003, *och*

2. snus och tuggtobak.

1. vatten, från och med den punkt där det tas in i vattenverken till den punkt där värdena skall iaktas enligt artikel 6 i rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003,

2. snus, *snussubstitut* och tuggtobak.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.



# Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 29 § marknadsföringslagen (2008:486) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## 29 §<sup>1</sup>

En näringsidkare får åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift) om näringsidkaren, eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar, uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot

- 7 §,
- 8 § och någon av bestämmelserna i 9, 10, 12–17 §§,
- 18 §,
- 20 §, eller
- någon av bestämmelserna i bilaga I till direktiv 2005/29/EG.

Detsamma gäller om en näringsidkare uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av bestämmelserna i

- 64 kap. 46 § socialförsäkringsbalken,
- 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622),
- 8 kap. 7 § första stycket, 8, 9 eller 14 § första eller andra stycket, 9 a kap. 10 och 11 §§ eller 15 kap. 4 § radio- och tv-lagen (2010:696),
- 11 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti när det gäller ett erbjudande som inte är riktat bara till andra än konsumenter,

– 4 kap. 1 § 2 eller 3, 3 §, 4 § första stycket 2 eller 5 § 2 eller 3 lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.

– 4 kap. 1 § första stycket i ett medium som avses i andra stycket 3 eller 4, eller 3 § första stycket 1 eller 3 eller 5 § 2 eller 3 lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,

– 11 § lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.

Vad som sägs i första och andra styckena gäller också en näringsidkare som uppsåtligen eller av oaktsamhet väsentligt har bidragit till överträdelsen.

Avgiften tillfaller staten.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2020:1035.

## Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 2 §, 7 kap. 2 §, 8 kap. 13 § och 15 kap. 5 och 9 §§ radio- och tv-lagen (2010:696) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **6 kap.**

#### 2 §<sup>1</sup>

I program i tv-sändningar eller i beställ-tv får det inte förekomma produktplacering av

1. alkoholdrycker och tobaksvaror,
2. andra produkter som kommer från företag vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror,
3. receptbelagda läkemedel och sådan medicinsk behandling som bara är tillgänglig efter ordination,
4. modersmjölksersättning,
5. spelprodukter från ett företag som inte har nödvändig licens enligt spellagen (2018:1138),

6. sådana elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som avses i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter och andra produkter som kommer från företag vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare, *eller*

7. alkoholdrycksliknande preparat enligt alkohollagen (2010:1622).

6. sådana elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som avses i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter och andra produkter som kommer från företag vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare,

7. alkoholdrycksliknande preparat enligt alkohollagen (2010:1622), *eller*

8. *tobaksfria nikotinprodukter enligt lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.*

### **7 kap.**

#### 2 §<sup>2</sup>

Program i tv-sändningar, sökbar text-tv eller i beställ-tv får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja *alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat enligt alkohollagen (2010:1622), tobaksvaror eller sådana elektroniska cigaretter och*

Program i tv-sändningar, sökbar text-tv eller i beställ-tv får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja

*1. alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat enligt alkohollagen (2010:1622),*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2020:875.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2019:354.

*påfyllningsbehållare som avses i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.*

*2. tobaksvaror eller sådana elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som avses i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, eller*

*3. tobaksfria nikotinprodukter enligt lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.*

### **8 kap.**

#### 13 §<sup>3</sup>

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker, alkoholdrycksliknande preparat, tobaksvaror *samt* elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare finns i 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622) *respektive* i 4 kap. 1–4 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker, alkoholdrycksliknande preparat, tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare *samt tobaksfria nikotinprodukter* finns i 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622), 4 kap. 1–4 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter *och 9–11 §§ lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.*

### **15 kap.**

#### 5 §<sup>4</sup>

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker, alkoholdrycksliknande preparat, tobaksvaror *samt* elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare finns i 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622) *respektive* i 4 kap. 1–4 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker, alkoholdrycksliknande preparat, tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare *samt tobaksfria nikotinprodukter* finns i 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622), 4 kap. 1–4 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter *och 9–11 §§ lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.*

#### 9 §<sup>5</sup>

Program i ljudradiosändning får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja *alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande pre-*

Program i ljudradiosändning får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2019:354.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2019:354.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2019:354.

Bilaga 2

*parat enligt alkohollagen (2010:1622), tobaksvaror eller sådana elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som avses i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.*

*1. alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat enligt alkohollagen (2010:1622),*

*2. tobaksvaror eller sådana elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som avses i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, eller*

*3. tobaksfria nikotinprodukter enligt lagen (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

# Förslag till lag om ändring i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter

*dels* att rubriken närmast efter 2 kap. 6 § ska utgå,

*dels* att 1 kap. 2 och 3 §§, 4 kap. 1–4 och 8 §§, 5 kap. 1, 3, 15, 18 och 19 §§, 6 kap. 1 §, 7 kap. 3, 4, 5, 8, 10 och 14 §§, 8 kap. 2 §, 11 kap. 6 § och rubriken närmast efter 3 kap. 11 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas fem nya paragrafer, 2 kap. 6 a §, 4 kap. 9–11 §§ och 11 kap. 12 a §, och närmast före 2 kap. 6 a §, 4 kap. 11 § och 11 kap. 12 a § nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## 1 kap.

### 2 §

Denna lag innehåller bestämmelser om tobak, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare, örtprodukter för rökning och om användningen av *njutningsmedel* som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak.

Denna lag innehåller bestämmelser om tobak, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare, örtprodukter för rökning och om användningen av *andra produkter* som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak. *Lagen innehåller även bestämmelser om nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter.*

I lagen finns bestämmelser om

- produktkrav och rapporteringsskyldighet (2 kap.),
- märkning och förpackning (3 kap.),
- marknadsföring (4 kap.),

*– marknadsföring av tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare (4 kap.),*

- handel (5 kap.),
- rökfria miljöer (6 kap.),
- tillsyn (7 kap.),
- avgifter (8 kap.),
- överklagande (9 kap.),
- straffbestämmelser och förverkande (10 kap.), och
- bemyndiganden (11 kap.).

### 3 §

I denna lag avses med

1. elektronisk cigarett: produkt som kan användas för konsumtion av nikotinånga via ett munstycke, eller beståndsdel av den produkten, inbegripet en patron, en tank och anordningen utan patron eller tank,

2. påfyllningsbehållare: behållare som innehåller vätska som innehåller nikotin och som kan användas för att fylla på en elektronisk cigarett,

3. örtprodukter för rökning: produkter som är baserade på växter, örter eller frukter som inte innehåller tobak och som kan förbrukas via förbränning,

4. detaljhandel: försäljning till konsumenter,

5. partihandel: annan försäljning än detaljhandel,

6. försäljningsställe: *en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel,*

6. försäljningsställe: *fysiskt försäljningsställe eller webbplats för detaljhandel,*

7. *fysiskt försäljningsställe: en viss lokal eller ett annat avgränsat utrymme för detaljhandel,*

8. *sponsring: offentliga eller privata bidrag till ett evenemang, en verksamhet eller en person med syftet eller den direkta eller indirekta verkan att främja en vara eller produkt,*

8. gränsöverskridande distansförsäljning: försäljning där, vid tidpunkten för beställningen av varan eller produkten, konsumenten finns i Sverige och återförsäljningsstället i ett annat land, eller där återförsäljningsstället finns i Sverige och konsumenten i en annan medlemsstat, och

9. medlemsstat: en stat som är medlem i Europeiska unionen eller en annan stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och som har genomfört bestämmelserna i direktiv 2014/40/EU i nationell rätt.

9. gränsöverskridande distansförsäljning: försäljning där, vid tidpunkten för beställningen av varan eller produkten, konsumenten finns i Sverige och återförsäljningsstället i ett annat land, eller där återförsäljningsstället finns i Sverige och konsumenten i en annan medlemsstat, och

10. medlemsstat: en stat som är medlem i Europeiska unionen eller en annan stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och som har genomfört bestämmelserna i direktiv 2014/40/EU i nationell rätt.

## 2 kap.

### ***Elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare***

#### ***Förbud mot smaksättning***

##### ***6 a §***

*Vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter får inte tillhandahållas konsumenter på marknaden om de innehåller smaktillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak.*

## 4 kap.

## Marknadsföring

Marknadsföring av tobaksvaror,  
elektroniska cigaretter och  
påfyllningsbehållare1 §<sup>1</sup>

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

Det är förbjudet att marknadsföra tobaksvaror till konsumenter. Förbudet i första stycket gäller dock inte uppgifter i

1. periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,

2. andra tryckta skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,

2. tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar, eller

3. tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar, eller

3. andra överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig.

4. andra överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig.

Andra stycket 1 och 3 gäller inte kommersiella annonser.

## 2 §

Även annan marknadsföring av tobaksvaror till konsumenter än som avses i 1 § är förbjuden. Det gäller dock inte

Inne på fysiska försäljningsställen är det tillåtet att använda kommersiella meddelanden för tobaksvaror som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. De ska, i den omfattning det är möjligt, placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället.

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 första stycket 3 ska i den omfattning det är möjligt placeras så att de inte är synliga från utsidan av försäljningsstället.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2020:877.

*En näringsidkare som marknadsför elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare till konsumenter får inte använda kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig.*

*Det är förbjudet att marknadsföra elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare till konsumenter genom kommersiella meddelanden i*

- 1. periodiska skrifter eller andra jämförbara skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig,*
- 2. informationssamhällets tjänster, eller*
- 3. tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar.*

*Första stycket gäller inte uppgifter på vilka tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig, förutom när det är fråga om kommersiella annonser.*

*En näringsidkare får inte marknadsföra elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare till konsumenter*

- 1. inom informationssamhällets tjänster, eller*
- 2. tv-sändningar, beställ-tv eller ljudradiosändningar.*

*Förbudet i första stycket gäller dock inte*

*1. marknadsföring som endast består i att tillhandahålla elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare för försäljning, eller*

*2. marknadsföring i överföringar eller tekniska upptagningar på vilka yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig, med undantag för marknadsföring genom kommersiella annonser.*

*Inne på fysiska försäljningsställen är det endast tillåtet att använda kommersiella meddelanden för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av sådana produkter.*

*Tillverkare, partihandlare och importörer av tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare får inte sponsra ett evenemang eller en verksamhet dit*

*Sponsring som främjar tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare är förbjuden om den kan antas få gränsöverskridande effekt.*



allmänheten har tillträde eller som kan antas få gränsöverskridande effekt, om sponsringen kan antas medföra att avsättningen av tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare främjas.

Bestämmelser om förbud mot sponsring av program i radio och tv samt om produktplacering i tv finns i radio- och tv-lagen (2010:696).

#### 9 §

Tillverkare, partihandlare och importörer får inte sponsra nationella evenemang eller verksamheter dit allmänheten har tillträde om sponsringen främjar tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare.

#### 10 §

Bestämmelser om förbud mot sponsring av program i radio och tv samt om produktplacering i tv finns i radio- och tv-lagen (2010:696).

### **Kompletterande bestämmelser om marknadsföring**

#### 11 §

Bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486) ska tillämpas på marknadsföring som strider mot 1–9 §§ vid

1. Konsumentverkets tillsyn enligt 7 kap. 8 §, och

2. talan som har väckts av en sådan näringsidkare eller sammanlutning som avses i 47 § 2 och 3 marknadsföringslagen.

En marknadsföringsåtgärd som strider mot 1–9 §§ eller 3 kap. 3 eller 4 § ska, vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen, anses vara otillbörlig mot konsumenter. En marknadsföringsåtgärd som strider mot 1 § första stycket och som vidtas i ett medium som avses i andra stycket 3 eller 4,

*eller strider mot 3 § första stycket 1 eller 3 eller 5 § 2 eller 3 kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.*

## 5 kap.

### 1 §

Endast den som har tillstånd får bedriva detaljhandel eller partihandel med tobaksvaror.

Tillstånd krävs inte för detalj- eller partihandlare som varken har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige.

Ett tillstånd kan gälla för viss tid eller tills vidare. Om den som ansöker om tillstånd avser att bedriva detaljhandel från ett försäljningsställe, ska tillståndet avse försäljningsstället.

Ett tillstånd kan gälla för viss tid eller tills vidare. Om den som ansöker om tillstånd avser att bedriva detaljhandel från ett *fysiskt* försäljningsställe, ska tillståndet avse *det fysiska* försäljningsstället.

### 3 §

En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig.

Tillstånd för detaljhandel meddelas av den kommun där försäljningsstället är beläget. Om försäljningsställe saknas meddelas tillstånd av den kommun där det företag som vill bedriva sådan handel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe.

Tillstånd för detaljhandel meddelas av den kommun där försäljningsstället är beläget. Om *ett fysiskt* försäljningsställe saknas meddelas tillstånd av den kommun där det företag som vill bedriva sådan handel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe.

Tillstånd för partihandel meddelas av den kommun där det företag som vill bedriva sådan handel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe.

### 15 §

En näringsidkare som har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige får inte bedriva detaljhandel med elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare utan att först ha anmält försäljningen *till den kommun där försäljningen ska ske.*

En näringsidkare som har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige får inte bedriva detaljhandel med elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare utan att först ha anmält försäljningen. *Anmälan ska ske till den kommun där det fysiska försäljningsstället är beläget. Om ett fysiskt försäljningsställe saknas ska anmälan göras till den kommun där företaget har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, till den kommun där företaget har ett fast driftställe.*

## 18 §

Tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare får inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut en sådan vara eller produkt ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder.

Om det finns särskild anledning att anta att varan eller produkten är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år, får den inte lämnas ut.

På försäljningsställen ska det finnas *en tydlig och klart synbar skylt* med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut sådana varor eller produkter som avses i första stycket till den som inte har fyllt 18 år.

På försäljningsställen ska det finnas *ett tydligt och klart synbart meddelande* med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut sådana varor eller produkter som avses i första stycket till den som inte har fyllt 18 år.

## 19 §

Tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som säljs till konsumenter ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Detta gäller även när försäljningen sker genom automat, *via postorder*, distansförsäljning eller på liknande sätt.

Tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som säljs till konsumenter ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Detta gäller även när försäljningen sker genom automat, distansförsäljning eller på liknande sätt.

**6 kap.**

## 1 §

Med rökning avses vid tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel

1. rökning av tobak,
2. inhalering efter förångning eller annan upphettning av tobak,
3. användning av elektroniska cigaretter,
4. rökning av örtprodukter för rökning, och
5. användning av *njutningsmedel* som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak.

5. användning av *andra produkter* som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak.

**7 kap.**

## 3 §

Kommunen utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. hälsovarningar, produktpresentation och identitets- och säkerhetsmärkning enligt 3 kap. 1, 3, 4 och 7 §§ på försäljningsställen,
2. hälsovarningar, produktpresentation och identitets- och säkerhetsmärkning enligt 3 kap. 1, 3, 4

2. tillhandahållande av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare enligt 2 kap. 7–9 §§ och 3 kap. 2, 5 och 6 §§ på försäljningsställen,

3. marknadsföring enligt 4 kap. 1, 2 och 5–7 §§ när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsställen, och

och 7 §§ på *fysiska* försäljningsställen,

3. tillhandahållande av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare enligt 2 kap. 7–9 §§ och 3 kap. 2, 5 och 6 §§ på *fysiska* försäljningsställen,

4. marknadsföring enligt 4 kap. 1, 2 och 4–7 §§ när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till *fysiska* försäljningsställen, och

5. rökfria miljöer som avses i 6 kap. 2 § och som inte är upplåtta enbart för personal samt lokaler som avses i 6 kap. 3 §.

#### 4 §

Kommunen och Polismyndigheten utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. tillhandahållande av nya tobaksvaror enligt 2 kap. 3 § på försäljningsställen, 1. tillhandahållande av nya tobaksvaror enligt 2 kap. 3 § på *fysiska* försäljningsställen,

2. försäljning av tobaksvaror, i andra fall än när det gäller gränsöverskridande distansförsäljning, enligt 5 kap. 1, 6–10, 12 och 14 §§,

3. anmälan om försäljning av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare samt egenkontroll, i andra fall än när det gäller gränsöverskridande distansförsäljning, enligt 5 kap. 15 och 17 §§, och

4. åldersgräns enligt 5 kap. 18 och 19 §§.

#### 5 §

Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. produktkrav och rapporteringsskyldighet, i andra fall än som avses i 4 §, enligt 2 kap. 1 § första och andra styckena och 2 kap. 2–11 §§,

2. *förbud mot smaksättning, i andra fall än som avses i 3 §, enligt 2 kap. 6 a §,*

2. hälsovarningar, produktpresentation och medföljande information, i andra fall än som avses i 3 §, enligt 3 kap. 1–6 §§,

3. hälsovarningar, produktpresentation och medföljande information, i andra fall än som avses i 3 §, enligt 3 kap. 1–6 §§,

3. registrering enligt 5 kap. 5 och 16 §§ vid gränsöverskridande distansförsäljning och egenkontroll enligt 5 kap. 6, 7 och 17 §§ vid sådan distansförsäljning, och

4. registrering enligt 5 kap. 5 och 16 §§ vid gränsöverskridande distansförsäljning och egenkontroll enligt 5 kap. 6, 7 och 17 §§ vid sådan distansförsäljning, och

4. förbud mot sådan tillverkning eller införsel som avses enligt föreskrifter meddelade med stöd av 11 kap. 5 §.

5. förbud mot sådan tillverkning eller införsel som avses enligt föreskrifter meddelade med stöd av 11 kap. 5 §.

8 §<sup>3</sup>

Konsumentverket utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller marknadsföring, i andra fall än som avses i 3 § enligt 4 kap. 1–8 §§.

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

*En marknadsföringsåtgärd som strider mot 3 kap. 3 eller 4 § eller 4 kap. 1–8 §§ ska, vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen, anses vara otillbörlig mot konsumenter. En marknadsföringsåtgärd som strider mot 4 kap. 1 § 2 eller 3, 3 §, 4 § första stycket 2 eller 5 § 2 eller 3 kan medföra marknadsstötningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.*

Konsumentverket utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller marknadsföring, i andra fall än som avses i 3 § enligt 4 kap. 1–9 §§.

## 10 §

En kommun får återkalla ett försäljningstillstånd om

1. tillståndet inte längre utnyttjas,
2. tillståndshavaren inte uppfyller de krav som gällde för tillståndets meddelande,
3. det med tillståndshavarens vetenskap har förekommit brottslig verksamhet på försäljningsstället, eller i anslutning till detta, eller annars inom den tillståndspliktiga verksamheten utan att tillståndshavaren har ingripit, eller
4. tillståndshavaren har tilldelats varning utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.

3. det med tillståndshavarens vetenskap har förekommit brottslig verksamhet på *det fysiska* försäljningsstället, eller i anslutning till detta, eller annars inom den tillståndspliktiga verksamheten utan att tillståndshavaren har ingripit, eller

## 14 §

Om Folkhälsomyndigheten konstaterar eller har rimliga skäl att anta att en typ av eller specifika elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare kan utgöra en allvarlig risk för människors hälsa, trots att produkten uppfyller kraven i denna lag, får myndigheten

Om Folkhälsomyndigheten konstaterar eller har rimliga skäl att anta att en typ av eller specifika elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare kan utgöra en allvarlig risk för människors hälsa, trots att produkten uppfyller kraven i denna lag, får myndigheten

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2020:344.

förbjuda att produkterna tillhandahålls konsumenter på marknaden. Om sådana produkter redan har tillhandahållits konsumenter på marknaden, får Folkhälsomyndigheten förelägga tillverkaren, importören eller distributören av produkterna att dra tillbaka eller återkalla dessa.

förbjuda att produkterna tillhandahålls konsumenter på marknaden. Om sådana produkter redan har tillhandahållits konsumenter på marknaden, får Folkhälsomyndigheten förelägga tillverkaren, importören eller distributören av produkterna att dra tillbaka eller återkalla dessa.  
*Folkhälsomyndighetens beslut gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.*

Folkhälsomyndigheten ska omedelbart underrätta Europeiska kommissionen och de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater om åtgärder som vidtagits enligt första stycket och översända annan relevant information.

När Europeiska kommissionen har meddelat om den anser att en åtgärd enligt första stycket är motiverad ska Folkhälsomyndigheten besluta om åtgärden ska bestå.

## 8 kap.

### 2 §

En kommun får ta ut avgifter för sin tillsyn av den som bedriver tillståndspliktig försäljning enligt 5 kap. 1 § och av den som bedriver anmälningspliktig försäljning enligt 5 kap. 15 §.

En kommun får ta ut avgifter för sin tillsyn av den som bedriver tillståndspliktig försäljning enligt 5 kap. 1 §, av den som bedriver anmälningspliktig försäljning enligt 5 kap. 15 § och av den som bedriver försäljning av nikotinfria vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter.

## 11 kap.

### 6 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur en anmälan enligt 2 kap. 7 § ska vara utformad och vad den ska innehålla,

2. produktinnehåll och utformning av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare enligt 2 kap. 8 §,

3. fullgörandet av den rapporteringsskyldighet som anges i 2 kap. 9 §,

1. vilka smaktillsatser som är förbjudna enligt 2 kap. 6 a §,

2. hur en anmälan enligt 2 kap. 7 § ska vara utformad och vad den ska innehålla,

3. produktinnehåll och utformning av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare enligt 2 kap. 8 §,

4. fullgörandet av den rapporteringsskyldighet som anges i 2 kap. 9 §,

4. det system för informationsinsamling som anges i 2 kap. 10 § första stycket,

5. underrättelseskyldigheten enligt 2 kap. 11 § andra stycket,

6. vilka uppgifter informationsblad enligt 3 kap. 5 § ska innehålla och hur de ska utformas, och

7. innehållet i och utformningen av innehållsdeklarationen enligt 3 kap. 6 §.

5. det system för informationsinsamling som anges i 2 kap. 10 § första stycket,

6. underrättelseskyldigheten enligt 2 kap. 11 § andra stycket,

7. vilka uppgifter informationsblad enligt 3 kap. 5 § ska innehålla och hur de ska utformas, och

8. innehållet i och utformningen av innehållsdeklarationen enligt 3 kap. 6 §.

### *Aldersgräns*

#### *12 a §*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldigheten att kontrollera mottagarens ålder enligt 5 kap. 18 och 19 §§.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter och som har tillverkats eller övergått till fri omsättning före ikraftträdandet, får fortsätta att tillhandahållas konsumenter på den svenska marknaden trots att de innehåller smaktillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak, dock längst till och med den 1 januari 2023

## Förteckning över remissinstanser avseende betänkandet Hårdare regler för nya nikotinprodukter (SOU 2021:22)

Efter remiss har yttranden lämnats av A non smoking generation, Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen (BO), Bauer Media Group, Cancerfonden, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), Convenience Stores Sweden, Domstolsverket, Emab AB, Folkhälsomyndigheten, Företagarna, Förvaltningsrätten i Jönköping, Gävle kommun, Gävle tingsrätt, Göta hovrätt, Göteborgs kommun, Haninge kommun, Haparanda kommun, Helsingborgs kommun, Hjärt-Lungfonden, Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), Justitiekanslern (JK), Jönköpings kommun, Kammarrätten Göteborg, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Kommunala tillsynshandläggare (KAF-T), Konkursverket, Konsumentverket, Landsorganisationen i Sverige (LO), Livsmedelsföretagen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Lärare mot tobak, Malmö kommun, Myndigheten för press, radio och tv, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Näringslivets regelnämnd (NNR), Philip Morris AB, Piteå kommun, Polismyndigheten, Regelrådet, Region Dalarna, Region Uppsala, Region Västernorrland, Riksförbundet Visir, Skatteverket, Skellefteå kommun, Skruf Snus AB, Socialstyrelsen, Stockholms kommun, Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen), Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), Svea hovrätt (Patent- och marknadsöverdomstolen), Svensk Bensinhandel, Svensk dagligvaruhandel, Svensk Handel, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Svenska Läkaresällskapet, Svenska snustillverkarföreningen, Svenska tobaksleverantörsföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sverige Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges Läkarförbund, Sveriges Tandläkarförbund, Swedish Match AB, Södertälje kommun, Tobaksfakta, Trelleborgs kommun, Tullverket, TU Medier i Sverige, Uppsala kommun, Vårdförbundet, Yrkesföreningar mot tobak och Åklagarmyndigheten.

Yttranden har också kommit in från Americans for Tax Reform, Branschorganisationen för Elektroniska Cigaretter (BELC), British American Tobacco Sweden AB, Consumer Choice Center, E-ciggbolaget AB, Eurobrands Distribution AB, Föreningen Svenska Vejpare (FSV), NNA Sweden, EU for snus, Haypp Group, Huddinge kommun, JTI Sweden AB, Karolinska Universitetssjukhuset Solna verksamhetschef Cecilia Bredin, Läkare mot tobak, Psykologer mot tobak, Sjuksköterskor mot tobak, World Vapers' Alliance, Svenska institutet för standarder (SiS) och Sveriges Tandhygienistförening.

Följande har bjudits in att yttra sig, men har avstått från att lämna synpunkter på förslagen i betänkandet: Landsorganisationen i Sverige (LO), Timrå kommun, Riksdagens ombudsmän (JO) och Nynäshamn kommun.



Följande har bjudits in att yttra sig, men har inte svarat på remissen: Alingsås kommun, Astma- och allergiförbundet, Danderyds kommun, Enköpings kommun, Faluns kommun, Hagfors kommun, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, IOGT/NTO, Järfälla kommun, Karlskrona kommun, Lerums kommun, Livsmedelsarbetareförbundet (LIVS), Livsmedelshandlarna, NENT Group, Nätverket för barnkonventionen, Region Gotland, Region Skåne, Riksidrottsförbundet, Stockholms Handelskammare, Strömstads kommun, Svenska journalistförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Sveriges Annonsörer, Sveriges Farmaceuter, Sveriges Journalistförbund, Sveriges Tidskrifter, Sydsvenska Industri- och Handelskammaren, Söderköpings kommun, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), TV4 Media AB, Umeå kommun, Unga allergiker, Unga drogförebyggare och Åre kommun.

## Hemställan om ändring av avgifter för tobaksvaror samt elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare

Folkhälsomyndigheten hemställer om ändring av avgiftsnivåerna för tobaksvaror samt elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare enligt förordning (2019:223) om tobak och liknande produkter. Som grund för denna hemställan har dagens avgiftsmodell anpassats för att spegla myndighetens nuvarande verksamhet, se vidare i bilaga 1 och 2. Vid utgången av 2020 hade myndigheten ett ackumulerat överskott från avgifterna på ca 12,7 miljoner kronor. Denna översyn har tagit hänsyn till detta överskott och under perioden 2022–2024 kommer ca 12 miljoner av överskottet att användas för att täcka kostnader kopplade till IT-system och en del av kostnaderna kopplade till den årliga rapporteringen av tobaksvaror, se vidare i bilaga 3.

Myndigheten föreslår att avgifterna för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare ändras till 10 500 kr. För tobaksvaror föreslås att engångsavgifterna ändras till:

1. 14 500 kr avseende cigaretter,
2. 14 500 kr avseende rulltobak,
3. 13 000 kr avseende tobak för användning i munnen, och
4. 13 000 kr avseende tobaksvaror som inte omfattas av 1-3.

Myndigheten föreslår även att de årliga avgifterna för tobaksvaror ändras till:

1. 12 000 kr avseende cigaretter,
2. 6 000 kr avseende rulltobak,
3. 1 000 kr avseende tobak för användning i munnen, och
4. 1 500 kr avseende tobaksvaror som inte omfattas av 1-3.

Myndigheten ser ett behov av att avgiftsregelverket för tobaksvaror förtydligas och harmoniseras i förhållande till bestämmelserna för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Vidare finns även behov av en översyn av vad avgifterna ska täcka enligt 8 kap. 3 och 4 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter. Idag saknas möjlighet att ta ut avgifter för myndighetens hela tillsyns- och marknadskontroll-ansvar enligt 7 kap. 5, 6 och 16 §§ samma lag.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Johan Carlson. I den slutliga handläggningen har avdelningschefen Anders Tegnell, enhetschefen Christina Forss och biträdande chefsjuristen Bo Granath deltagit. Utredaren Henric Fransson varit föredragande.

Enligt Folkhälsomyndighetens beslut

Henric Fransson

Bilagor:

1. Avgifter för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare
2. Avgifter för tobaksvaror
3. Hantering av ackumulerat överskott

Bilaga 4

# Bilaga 1 Avgifter för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare

## 1 Bakgrund

### 1.1 Rätt att ta ut avgifter

Folkhälsomyndigheten får enligt 8 kap. 4 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter (LTLP) ta ut avgifter av tillverkare och importörer (uppgifts-lämnare) av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare (produkterna) för att ta emot, lagra, hantera och analysera vissa uppgifter som lämnas till myndigheten. Myndighetens rätt att ta ut avgifter samt nuvarande avgiftsnivåer trädde ikraft den 15 november 2017. Underlaget till avgiftsnivåerna var ett regeringsuppdrag till myndigheten. Myndigheten ska årligen, senast den 1 september, se över avgifts-nivåerna gällande produkterna och vid behov föreslå ändringar av dessa avgifter. Avgiftsnivåerna regleras numera i förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter (FTLP).

Avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning) om inte regeringen har föreskrivit annat. Myndigheten ska för att uppnå full kostnadstäckning i respektive avgiftsbelagd verksamhet beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Detta innebär att avgifterna ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker verksamhetens samtliga direkta och indirekta kostnader. Av 8 kap. 4 § LTLP framgår vilka arbetsuppgifter som myndigheten får ta ut avgifter för.

Syftet med översynen av nuvarande avgiftsmodell och dess avgiftsnivåer är att säkerställa att avgifterna fortfarande täcker Folkhälsomyndighetens verksamhetskostnad på området.

### 1.2. Antal anmälda produkter på den svenska marknaden och dess uppgiftslämnare

Folkhälsomyndigheten har sedan sommaren 2016 kunnat ta emot anmälda produkter via EU Common Entry Gate (EU-CEG). Under perioden december 2017 till 2020 har antalet aktiva produkter såväl som antalet uppgiftslämnare med aktiva produkter ökat, se tabell 1. Utvecklingen över antalet aktiva och inaktiva produkter såväl som det totala antalet anmälda produkter under perioden februari 2017 till december 2020 illustreras i diagram 1.

Det var 376 uppgiftslämnare som anmält att de har aktiva produkter på den svenska marknaden den 31 december 2020, se tabell 2. Av dessa utgör en minoritet svenska företag, ca 3 procent, majoriteten är företag från andra medlemsstater och från länder utanför den europeiska unionen. Av de uppgiftslämnande företagen är ca 77 procent mikroföretag samt små och medelstora företag (SMF). Andelen av samtliga aktiva produkter som dessa företag står för ligger på ca 82 procent. Gällande uppgiftslämnarens företagsstorlek har myndigheten utgått från den information som

inkommit via EU-CEG, där det är uppgiftslämnaren som anger om de tillhör kategorin SMF eller inte. Utifrån de uppgifter som lämnas via EU-CEG är det inte möjligt att dela upp företagen ytterligare inom kategorin SMF.

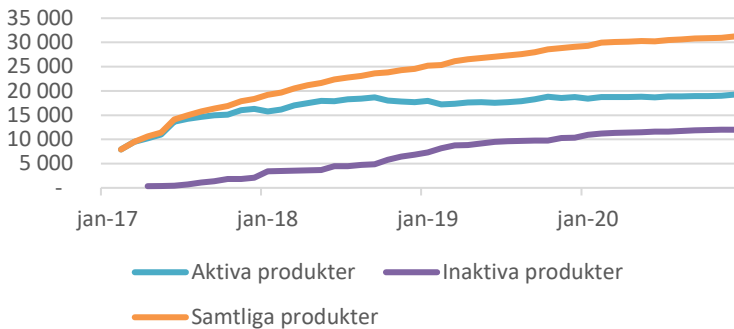
Antalet anmälningar om nya produkter och väsentlig ändring som lämnats under den period som myndigheten haft möjlighet att ta ut avgifter återfinns i tabell 3. En viss andel av dessa inkomna anmälningar är undantagna, ca 11 procent. Av de kvarvarande inkomna anmälningarna är det ca 16 procent som blivit betalda under perioden maj 2019 till februari 2021.

**Tabell 1** Antal uppgiftslämnare med aktiva produkter och antal aktiva produkter den 31 december 2017–2020.

	Dec 2017	Dec 2018	Dec 2019	Dec 2020
Antal uppgiftslämnare	211	294	348	376
Antal aktiva produkter	16 264	17 704	18 745	19 251

Källa: EU-CEG, data hämtad den 1 april 2021.

**Diagram 1** Antal anmälda produkter under perioden februari 2017 till december 2020.



Källa: EU-CEG, data hämtad 1 april 2021.

**Tabell 2** Antal uppgiftslämnare fördelade per företagsstorlek och antal anmälda produkter som var aktiva den 31 december 2020.

	Mikroföretag samt små och medelstora företag	Övriga företag	Summa
Totalt antal uppgiftslämnande företag	290	86	376
Svenska företag	7	5	12
Företag i andra medlemsstater inom EU	65	18	83
Företag i tredje land	218	63	281
Antal anmälda produkter som är aktiva	15 758	3 493	19 251

Källa: EU-CEG, data hämtad den 1 april 2021.

**Tabell 3** Antal anmälan om ny produkt och väsentlig ändring under perioden november 2017 till mars 2021.

Typ av anmälan	Antal inkomna anmälningar					Summa***
	2017*	2018	2019	2020	2021**	
Ny produkt	1 351	5	4	2	247	14 157
		962	512	085		
Väsentlig ändring	0	60	695	26	0	781

\* November och december.

\*\* Januari till mars.

\*\*\* November 2017 till mars 2021.

Källa: EU-CEG, data hämtad den 1 april 2021.

## 2 Ändring av nuvarande avgiftsmodell och ikraftträdande av justerade avgifter

### 2.1 Behov av ändring av nuvarande avgiftsmodell

Enligt myndigheten bör nuvarande avgiftsmodell ändras. Orsaken är att den inte speglar hur myndigheten idag bedriver den verksamhet som är avgiftsfinansierad. Myndigheten har utvecklat ett IT-system som syftar till att underlätta administrationen och hanteringen av inkomna anmälningar. Detta system är i slutskedet av sin utveckling och kommer därefter att förvaltas och vid behov vidareutvecklas. Därutöver har myndigheten idag avsatt de personalresurser som ska hantera de arbetsuppgifter som får finansieras av avgifter. Det är dessa kostnader som avgifterna ska täcka för att uppnå full kostnadstäckning. Ändringen av nuvarande avgiftsmodell bör även innebära en ökad transparens för uppgiftslämnarna gentemot vad intäkterna från avgifterna används till. Den nya föreslagna avgiftsmodellen utgår därför ifrån verksamhetens nuvarande kostnader och att avgiftsnivåerna därmed bör justeras till att täcka dessa.

### 2.1.1 Full kostnadstäckning

Utgångspunkten för myndighetens beräkning av avgiftsnivåerna baseras på full kostnadstäckning. Det innebär att avgiftsmodellen kommer ta hänsyn till de kostnader som får avgiftsbeläggas och som är kopplade till avgiftsadministrationen. Det är följande kostnader som ingår:

- Ta emot, lagra, hantera och analysera inkomna anmälningar.
- Myndighetsutövning kopplat till anmälningar.
- Skapa underlag och skicka ut betalningsanvisningar för anmälda produkter.
- Förvalta och vid behov utveckla nuvarande verksamhet och arbetssätt.
- Förvaltning och drift samt vid behov utveckling av IT-system.

Dessa kostnader visar sig i lönekostnader inkluderande lönepåslag, resekostnader, kostnader för köpta tjänster och OH-kostnader samt IT-systemkostnader.

### 2.1.2 Typ av anmälan och produkttyp

Myndigheten har kommit fram till följande utifrån erfarenhet av att hantera anmälningar som inkommit via EU-CEG:

- Tidsåtgången för administration av uppgifter i anmälan om en ny produkt skiljer sig inte mot anmälan om väsentlig ändring. Orsaken är att de uppgifter som ska lämnas in för dessa två typer av anmälningar är jämförbara. Det finns därmed inget skäl till att särskilja dessa avgiftsnivåer.
- Tidsåtgången för administration av anmälan om återkallelse är försumbar. Det avgiftspåslag för administration vid återkallelse av en produkt som idag ingår i avgiften för anmälan om en ny produkt bör tas bort.
- Tidsåtgången för administration mellan de olika typerna av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare utgör inte någon större skillnad. Den största skillnaden i tidsåtgång omfattar antalet anmälda tillsatser i en produkt. Generellt gäller att en produkt som innehåller flera tillsatser tar längre tid att administrera. Att differentiera avgiften utifrån antalet tillsatser i en produkt skulle innebära en ökad administration, dels att bedöma hur många tillsatser en anmäld produkt innehåller, dels att det skulle kunna uppfattas som svårbedömt för uppgiftslämnaren att veta vilken avgiftsnivå denne kommer erhålla för den anmälda produkten. Därför bör det som idag inte vara någon skillnad i avgiftsnivå beroende på vilken produkttyp som anmäls.

Avgiftsmodellen kommer som tidigare inte göra någon skillnad i avgiftsnivå gällande produkttyp. Avseende administrationen av anmälan om återkallelse ingår den i nuvarande avgiftsmodell genom att den är inräknad i avgiften för anmälan av en ny produkt. Eftersom denna administration i nuläget är försumbar bör denna kostnad tas bort från avgiftsnivån för anmälan av en ny produkt. Avgiftsmodellen kommer därför inte göra någon skillnad i avgiftsnivå mellan anmälan av en ny produkt och en anmälan om väsentlig ändring.

## 2.2 Förslag till avgiftsmodell

Myndigheten anser fortfarande att avgiften ska utgå som en fast engångsavgift samt att avgiftsmodellen anpassas till hur verksamheten numera bedrivs. En ny anmälan sker en gång under produktens livscykel. Om en produkt som tidigare funnits på marknaden återlanseras, är det att ses som att produkten påbörjar en ny livscykel. Samma engångsavgift bör gälla vid anmälan av en ny produkt som vid anmälan om en väsentlig ändring. Denna modell medför att avgifterna är enkla, lättbegripliga och att de blir förutsebara för uppgiftslämnaren. Myndigheten anser därför att denna modell bör användas för att avgifterna ska täcka de faktiska kostnaderna för de uppgifter som framgår av 8 kap. 4 § LTLF, se tabell 4 för myndighetens kostnader under perioden 2022–2024.

**Tabell 4 Kostnader (tkr) under perioden 2022–2024 som finansieras via avgift.**

Kostnadsslag	2022	2023	2024	2022–2024
Arbetstimmar per år	2 460	2 460	2 460	
Total lönekostnad	1 283	1 309	1 335	3 927
Resekostnad	45	46	47	138
Köp av tjänster	40	41	42	122
OH-kostnad	629	641	654	1 924
IT-system	591	603	615	1 809
Akkumulerat överskott	-591	-603	-615	-1 809
<b>Summa</b>	<b>1 997</b>	<b>2 037</b>	<b>2 077</b>	<b>6 111</b>

## 2.3 Datum för ikraftträdande

Valet av datum för ikraftträdandet av avgiftsändringen kommer påverka om intäkterna från avgifter kommer täcka myndighetens kostnader. Därför bör de ändrade avgifterna träda ikraft den 1 januari 2022.

## 3 Känslighetsanalys

Myndigheten har uppskattat marknadsutvecklingen under perioden 2022–2024 gällande antalet nya produkter samt väsentliga ändringar som kommer att anmälas till Sverige.

Utifrån tabell 3 konstaterar myndigheten att antalet nya produkter som anmäls har minskat de senaste åren. Dock är minskningen under år 2020 större än tidigare år, orsaken till detta kan vara Covid-19 pandemin. Den 1 januari 2021 ändrades beskattningen för så kallade högkoncentrerade e-vätskor, nikotinnehåll som uppgår till minst 15 men inte överstiger 20 milligram per milliliter vätska. Det medför att sådana vätskor har en högre nikotinskatt än vätskor med lägre nikotinhalt. Dessa omständigheter indikerar att antalet nya produkter som anmäls kommer fortsätta att minska. Det finns inte heller några tecken som pekar på att antalet anmälan om väsentlig ändring kommer att ändras nämnvärt i förhållande till de senaste åren. Därför prognostiseras antalet nya produkthanmälningar och



anmälan om väsentlig ändring för respektive år 2022–2024 som medelvärde av antal inkomna ny produktanmälan och anmälan om väsentlig ändring under perioden april 2020 till mars 2021.

Sammanfattningsvis kommer avgiftsmodellen bygga på den presumtiva marknadsutvecklingen som presenteras i tabell 5. Under den kommande treårsperioden kan det även komma att bli förbjudet med smaksättning av vätskor som är avsedda att konsumeras genom elektroniska cigaretter. Myndigheten har inte tagit hänsyn till detta i denna avgiftsmodell. Om detta förbud träder ikraft kan det medföra att antalet anmälningar ytterligare minskar och därmed att avgifterna bör ses över.

**Tabell 5 Presumtiv marknadsutveckling över antal inkomna anmälan om nya produkter och om väsentlig ändring under perioden 2022–2024.**

Typ av anmälan	2022	2023	2024	2022–2024
Ny produkt	1 358	1 358	1 358	4 074
Väsentlig ändring	7	7	7	21

Källa: Tabell 3 samt antaganden i löptext.

## 4 Höjd avgiftsnivå utifrån ändrad avgiftsmodell

Avgiftsmodellen bygger på de antaganden, förutsättningar och överväganden som nämnts i tidigare delar. Folkhälsomyndighetens utgångspunkt har varit att modellens konstruktion ska vara enkel att förstå, lättöverskådlig och att den slutliga avgiften ska täcka myndighetens kostnader. Samtliga produkttyper har samma anmälningskrav. Dock kan innehållet i anmälan skilja sig åt på detaljnivå beroende på produkttyp. Dessa skillnader har inte bedömts medföra att avgiftsnivån mellan de olika produkttyperna bör särskiljas. Nu liksom tidigare är det tillverkare och importörer som anmäler nya produkter och väsentliga ändringar som omfattas av avgifterna.

Myndighetens kostnader och antalet anmälningar som inkommer under perioden 2022–2024 framkommer i tabell 4 och 5. Andelen inkomna anmälningar som idag blir betalda är ca 16 procent. För att myndigheten ska erhålla full kostnadstäckning är det nödvändigt att beakta andelen anmälningar som blir betalda. För att avgifts-nivån ska förbli oförändrad krävs att ca 56 procent av de inkomna anmälningarna blir betalda. Utifrån myndighetens tillsynserfarenhet och den historiska andelen inkomna anmälningar som blivit betalda anser myndigheten inte att det är sannolikt att denna andel kommer att öka till 56 procent för att därför kunna lämna avgifts-nivån oförändrad. Eventuellt skulle de tillsynsinsatser som myndigheten har genomfört och kommer att genomföra, samt att anmälningar som inte betalas avvisas, kunna få den effekt att antalet anmälningar som blir betalda ökar. Eftersom dessa åtgärder hitintills inte haft sådan tydlig effekt på betalningsviljan kommer modellen räkna med att ca 16 procent av antalet inkomna anmälningar blir betalda. Den föreslagna avgiftsnivån återfinns i tabell 6, avgifts-nivån har avrundats till närmsta femhundratals.

Myndighetens förväntade säkerhetsmarginal blir ca 0,2 procent om avgiften ändras till 10 500 kr och andel anmälningar som blir betalda fortsatt är 16 procent, se tabell 7. Ifall avgiftsnivån förblir oförändrad under perioden 2022–2024 blir den förväntande säkerhetsmarginalen istället ca -71 procent, se tabell 8. En oförändrad avgiftsnivå medför att myndigheten kommer erhålla ett kapitalunderskott.

Folkhälsomyndigheten föreslår därför att nuvarande avgifter i 7 kap. 5 och 6 §§ FTLP ändras till 10 500 kr.

**Tabell 6 Beräkning av avgiftsnivå.**

	Värde
Totalkostnad 2022–2024	6 111 013
Antal anmälningar 2022–2024	4 095
Andel undantagna/betalda anmälningar	11 % / 16 %
Avgiftsnivå	10 500

**Tabell 7 Budgetprognos (tkr) för perioden 2022–2024 om avgiften ändras till 10 500 kr och andel anmälningar som blir betalda förblir oförändrade.**

	Budgetprognos per år (tkr)			
	2022	2023	2024	2022–2024
Kostnader	1 997	2 037	2 077	6 111
Intäkter	2 041	2 041	2 041	6 123
Balans	44	4	-36	
Akkumulerad balans	44	48	12	12

**Tabell 8 Budgetprognos (tkr) för perioden 2022–2024 om avgiften och andel anmälningar som blir betalda förblir oförändrad.**

	Budgetprognos per år (tkr)			
	2022	2023	2024	2022–2024
Kostnader	1 997	2 037	2 077	6 111
Intäkter	583	583	583	1 748
Balans	-1 414	-1 454	-1 495	
Akkumulerad balans	-1 414	-2 868	-4 363	-4 363

## 5 Konsekvensanalys

En höjning av avgifterna från dagens nivå innebär konsekvenser för uppgifts-lämnarna och Folkhälsomyndigheten. Effekterna för uppgiftslämnaren gäller främst skillnaden mellan nuvarande och den föreslagna avgiftsnivån. Effekterna för Folkhälsomyndigheten är främst att avgiftsintäkterna motsvarar myndighetens kostnader.

## 5.1 Effekter för uppgiftslämnare

Konsekvensen för de företag som anmäler produkter är att avgifterna höjs från 2 500 kr respektive 3 000 kr till 10 500 kr. Højningen kommer främst att belasta utländska SMF eftersom denna grupp är i majoritet och har fler produkter tillgängliga på den svenska marknaden än de övriga företagen, se tabell 2. Totalt sätt innebär denna avgiftshøjning en kostnadsøjkning för uppgiftslämnarna på ca 4,4 miljoner kronor, se tabell 9. Det huvudsakliga skälet till detta är att andelen anmälda produkter som hittills betalas är ca 16 procent. Om denna andel varit højre skulle avgiften kunnat ligga på en lägre nivå.

En förändring av avgiftsnivån bedöms inte förändra den nuvarande administrativa bördan för uppgiftslämnarna. Avgiftsmodellen och avgiftsnivåerna har inte beaktat företagets storlek, eftersom myndighetens kostnad inte påverkas av företagets storlek.

**Tabell 9 Skillnad för företagets kostnad ifall avgiften ändras.**

	Ny produkt	Väsentlig ändring
Antal kvarvarande anmälan*	581	3
Nuvarande avgiftsnivå	3 000	2 500
Ny avgiftsnivå	10 500	10 500
Skillnad avgiftsnivå	7 500	8 000
Kostnadsskillnad	4 357 500	24 000

\*Antal anmälan 2020–2024 som inte är undantagna och som blir betalda.

## 5.2 Effekter för Folkhälsomyndigheten

För Folkhälsomyndigheten kommer avgiftsändringen att medföra viss administration, exempelvis att uppdatera informationstexter och avgiftsnivåer på myndighetens webbplats och i det IT-system som skickar ut betalnings-anvisningar.

## Bilaga 2 Avgifter för tobaksvaror

### 1 Bakgrund

#### 1.1 Rätt att ta ut avgifter

Folkhälsomyndigheten får enligt 8 kap. 3 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter (LTLP) ta ut avgifter för sin tillsyn över att tillverkare och importörer (uppgiftslämnare) av tobaksvaror följer 2 kap. 1, 2 och 6 §§ LTLP. Myndighetens rätt att ta ut avgifter samt nuvarande avgiftsnivåer trädde ikraft den 1 augusti 2017. Avgiftsnivåerna regleras numera i förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter (FTLP).

Avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnads-täckning) om inte regeringen har föreskrivit annat. Myndigheten ska för att uppnå full kostnadstäckning i respektive avgiftsbelagd verksamhet beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Detta innebär att avgifterna ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker verksamhetens samtliga direkta och indirekta kostnader. Av 8 kap. 3 § LTLP framkommer att myndigheten får ta ut avgifter för sin tillsyn över 2 kap. 1, 2 och 6 §§ LTLP.

Syftet med översynen av nuvarande avgiftsmodell och dess avgiftsnivåer är att säkerställa att avgifterna fortfarande täcker Folkhälsomyndighetens verksamhetskostnad på området.

#### 1.2 Antal rapporterade tobaksvaror på den svenska marknaden och dess uppgiftslämnare

Folkhälsomyndigheten har sedan sommaren 2016 kunnat ta emot rapporterade tobaksvaror via EU Common Entry Gate (EU-CEG). Under perioden december 2017 till 2020 har antalet aktiva tobaksvaror minskat men antalet uppgiftslämnare med aktiva tobaksvaror ökat, se tabell 1. Utvecklingen över antalet aktiva och inaktiva tobaksvaror såväl som det totala antalet rapporterade tobaksvaror under perioden februari 2017 till december 2020 illustrerar i diagram 1.

Det var 99 uppgiftslämnare som rapporterat att de har aktiva tobaksvaror på den svenska marknaden den 31 december 2020, se tabell 2. Av dessa utgör en fjärdedel av svenska företag, övriga företag är från andra medlemsstater och länder utanför den Europeiska unionen. Av de uppgiftslämnande företagen är ca 55 procent mikroföretag samt små och medelstora företag (SMF). Andelen av samtliga aktiva tobaksvaror som dessa företag står för ligger på ca 47 procent. Gällande uppgiftslämnarens företagsstorlek har myndigheten utgått från den information som inkommit via EU-CEG, uppgiftslämnare anger om de tillhör kategorin SMF eller inte. Utifrån de uppgifter som lämnas via EU-CEG är det inte möjligt att dela upp företagen ytterligare inom kategorin SMF.

Antalet lämnade rapporter om nya tobaksvaror och väsentlig ändring under den period som myndigheten haft möjlighet att ta ut avgifter återfinns i tabell 3 och 4. Av dessa rapporter är en viss andel undantagna,

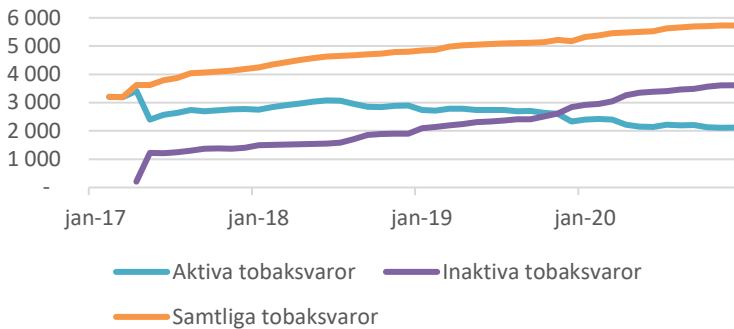
ca 13 procent. I tabell 5 visas en sammanställning över antal tobaksvaror där årlig rapportering inkommit för åren 2017 till 2020. Även för dessa rapporter är en viss andel undantagna, ca 6 procent. Myndigheten konstaterar att det är ca 87 procent av de inkomna rapporterna gällande engångsavgiften som blivit betalda under perioden maj 2019 till februari 2021. För den årliga avgiften under samma period är andel ca 95 procent.

**Tabell 1** Antal uppgiftslämnare med aktiva tobaksvaror och antal aktiva tobaksvaror den 31 december 2017–2020.

	Dec 2017	Dec 2018	Dec 2019	Dec 2020
Antal uppgiftslämnare	67	75	85	99
Antal aktiva tobaksvaror	2 779	2 898	2 331	2 113

Källa: EU-CEG, data hämtad den 1 april 2021.

**Diagram 1** Antal rapporterade tobaksvaror under perioden februari 2017–december 2020.



Källa: EU-CEG, data hämtad 1 april 2021.

**Tabell 2** Antal uppgiftslämnare fördelade per företagsstorlek och antal rapporterade tobaksvaror som var aktiva den 31 december 2020.

	Mikroföretag samt små och medelstora företag	Övriga företag	Summa
Totalt antal uppgiftslämnande företag	55	44	99
Svenska företag	20	5	25
Företag i andra medlemsstater inom EU	14	20	34
Företag i tredje land	21	19	40
Antal rapporterade tobaksvaror som är aktiva	1 000	1 113	2 113

Källa: EU-CEG, data hämtad den 1 april 2021.

**Tabell 3** Antal rapporterade nya tobaksvaror under perioden augusti 2017 till mars 2021.

Produkttyp	Antal inkomna rapporter					Summa***
	2017*	2018	2019	2020	2021**	
Cigarett	116	213	114	90	63	596
Rulltobak	6	13	5	3	-	27
Tobak för användning i munnen	26	95	64	147	33	365
Övriga tobaksvaror	70	276	239	210	50	845

\* Augusti till december.

\*\* Januari till mars.

\*\*\* Augusti 2017 till mars 2021.

Källa: EU-CEG, data hämtad den 1 april 2021.

**Tabell 4** Antal rapporterade väsentliga ändringar under perioden augusti 2017 till mars 2021.

Produkttyp	Antal inkomna rapporter					Summa***
	2017*	2018	2019	2020	2021**	
Cigarett	72	96	19	7	-	194
Rulltobak	5	2	-	1	-	8
Tobak för användning i munnen	3	24	9	16	5	57
Övriga tobaksvaror	34	5	42	41	-	122

\* Augusti till december.

\*\* Januari till mars.

\*\*\* Augusti 2017 till mars 2021.

Källa: EU-CEG, data hämtad den 1 april 2021.

**Tabell 5** Antal tobaksvaror där årlig rapportering lämnats för respektive år 2017 till 2020.

Produkttyp	Antal tobaksvaror där årlig rapportering inkommit				
	2017	2018	2019	2020	Summa
Cigarett	257	461	356	345	1 419
Rulltobak	32	44	39	25	140
Tobak för användning i munnen	405	456	475	442	1 778
Övriga tobaksvaror	1 363	1 347	1 395	1 220	5 325

Källa: EU-CEG, data hämtad den 1 april 2021.

## 2 Ändring av nuvarande avgiftsmodell och ikraftträdande av justerade avgifter

### 2.1 Behov av ändring av nuvarande avgiftsmodell

Enligt myndigheten bör nuvarande avgiftsmodell ändras. Orsaken är att den inte speglar hur myndigheten idag bedriver den verksamhet som är avgiftsfinansierad. Myndigheten har utvecklat ett IT-system som syftar till

att underlätta administration, hantering och tillsyn av inkomna rapporter. Detta system är i slutskedet av sin utveckling och kommer därefter att förvaltas och vid behov vidareutvecklas. Därutöver har myndigheten idag avsatt de personalresurser som ska hantera de arbetsuppgifter som får finansieras av avgifter. Det är dessa kostnader som avgifterna ska täcka för att uppnå full kostnadstäckning. Ändringen av nuvarande avgiftsmodell bör även innebära en ökad transparens för uppgiftslämnarna gentemot vad intäkterna från avgifterna används till. Den nya avgiftsmodellen utgår därför ifrån verksamhetens nuvarande kostnader och myndigheten föreslår även att avgiftsnivåerna därmed bör justeras till att täcka dessa.

### 2.1.1 Full kostnadstäckning

Utgångspunkten för myndighetens beräkning av avgiftsnivåerna baseras på full kostnadstäckning. Det innebär att avgiftsmodellen kommer ta hänsyn till de kostnader som får avgiftsbeläggas och som är kopplade till avgiftsadministrationen. Det är följande kostnader som ingår:

- Ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra uppgifter i inkomna rapporter.
- Tillsyn över 2 kap. 1, 2 och 6 §§ LTLF.
- Skapa underlag och skicka ut betalningsanvisningar för rapporterade tobaksvaror.
- Förvalta och vid behov utveckla nuvarande verksamhet och arbetssätt.
- Förvaltning och drift samt vid behov utveckling av IT-system.

Dessa kostnader visar sig i lönekostnader inkluderande lönepåslag, resekostnader, kostnader för köpta tjänster och OH-kostnader samt IT-systemkostnader.

### 2.1.2 Typ av rapport och produkttyp

Myndigheten har kommit fram till följande utifrån erfarenhet av att hantera rapporter som inkommit via EU-CEG:

- Tidsåtgången för administration av uppgifter i rapport om en ny tobaksvara skiljer sig inte mot rapport om väsentlig ändring. Orsaken är att de uppgifter som ska lämnas in för dessa två typer av rapporter är jämförbara. Det finns därmed inget skäl till att särskilja dessa avgiftsnivåer.
- Tidsåtgången för administrationen av rapportering om återkallelse är fortsatt försumbar och bör inte ingå i avgiftsnivån.
- Tidsåtgången för administrationen mellan de olika produkttyperna bör fortsatt vara uppdelad i de fyra produkttyperna, cigaretter, rulltobak, tobak för användning i munnen och övriga tobaksvaror. Orsaken till detta är att såväl rapporteringskraven som tillsynen skiljer sig åt mellan de olika produkttyperna.

Avgiftsmodellen kommer därmed att i stora drag vara likadan som i dess nuvarande form, dvs. att avgiftsnivån skiljer sig mellan de olika produkttyperna men att rapportering av en ny tobaksvara och rapportering av en väsentlig ändring erhåller samma avgift.

### 2.1.3 Fördelning av kostnader per produkttyp

Den kostnad som ska täckas av avgiftsintäkterna kommer fördelas per produkttyp. Orsaken till detta är att regleringen skiljer sig mellan de olika produkttyperna cigaretter, rulltobak, tobak för användning i munnen och övriga tobaksvaror. Varje produkttyp har dessutom olika stor andel av den svenska tobaksmarknaden.

Information om intäkter från tobaksskatt, tabell 7, och antalet aktiva tobaksvaror har varit utgångspunkten för att utröna hur stor andel av den svenska tobaksmarknaden respektive produkttyp har. Gällande skatteintäkterna har röktoak ansetts vara rulltobak och i övriga tobaksvaror ingår cigarrer/cigariller och tugg-tobak. Dessa skatteintäkter tillsammans med uppgifter om antal aktiva tobaksvaror den 31 mars 2021 har utgjort det underlag som används för att erhålla den viktade tobaksmarknaden som påverkar hur myndighetens tillsynsresurser fördelas.

Fördelning av kostnad som täcks av engångsavgifterna återfinns i tabell 8. Hantering per rapport utgår från antalet rapporter som förväntas inkomma under perioden 2022–2024. Tidsåtgången för hanteringen av de inkomna rapporterna skiljer sig åt mellan produkttyperna. Cigaretter och rulltobak omfattas till exempel av en utökad rapporteringsskyldighet och tar därmed längre tid att hantera, en skillnad som uppskattas till 20 procent. Även om cigaretter och rulltobak har en utökad rapporteringsskyldighet kräver de samma tillsyn som de andra produkttyperna. Därefter har hanteringen och tillsynen viktats utifrån antalet tjänster som arbetar med respektive del för att erhålla den slutliga kostnadsfördelningen per produkttyp.

Fördelning av kostnad som täcks av de årliga avgifterna återfinns i tabell 9. Hantering per rapport utgår från antalet rapporter som förväntas inkomma under perioden 2022–2024. Tidsåtgången för hanteringen av de inkomna rapporterna är densamma för samtliga produkttyper. Gällande tillsynen har myndigheten tagit hänsyn till produkttypernas marknadsandel 2021. Tillsynen skiljer sig mellan produkttyperna och behöver därför fördelas. Samtliga produkttyper omfattas av tillsyn över den årliga rapporteringsskyldigheten, vilket uppskattas till 10 procent. Cigaretter, rulltobak och övriga tobaksvaror omfattas av tillsynen över förbjudna tillsatser, detta uppskattas till 20 procent. Den mest tidskrävande tillsynen är den för karakteristisk smak, vilket omfattar cigaretter och rulltobak och som uppskattas till 60 procent. De sista 10 procenten gäller tillsyn av gränsvärden för cigaretter. Därefter har hanteringen och tillsynen viktats utifrån antalet tjänster som arbetar med respektive del för att erhålla den slutliga kostnadsfördelningen per produkttyp.

**Tabell 7 Intäkter (mdr) från tobaksskatt 2017–2021.**

Produkttyp	2017	2018	2019	2020	2021	Fördelning 2021
Cigarett	8,35	8,62	8,62	8,73	8,70	69,4 %
Cigarr/cigarill	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,5 %
Röktoak	0,21	0,17	0,23	0,22	0,20	1,6 %



Snus	2,86	3,04	3,45	3,55	3,57	28,5 %
Tuggtobak	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,1 %

Bilaga 4

Källa: Tabell 8.5 Intäkter från tobaksskatt och förbrukade kvantiteter 2017-2021 (Beräkningskonventioner 2021, sid 173).

**Tabell 8 Fördelning per produkttyp av kostnader som täcks av engångsavgifter.**

	Cigaretter och rulltobak	Tobak för användning i munnen och övriga tobaksvaror
Hantering per rapport	100 %	80 %
Fördelning av hantering	36 %	64 %
Tillsyn per produkt	100 %	100 %
Fördelning av tillsyn	31 %	69 %
<i>Viktning: Hantering 50 % (1,5 tjänster), Tillsyn 50 % (1,5 tjänst)</i>		
Viktad fördelning	33 %	67 %

**Tabell 9 Fördelning per produkttyp av kostnader som täcks av den årliga avgiften.**

	Cigarett	Rulltobak	Tobak för användning i munnen	Övriga tobaksvaror
Hantering per rapport	100 %	100 %	100 %	100 %
Fördelning av hantering	18 %	1 %	21 %	60 %
Tillsyn per produkt	100 %	90 %	10 %	30 %
Fördelning av tillsyn	76 %	2 %	4 %	17 %
<i>Viktning: Hantering 20 procent (1 tjänst), Tillsyn 80 procent (4 tjänster)</i>				
Viktad fördelning	65 %	2 %	8 %	26 %

## 2.2 Förslag till avgiftsmodell

Myndigheten anser fortfarande att avgiften ska utgå som en fast engångsavgift och en fast årlig avgift, samt att avgiftsmodellen anpassas till hur verksamheten numera bedrivs. En ny rapportering sker en gång under tobaksvarans livscykel. Om en tobaksvara som tidigare funnits på marknaden återlanseras, är det att ses som att tobaksvaran påbörjar en ny livscykel. Samma engångsavgift bör gälla vid rapportering av en ny tobaksvara som vid rapportering om en väsentlig ändring. Den årliga avgiften gäller vid rapportering av de årliga uppgifterna. Denna modell medför att avgifterna är enkla, lättbegripliga och att de blir förutsebara för uppgiftslämnaren. Myndigheten anser därför att denna modell bör användas för att avgifterna ska täcka de faktiska kostnaderna för de uppgifter som framgår av 8 kap. 3 § LTLP, se tabell 10 och 11 för myndighetens kostnader under perioden 2022–2024.

**Tabell 10 Kostnader (tkr) under perioden 2022–2024 som finansieras via engångsavgift.**

Kostnadsslag	2022	2023	2024	2022– 2024
Arbetstimmar per år	4 920	4 920	4 920	
Total lönekostnad	2 566	2 618	2 670	7 854
Resekostnad	90	92	94	275
Köp av tjänster	140	143	146	428
OH-kostnad	1 257	1 283	1 308	3 848
IT-system	1 182	1 206	1 230	3 617
Akkumulerat överskott	-1 182	-1 206	-1 230	-3 617
<b>Summa</b>	<b>4 054</b>	<b>4 135</b>	<b>4 217</b>	<b>12 406</b>

**Tabell 11 Kostnader (tkr) under perioden 2022–2024 som finansieras via årlig avgift.**

Kostnadsslag	2022	2023	2024	2022– 2024
Arbetstimmar per år	8 200	8 200	8 200	
Total lönekostnad	4 277	4 363	4 450	13 089
Resekostnad	150	153	156	459
Köp av tjänster	140	143	146	428
OH-kostnad	2 096	2 138	2 180	6 414
IT-system	1 182	1 206	1 230	3 617
Akkumulerat överskott	-2 182	-2 206	-2 230	-6 617
<b>Summa</b>	<b>5 663</b>	<b>5 796</b>	<b>5 932</b>	<b>17 390</b>

### 2.3 Datum för ikraftträdande

Valet av datum för ikraftträdandet av avgiftsändringen kommer påverka om intäkterna från avgifterna kommer täcka myndighetens kostnader. Därför bör de ändrade avgifterna träda ikraft den 1 januari 2022.

## 3 Känslighetsanalys

Myndigheten har uppskattat marknadsutvecklingen under perioden 2022–2024 gällande antalet nya tobaksvaror, väsentliga ändringar och årlig uppgiftslämnande som kommer att rapporteras till Sverige.

Utifrån tabell 3 konstaterar myndigheten att antalet nya tobaksvaror som rapporteras generellt minskat de senaste åren, med vissa undantag. Gällande rapporter om väsentlig ändring, se tabell 4, är det få rapporter som inkommer och det är troligt att det kommer fortsätta ligga på denna nivå de kommande åren. Därför prognostiseras antalet rapporter om nya tobaksvaror och om väsentlig ändring för respektive år 2022 till 2024 som medelvärdet av antal inkomna rapporter om nya tobaksvaror och om väsentlig ändring under perioden april 2020 till mars 2021. Myndigheten konstaterar även utifrån tabell 5 att antalet årliga rapporter som inkommit

under åren 2017 till 2020 legat på en relativt stabil nivå, dock med en mindre minskning det senaste året. Därför prognostiseras antalet årliga rapporter som inkommer respektive år 2022 till 2024 som medelvärde av antalet inkomna årliga rapporter per produkttyp under perioden 2017 till 2020 justerat med förändringen av antalet inkomna rapporter per produkttyp mellan åren 2020 och 2019.

Sammanfattningsvis kommer avgiftsmodellen för engångsavgift samt för den årliga avgiften att bygga på den presumtiva marknadsutvecklingen som återfinns i tabell 12.

**Tabell 12 Presumtiv marknadsutveckling över antal inkomna rapporter om nya tobaksvaror och om väsentlig ändring samt årlig rapportering under perioden 2022–2024.**

Antal rapporter om	Cigarett	Rulltobak	Tobak för användning i munnen	Övriga tobaksvaror
Ny tobaksvara: per år / totalt 2022–2024	123 / 369	2 / 6	98 / 294	161 / 483
Väsentlig ändring: per år / totalt 2022–2024	- / -	- / -	11 / 33	10 / 30
Årlig rapportering: per år / totalt 2022–2024	344 / 1 032	23 / 69	414 / 1 242	1 165 / 3 495

Källa: Tabell 3,4 och 5 samt antaganden i löptext.

#### 4 Justerade avgiftsnivåer utifrån ändrad avgiftsmodell

Avgiftsmodellen bygger på de antaganden, förutsättningar och överväganden som nämnts i tidigare delar. Folkhälsomyndighetens utgångspunkt har varit att modellens konstruktion ska vara enkel att förstå, lättöverskådlig och att den slutliga avgiften ska täcka myndighetens kostnader. Avgiftsnivån för den fasta engångs-avgiften varierar beroende på produkttyp. Orsakerna är att rapporteringskravet skiljer sig mellan de olika produkttyperna. Även avgiftsnivån för den fasta årliga avgiften varierar beroende på produkttyp. Orsaken till detta är att tillsynen skiljer sig mellan de olika produkttyperna beroende på dess reglering samt att produkttyperna har olika stora marknadsandelar. Nu liksom tidigare är det tillverkare och importörer som rapporterar uppgifterna som omfattas av avgifterna.

Myndighetens kostnader och antalet rapporter som förväntas inkomma under perioden 2021–2023 framkommer i tidigare tabeller. Andelen inkomna rapporter som idag blir betalda är ca 87 procent för engångs-avgiften och ca 95 procent för den årliga avgiften. För att myndigheten ska erhålla full kostnadstäckning är det nödvändigt att beakta andelen anmälningar som blir betalda. Utifrån myndighetens tillsynserfarenhet och den historiska andelen inkomna rapporter som blivit betalda anser myndigheten att nuvarande nivåer gällande andelen inkomna rapporter som idag blir betalda bör användas. De föreslagna avgiftsnivåerna åter-

finns i tabell 13 och 14, avgiftsnivåerna har avrundats till närmsta femhundredatal.

Den förväntade säkerhetsmarginalen blir ca -0,2 procent om engångsavgiften ändras till nivåerna i tabell 13 och andel rapporter som blir betalda fortsatt är 87 procent, se tabell 15. Myndighetens förväntade säkerhetsmarginal blir ca

-1 procent om den årliga avgiften ändras till nivåerna i tabell 14 och andel rapporter som blir betalda fortsatt är 95 procent, se tabell 17. Ifall engångsavgiftens och den årliga avgiftens avgiftsnivåer förblir oförändrad under perioden 2022–2024 blir den förväntade säkerhetsmarginalen istället ca 17,3 procent respektive ca 83,7 procent, se tabell 16 och 18. Oförändrade avgiftsnivåer medför att myndigheten fortsatt kommer erhåll kapitalöverskott och som bygger på dagens ackumulerade överskott.

Folkhälsomyndigheten föreslår därför att nuvarande avgifter i 7 kap. 2 § FTLP ändras till:

- 14 500 kr avseende cigaretter,
- 14 500 kr avseende rulltobak,
- 13 000 kr avseende tobak för användning i munnen,
- 13 000 kr avseende tobaksvaror som inte omfattas av 1-3, och

7 kap. 3 § förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter ändras till:

- 12 000 kr avseende cigaretter,
- 6 000 kr avseende rulltobak,
- 1 000 kr avseende tobak för användning i munnen, och
- 1 500 kr avseende tobaksvaror som inte omfattas av 1-3.

**Tabell 13 Beräkning av engångsavgiftens avgiftsnivåer.**

	Cigaretter och rulltobak	Tobak för användning i munnen och övriga tobaksvaror
Totalkostnad 2022–2024	12 405 650	
Kostnadsfördelning	33 %	67 %
Antal rapporter 2022–2024	375	840
Andel undantagna/betalda rapporter	13 % /87 %	
Avgiftsnivå (SEK)	14 500	13 000

**Tabell 14 Beräkning av den årliga avgiftens avgiftsnivåer.**

	Cigarett	Rulltobak	Tobak för användning i munnen	Övriga tobaksvaror
Totalkostnad 2022–2024	17 390 446			
Kostnadsfördelning	65 %	2 %	4 %	17 %
Antal rapporter 2022–2024	1 032	69	1 242	3 495
Andel undantagna/betalda rapporter	6 % /95 %			
Avgiftsnivå (SEK)	12 000	6 000	1 000	1 500

**Tabell 15** Budgetprognos (tkr) för perioden 2022–2024 om engångsavgifterna ändras till avgiftsnivåerna i tabell 13 och andel rapporter som blir betalda förblir oförändrade.

	Budgetprognos per år (tkr)			
	2022	2023	2024	2022–2024
Kostnader	4 054	4 135	4 217	12 406
Intäkter	4 127	4 127	4 127	12 381
Balans	73	-8	-90	
Akkumulerad balans	73	66	-25	-25

**Tabell 16** Budgetprognos (tkr) för perioden 2022–2024 om engångsavgifterna och andel rapporter som blir betalda förblir oförändrade.

	Budgetprognos per år (tkr)			
	2022	2023	2024	2023–2024
Kostnader	4 054	4 135	4 217	12 406
Intäkter	4 849	4 849	4 849	14 547
Balans	795	714	632	
Akkumulerad balans	795	1 510	2 141	2 141

**Tabell 17** Budgetprognos (tkr) för perioden 2022–2024 om de årliga avgifterna ändras till avgiftsnivåerna i tabell 14 och andel rapporter som blir betalda förblir oförändrade.

	Budgetprognos per år (tkr)			
	2022	2023	2024	2022–2024
Kostnader	5 663	5 796	5 932	17 390
Intäkter	5 740	5 740	5 740	17 219
Balans	77	-56	-192	
Akkumulerad balans	77	21	-171	-171

**Tabell 18** Budgetprognos (tkr) för perioden 2022–2024 om de årliga avgifterna och andel rapporter som blir betalda förblir oförändrade.

	Budgetprognos per år (tkr)			
	2022	2023	2024	2022–2024
Kostnader	5 663	5 796	5 932	17 390
Intäkter	10 649	10 649	10 649	31 946
Balans	4 986	4 853	4 717	
Akkumulerad balans	4 986	9 839	14 556	14 556

## 5 Harmoniserad avgiftsreglering och kompletterande bestämmelser

I LTLP och FTLP skiljer sig skrivningarna kring avgifter för tobaksvaror respektive elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Detta leder till otydligheter i tillämpningen och myndigheten ser ett behov av harmonisering av bestämmelserna.

De förtydliganden som bör genomföras handlar om när avgifterna för tobaksvaror ska betalas och vad som sker ifall avgifterna inte blir betald. Det är skrivningar liknande den för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare i 7 kap. 7 § FTLP. Genom att det tydligt framkommer i förordning när avgiften ska vara betald och konsekvensen av utebliven betalning får uppgiftslämnaren kännedom om hur en rapport och dess betalning hanteras av Folkhälsomyndigheten. Därutöver bör det även framkomma att myndigheten årligen ska se över avgifterna för tobaksvaror och vid behov föreslå ändringar av avgifterna till regeringen. Idag regleras detta endast för avgifter gällande elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare, se 7 kap. 9 § FTLP. Det finns ingen anledning till varför det i detta hänseende ska finnas några skillnader mellan tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Folkhälsomyndigheten ser därför att följande förtydliganden och tillägg i förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter övervägs:

- Att det införs en ny bestämmelse som anger att avgifterna betalas till Folkhälsomyndigheten på det sätt som myndigheten anvisar samt att handläggningen av rapporten påbörjas när betalningen har kommit myndigheten till handa. Rapporten får avvisas om betalningen inte har kommit myndigheten till handa inom 30 dagar från det att myndigheten har anvisat hur betalningen ska ske. Bemyndigande för regeringen att föreskriva om detta finns i 11 kap. 17 § LTLP.
- Att en ny bestämmelse läggs till där Folkhälsomyndigheten varje år ska se över och, vid behov, senast den 1 september till regeringen (socialdepartementet) föreslå ändringar av de avgifter som avses i 2 och 3 §§.

## 6 Konsekvensanalys

En justering av avgifterna från dagens nivå innebär konsekvenser för uppgiftslämnarna och Folkhälsomyndigheten. Effekterna för uppgiftslämnaren gäller främst skillnaden mellan nuvarande och de föreslagna avgiftsnivåerna. Effekterna för Folkhälsomyndigheten är främst att avgiftsintäkterna motsvarar myndighetens kostnader.

### 6.1 Effekter för uppgiftslämnare

Konsekvensen för de företag som rapporterar tobaksvaror är att avgifterna överlag sänks. Totalt sätt innebär dessa avgiftsjusteringar en kostnadsminskning för uppgiftslämnarna på ca 16,9 miljoner kronor, se tabell 19 och 20. Avgiftsjustering medför en kostnadsökning för de företag som endast tillhandahåller tobak för användning i munnen. Jämfört med den

tobaksskatt som årligen betalas, se tabell 7, är denna kostnadsökning generellt försumbar. Bilaga 4

En förändring av avgiftsnivåerna bedöms inte förändra den nuvarande administrativa bördan för uppgiftslämnarna. Avgiftsmodellen och avgiftsnivåerna har inte beaktat företagets storlek, eftersom myndighetens kostnad inte påverkas av företagets storlek.

**Tabell 19 Skillnad för företagets kostnad ifall engångsavgiften ändras.**

	Cigarett	Rulltobak	Tobak för användning i munnen	Övriga tobaksvaror
Antal kvarvarande rapporter*	280	5	248	389
Nuvarande avgiftsnivå	21 200	17 200	13 200	13 600
Ny avgiftsnivå	14 500	14 500	13 000	13 000
Skillnad avgiftsnivå	-6 700	-2 700	-200	-600
Kostnadsskillnad	-1 876 000	-13 500	-49 600	-233 400

\*Antal rapporter 2020–2024 som inte är undantagna och som blir betalda.

**Tabell 20 Skillnad för företagets kostnad ifall den årliga avgiften ändras.**

	Cigarett	Rulltobak	Tobak för användning i munnen	Övriga tobaksvaror
Antal kvarvarande rapporter*	922	62	1 110	3 122
Nuvarande avgiftsnivå	23 000	21 500	900	2 700
Ny avgiftsnivå	12 000	6 000	1 000	1 500
Skillnad avgiftsnivå	-11 000	-15 500	100	-1 200
Kostnadsskillnad	-10 142 000	-961 000	111 000	-3 746 400

\*Antal rapporter 2020–2024 som inte är undantagna och som blir betalda.

## 6.2 Effekter för Folkhälsomyndigheten

För Folkhälsomyndigheten kommer avgiftsändringen att medföra viss administration, exempelvis att uppdatera informationstexter och avgiftsnivåer på myndighetens webbplats och i det IT-system som skickar ut betalnings-anvisningar.

## Bilaga 3 Hantering av ackumulerat överskott

### 1 Bakgrund

Folkhälsomyndigheten har sedan den 1 augusti 2017 haft rätt att ta ut tobaks-avgifter från rapportörer av tobaksvaror och från den 15 november 2017 avgifter för anmälan av elektroniska cigaretter och påfyllnings-behållare (e-cigaretter).

Vid utgången av 2020 hade myndigheten ett ackumulerat överskott från dessa avgiftsintäkter på ca 12,7 miljoner kronor. I denna avgiftsöversyn har myndigheten tagit hänsyn till detta ackumulerade överskott. Målsättningen under perioden 2022–2024 är att minska överskottet till en hanterbar nivå.

### 2 Åtgärder för att minska ackumulerat överskott

#### 2.1 Kostnad för IT-system

Myndigheten har utvecklat ett IT-system som används för att administrera inkomna anmälningar för e-cigaretter samt för administration, hantering och kontroll av rapporterade tobaksvaror. Systemfunktionerna har utvecklats gemensamt men anpassats efter varje produktslag. Den största skillnaden gäller funktionerna tillsyn och hantering (publicering). Orsaken till detta är att regleringen skiljer sig mellan produktslagen och därmed vad som får avgiftsbeläggas. Därför har kostnaderna kopplade till detta system fördelats, se tabell 1.

Myndigheten har i den föreslagna avgiftsmodellen valt att lämna ut samtliga kostnader under perioden 2022–2024 för detta IT-system, se tabell 2.

**Tabell 1 Fördelning av kostnader för IT-system.**

Systemfunktion	Andel av systemanvändning		Årlig avgift Tobaksvaror
	Engångsavgift E-cigaretter	Engångsavgift Tobaksvaror	
Administration (avgifter)	30	30	40
Hantering (publicering)	25	75	-
Hantering (innehåll)	25	50	25
Tillsyn	-	5	95
Summa	80	160	160
Fördelning av kostnader	20 %	40 %	40 %



**Tabell 2 Kostnader (tkr) under perioden 2022–2024 som finansieras via ackumulerat överskott.**

Bilaga 4

Kostnadsslag	2022	2023	2024	2022–2024
Arbetstimmar per år	3 280	3 280	3 280	
Total lönekostnad	1 806	1 842	1 879	5 527
Resekostnad	60	61	62	184
Köp av tjänster	204	208	212	624
OH-kostnad	885	903	921	2708
Summa	2 955	3 014	3 074	9 043

## 2.2 Minskning av årlig avgift tobaksvaror

Den främsta orsaken till det ackumulerade överskottet är avgiftsintäkterna från den årliga rapporteringen av tobaksvaror. Därför kommer det ackumulerade överskottet att bekosta kostnader kopplade till denna avgift för en miljon kronor per år under perioden 2022–2024.

## 3 Konsekvensanalys

Att det ackumulerade överskott används på följande sätt innebär konsekvenser för såväl uppgiftslämnarna som Folkhälsomyndigheten. Effekterna för uppgiftslämnaren är att det ackumulerade överskottet används till att täcka kostnader som annars skulle krävts avgiftstäckning, vilket medför att avgiftsnivåerna kan hållas nere under perioden 2022–2024. Effekterna för Folkhälsomyndigheten är främst hantering av det ackumulerade överskottet.

Totalt sätt innebär denna hantering att ca 12 miljoner av det ackumulerade överskott på ca 12,7 miljoner kronor som överskottet uppgår till används under perioden 2022–2024 för att täcka kostnaderna för IT-systemet och att det även täcker en del av kostnaderna kopplade till den årliga rapporteringen. I praktiken innebär detta att de föreslagna avgiftsnivåerna kan hållas nere med mellan 500 och 5 000 kr, se tabellerna 3–5.

**Tabell 3 Skillnad i avgiftsnivå engångsavgift e-cigarett perioden 2022–2024.**

	E-cigarett
Antal anmälningar	584
Totalkostnad utan ackumulerat överskott	7 919 516
Ny avgift utan ackumulerat överskott	13 500
Ny avgift med ackumulerat överskott	10 500
Skillnad i avgiftsnivå	-3 000

**Tabell 4 Skillnad i avgiftsnivå engångsavgift tobaksvaror perioden 2022–2024.**

	<b>Cigaretter och rulltobak</b>	<b>Tobak för användning i munnen och övriga tobaksvaror</b>
Antal rapporter	284	636
Totalkostnad utan ackumulerat överskott		16 022 656
Ny avgift utan ackumulerat överskott	19 000	17 000
Ny avgift med ackumulerat överskott	14 500	13 000
Skillnad i avgiftsnivå	-4 500	-4 000

**Tabell 5 Skillnad i avgiftsnivå årlig avgift tobaksvaror perioden 2022–2024.**

	<b>Cigarett</b>	<b>Rulltobak</b>	<b>Tobak för användning i munnen</b>	<b>Övriga tobaks- varor</b>
Antal rapporter	922	62	1 110	3 122
Totalkostnad utan ackumulerat överskott		24 007 452		
Ny avgift utan ackumulerat överskott	17 000	8 000	1 500	2 000
Ny avgift med ackumulerat överskott	12 000	6 000	1 000	1 500
Skillnad i avgiftsnivå	-5 000	-2 000	-500	-500

## Förteckning över remissinstanser avseende Folkhälsomyndighetens hemställan om ändring av avgifter för tobaksvaror samt elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare

Efter remiss har yttranden lämnats av Folkhälsomyndigheten, Företagarna, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Livsmedelsverket, Läke-  
medelsverket, Näringslivets regelnämnd (NNR), Riksförbundet Visir,  
Regelrådet, Skatteverket, Svensk Handel, Sveriges advokatsamfund och  
Swedish Match AB.

Yttrande har också kommit in från British American Tobacco Sweden  
AB.

Följande har bjudits in att yttra sig, men har inte svarat på remissen: A  
non smoking generation, Astma- och allergiförbundet, Cancerfonden,  
Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), Conven-  
ience Stores Sweden, Emab AB, HAYPP group, Hjärt-Lungfonden, Livs-  
medelsföretagen, Livsmedelshandlarna, Philip Morris International  
Sweden, Skruf Snus AB, Stockholms Handelskammare, Svensk Bensin-  
handel, Svensk dagligvaruhandel, Svenska snustillverkarföreningen,  
Svenska tobaksleverantörsföreningen, Svenskt Näringsliv, Sydsvenska  
Industri- och Handelskammaren, Tobaksfakta och Yrkesföreningar mot  
tobak.