



Handläggare
Carina Cutlip
Telefon: 08-508 250 57

Till
Kommunstyrelsen

Remissvar gällande Hårdare regler för nya nikotinprodukter (SOU 2021:22)

Kontorsutlåtande med hänvisning till kort remisstid

Svar till KS dnr 2021/605

Fredrik Jurdell
socialdirektör

Veronica Wolgast Carstorp
avdelningschef

Sammanfattning

Socialförvaltningen har mottagit den statliga offentliga utredningen Hårdare regler för nya nikotinprodukter, SOU 2021:22, på remiss.

Utredningen föreslår bland annat ett förbud mot smaksättning av e-vätskor, att det inte ska införas tillståndsplikt vid handel med tobaksfria nikotinprodukter, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare och att en ny lag om tobaksfria nikotinprodukter införs där regleringen till viss del motsvarar vad som gäller för andra produkter på tobaksområdet. Utredningen lyfter vikten av preventivt arbete för att motverka skador av det växande utbudet av tobaksfria nikotinprodukter, framför allt för att barn och unga ska skyddas.

Socialförvaltningen ställer sig i huvudsak bakom utredningens förslag men anser att det ska krävas tillstånd för handel med såväl elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som tobaksfria nikotinprodukter, i likhet med vad som gäller för handel med övriga tobaksprodukter. Det behövs också göras ytterligare förtydliganden gällande sakfrågor för att uppnå de preventiva ANDT-målen och förenkla för både myndigheter och näringsidkare.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialnämnden remitterat den statliga offentliga utredningen Hårdare regler för nya nikotinprodukter, SOU 2021:22. Övrig remissinstans är stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd och Södermalms stadsdelsnämnd.

Remissvaret ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 3 augusti 2021.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Med hänvisning till kort remisstid svarar förvaltningen med ett kontorsutlåtande. Svaret anmäls till socialnämnden den 31 augusti 2021.

Ärendet

Regeringen beslutade i februari 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att b.la. analysera de svenska reglerna om marknadsföring och sponsring av tobak, e-cigarettor och påfyllningsbehållare, analysera och ta ställning till om regelverket kring e-cigarettor och påfyllningsbehållare bör skärpas, analysera och ta ställning till hur tobaksfria nikotinprodukter bör regleras, analysera behovet av en reglering av tobaks- och nikotinfria produkter som används på ett likartat sätt som tobaksvaror och, om det bedöms lämpligt, lämna förslag på en sådan reglering.

Förvaltningens synpunkter och förslag

1. Lag (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter

Utredningen föreslår att en ny lag avseende tobaksfria nikotinprodukter ska införas. Produkterna ska omfattas av anmälningsskrav. Förvaltningen anser att det istället för att införa en ny lag för tobaksfria nikotinprodukter bör de tobaksfria nikotinprodukter innefattas i lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter (LTLP) och därmed omfattas av samma tillståndsplikt som tobaksprodukter.

Ny lag eller inom ramen för LTLP

Att inordna en ny typ av produkter inom aktuell lagstiftning är inte nytt inom tobaksområdet, vid införandet av LTLP upphävdes tobakslagen samt lagen om e-cigarettor för att skapa en gemensam lag. Detta sätt att hantera nya produkter tillämpas också gällande alkohollagen där produkten alkoholdrycksliknande preparat för några år sedan infördes. Med tanke på de nya produkternas koppling till tobaksprodukter blir det både enklare och tydligare att dessa omfattas av LTLP.

Näringsidkare omfattas idag av omfattande administration och avgifter gällande olika tillstånd och tillsyn. Att skapa ytterligare ett anmälningförfarande innebär att både administration och kostnader ökar ytterligare för näringsidkare likväl som för kommuner.

Redan i dagsläget finner handlare det svårt att särskilja på de tobaksfria nikotinprodukterna och de vanliga tobaksprodukterna. När LTLPs infördes var det en stor grupp detaljhandlare som blev föremål för nya myndighetskontakter och prövning av myndigheter. Det har varit vanligt förekommande med missförstånd gällande ansöknings- och anmälningsförfarande, samt att man utgått från att man får sälja e-cigarett inom ramen för sitt tobakstillstånd. Förvaltningen anser att inordna tobaksfria nikotinprodukter under LTLPs befintliga regler underlättar tolkningen och förståelsen hos näringsidkarna och därmed gör det enklare för dem att bedriva försäljning i enlighet med lagstiftarens krav.

Anmälnings- eller ansökningspliktigt

I dagsläget gäller att om en fysisk eller juridisk person bedöms olämplig kan tillstånd inte beviljas för försäljning av tobak. Med det nya förslaget, där det ska räcka med en anmälan, kommer detta innebära att även om fysisk eller juridisk person bedöms olämplig att beviljas tillstånd för tobaksförsäljning kan de ändå fortsätta att sälja tobaksfria nikotinprodukter.

Nikotin är ett nervgift som aktiverar hjärnans belöningssystem och är starkt beroendeframkallande. Det riskerar att ge skador på hjärnan som kvarstår under lång tid, som kan påverka koncentrations- och inlärningsförmågan, särskilt hög är känsligheten för barn och unga under 25 år. Forskning pekar också på att nikotin förstärker risken att fastna i andra beroenden så som alkohol- och narkotikaberoende. Nikotin har även andra negativa hälsoeffekter så som ökad hjärtfrekvens, höjt blodtryck samt förhöjd risk att avlida vid hjärtinfarkt och stroke. Den nationella ANDT-strategin och även Stockholms stads ANDT-program har som målbild att barn och unga ska förbli tobak- och nikotinfria.

Utredaren noterar vid flera tillfällen att tobaksfria nikotinprodukter växer i omfattning och popularitet. Förvaltningen konstaterar att det idag finns uppsökande och direktriaktad reklam till barn och unga, via tex influencers, som skickar direkt till deras mobiltelefoner via sociala medier. Nikotinprodukter har i dagsläget inte heller någon åldersgräns för försäljning utan kan köpas av barn och unga. Det vita nikotinsnuset kallas ofta ”tobaksfritt”, men nikotinet som finns i produkten kommer alltid från tobaksplantan. Genom att kalla det ett tobaksfritt snus, benämna det ”vitt” samt smaksätta med olika smaker utan koppling till tobakssmak så uppfattas det vita nikotinssnuset som mindre farligt och snarare som ett hälsosamt och fräschare alternativ till vanliga tobaksprodukter. Användandet av det vita snuset har ökat lavinartat bland tonåringar i Sverige, i

synnerhet i gruppen unga flickor, och om inte marknadsförings- och försäljningsmöjligheterna kraftigt begränsas kring dessa produkter kommer allt fler unga fastna i ett nikotinberoende.

Utredningen bedömer vidare att riskerna avseende exempelvis ekonomisk brottslighet kopplade till tobaksfria nikotinprodukter är låg varför man inte föreslår ett tillståndsförfarande. Detta resonemang framstår som direkt oförenligt med det preventiva arbetet, desto mer lukrativa produkterna blir desto större risk är det att parter kommer försöka utnyttja detta till sin fördel. Ett tillståndsförfarande inom ramen för LTLP underlättar både för näringsidkare, ANDT-arbetet och lagstiftarens intentioner om att skydda barn och ungdomar mot att bli beroende av nikotin.

Smaksättning av produkter

Utredningen föreslår att det inte ska införas något förbud avseende smaksatta tobaksfria nikotinprodukter. Förvaltningens bedömning är att det behövs ett förbud även för smaksatta tobaksfria nikotinprodukter, detta för att upprätthålla lagstiftarens syfte gällande det preventiva arbetet och att skydda barn- och ungdomar mot att bli beroende av nikotin.

I förslaget till ny ANDT-strategi som regeringen har lämnat för beslut i riksdagen inkluderas även nikotinprodukter som inte omfattas av dagens tobakslagstiftning. Barn och unga behöver omvärldens stöd för att förbli tobaks- och nikotinfria. Det förebyggande arbetet handlar i stor utsträckning om att minska ungdomars efterfrågan på dessa produkter. För att minska efterfrågan behövs det på alla sätt motverka marknadsföring och försäljning till minderåriga av produkter som innehåller nikotin.

Redan idag är det förbjudet att smaksätta cigaretter. Utredningen föreslår också att det införs ett förbud mot smaksättning av e-cigaretter. I de möten som tillståndsenheten haft med de stora partihandlarna för tobaksprodukter har flera av dem lyft att man bedömer cigaretter ”vara på väg ut”. Man har också varit tydliga med att de tobaksfria nikotinprodukterna är framtidens produkter och att Sverige är ett föregångsland i att utveckla marknaden för dessa produkter. Utredningen konstaterar ett flertal gånger att de smaksatta produkterna riktar sig mot unga, att syfte är att attrahera nya brukare, att utbudet av tobaksfria nikotinprodukter ökat markant under en kort tid och att det är just detta som lagstiftaren vill förhindra. Argumentationen för att tillåta smaksättning av produkterna är att ett förbud mot smaksättning av tobaksfria nikotinprodukter skulle riskera att få den svenska lagstiftningen att

framstå som inkonsekvent så länge som smaksättning av tobakssnus är tillåtet. Att svensk lagstiftning skulle ses som inkonsekvent bedömer förvaltningen vara underställt vikten och intresset av prevention då smaksättningen på de tobaksfria produkterna, likt utredningen konstaterat, främst riktar sig till personer som inte tidigare brukat tobak. Ur ett ANDT-perspektiv är det därför av allra största vikt att smaksättning av de nikotinfria produkterna förbjuds.

Marknadsföring

Utredningen föreslår att det ska införas ett generellt krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter. Marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter får inte rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år. Förvaltningen delar utredningens förslag men anser också att det måste tydliggöras vad som avses med ”särskild måttfullhet vid marknadsföring”. Detta för att både tobaksindustrin, näringsidkare och myndigheter ska kunna förhålla sig till och tillämpa lagen på ett sätt som uppfyller lagstiftarens syfte. Förvaltningen konstaterar att om de tobaksfria nikotinfria produkterna skulle inordnas under LTLP kommer praxis och reglering från denna lag att gälla vilket skulle göra det tydligare och enklare för alla och frågan om vad som är särskild måttfullhet skulle bli inaktuell.

2. LTLP - Lag om tobak och liknande produkter

Ålderskontroll 5:18 – 5:19 LTLP. Utredningen föreslår att folkhälsomyndigheten närmare ska meddela föreskrifter om hur mottagarens ålder ska kontrolleras och hur verksamheten ska anpassas så att kontrollen kan ske på ett fullgott sätt. Förvaltningen anser att förslaget behöver förtydligas.

Köp- och mottagningstillfälle

Det är positivt att frågan lyfts men formuleringen skapar oklarhet eftersom det även i lagen behövs en definition av begreppen köpare och mottagare samt köptillfälle och mottagningstillfälle.

Avsaknaden av dessa definitioner har inneburit att sökanden och tillståndshavare i Stockholms stad argumenterar för att köptillfället och mottagningstillfället är samma sak och om man kontrollerar ålder vid köpet innebär det att man också säkerställt ålderskontrollen för mottagandet. Det noteras att det i förarbetena finns gott om stöd för de åtgärder som ska vidtas, tex proposition 2004/05:118 s. 57 framgår att verksamheten ska organiseras så att åldersgränsen inte kan kringgås. En tydligare definition behövs för att både myndigheter och tillståndshavare ska uppfylla kraven på ålderskontroll och för att lagens ordalydelse inte ska försvåra arbetet med ANDT-program och lagstiftarens intentioner om att

skydda barn och ungdomar mot att bli beroende av tobak och nikotin.

Kan egenkontrollprogram överlåtas till annan?

Av LTLP framgår att sökande ska inkomma med ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram. Det framgår vidare att kontroller ska ske av bland annat ålder inför försäljning av produkter. Avseende distanshandel innebär detta rent praktiskt att en del av den kontroll som skall utövas överläts åt annan. Distanshandlaren kan sällan själva utföra ålderskontroll vid leverans utan detta överläts åt budbolag eller utlämningsställen. Detsamma gäller för exempelvis automater för tobaksförsäljning inne på serveringsställen, då är det serveringsställets personal som utför kontrollen och inte innehavaren av automaten. Förvaltningen bedömer att det är förenligt med LTLP att överlåta ansvar för kontroll av exempelvis ålder om det finns rutiner som bedöms fullgoda och som är redogjorda för i ett egenkontrollprogram. Det skulle behövas ett förtydligande att det inte specifikt måste vara tillståndshavare som utför egenkontrollen men att denne ansvarar för att egenkontroll utförs.

3. Sponsring

Utredaren föreslår att regleringen kring sponsring ska omformuleras, dels med tydliggörande att gränsöverskridande sponsring ska förbjudas och att det ska tydliggöras att nationella evenemang omfattas av annan bestämmelse. Förvaltningen bedömer att det behövs en översyn men har synpunkter på skrivningen.

Nationella evenemang

Ordalydelsen nationella evenemang skapar otydlighet då motsatsen till nationell är internationell, regional och lokal. Därmed finns det utrymme att argumentera för att ett regelverk kan gälla nationella evenemang och ett annat regelverk regionala och lokala evenemang. Sett till dagens tillämpning av gällande bestämmelser och de rättsfall som tex hanterats att Patent- och marknadsdomstolen kan det konstateras att det råder mycket olika uppfattningar mellan tex Konsumentombudsmannen och tobaksindustrin om hur olika ord och begrepp ska tolkas. För att undvika ytterligare otydligheter blir det bättre att istället för ordalydelsen nationella evenemang välja ordalydelsen inhemska evenemang.

Sponsring av verksamhet

Lagstiftningens utformning är i dagsläget baserat på att det är samma part som söker om detalj- eller internettillståndet som bedriver marknadsföringen. Ofta har dock inte detaljisterna själva

intresse för eller driver på att marknadsföring ska finnas i butik. En majoritet av de detaljister som svarat på frågor kring detta vid tillsyn hänvisar till att det är tobaksbolagens säljare som sätter upp marknadsföringen i butiken. Ofta finns avtal om att tobaksbolagen tillhandahåller exempelvis kylar, dessa ägs av tobaksbolaget men används utan kostnad mot att tobaksbolaget själva råder över marknadsföringen på kylan. En fråga som uppstår är om detta upplägg innebär att det ska ses så att det är tobaksbolagen som bedriver eventuell otillåten marknadsföring av tobak trots att det inte sker på deras detaljhandelsställe? En annan fråga är om dessa avtal ska bedömas som att de avser ersättning för att främja avsättning av tobaksprodukter och därmed omfattas av sponsringsförbudet? Ett förtydligande av ansvars- och avsättningsfrågor gällande denna typ av avtal om marknadsföring skulle underlätta för myndigheter, näringsidkare och även stärka ANDT-arbetet.

4. Marknadsföring

För att sträva efter en mer EU-konform tolkning föreslår utredaren att definitionen av marknadsföring ska hämtas från tobaksdirektivet, tobaksreklamdirektivet och annan mer specifik reglering så som direktiv om audiovisuella medietjänster (AV-direktivet). Definitionen kommer att hämtas från det direktiv som är applicerbart i det specifika fallet. Förvaltningen anser att det är bra att utredningen föreslår en mer direktivkonform tolkning men att det genom lagtexten behöver tydliggöras i vilka fall som man ska tolka marknadsföring utifrån respektive direktiv samt vad definitionen av marknadsföring är i de respektive direktiven.

Direktiv och tolkning

Begreppet marknadsföring ska kvarstå i lagen men kommer få sitt innehåll från aktuellt direktiv. Praxis från EU-domstol kommer lättare att kunna användas för rättstillämpning och lagstiftningen blir mer förutsägbar. Ett problem som kan uppstå är frågan om vilket direktivs definition som blir aktuell i vilket läge.

Lagstiftningen bör sträva efter att vara lättförståelig och förutsägbar. En klarlagd definition av marknadsföring är grundläggande för att handlare själva ska kunna utöva egenkontroll över sin marknadsföring. Att föreslå en reglering där definitioner av marknadsföring härleds från flera separata rättskällor som dessutom skiljer sig baserat på vilken situation som avses riskerar att minska förutsägbarheten och göra det svårt både för myndigheter och också näringsidkare att förstå hur lagstiftaren avsett att lagen ska efterlevas.

Redan i dagsläget är marknadsföring en av de bedömningar som ger upphov till flest oklarheter och frågor hos handlarna. Ett tydligt definitivt svar av vad som kan tillåtas marknadsföringsmässigt är på förhand ofta svårt att ge, bedömning måste göras i enskilt fall utifrån helhetsintryck. Oklarheterna gäller dock inte definitionen av om något är marknadsföring eller inte utan oklarheterna gäller om marknadsföringen är tillåten eller inte. Förvaltningens uppfattning är att detta beror på att det i marknadsföringslagen finns tydliga definitioner av vad som är marknadsföring och att det vore olyckligt om den tydlighet som finns idag försvinner genom otydliga hänvisningar till olika direktiv.

5. Förvaltningens förslag på förtydliganden

Förvaringsförbud

Enligt 8 kap. 24 § alkohollagen får alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat som inte får serveras i en lokal inte heller förvaras i lokalen eller tillhörande utrymmen. Paragrafen är straffsanktionerad. Någon motsvarande reglering finns inte i LTLP. Genom införande av ett straffsanktionerat förvaringsförbud finns större möjligheter för kommunen och Polismyndigheten att motverka illegal handel med tobak som påträffas på försäljningsstället även om någon faktisk försäljning inte kan styrkas. Nuvarande lagstiftning behöver förstärkas med ett förvaringsförbud för att motverka handel med illegal tobak.

Sekretessbrytande bestämmelse med Skatteverket

Enligt 9 kap. 8 § alkohollagen ska Skatteverket och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter på begäran av en tillsynsmyndighet lämna uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver för sin tillståndsprövning eller tillsyn. En motsvarande sekretessbrytande bestämmelse saknas i LTLP, vilket innebär att kommunen inte själv kan begära ut uppgifter från Skatteverket utan behöver vända sig till den enskilde näringsidkaren för att få ut uppgifterna. Detta innebär ökad administration och kostnader för näringsidkare, även för kommuner innebär det mer administration och längre handläggningstider. En tillståndshavare vars ekonomiska lämplighet ifrågasätts inom ramen för kommunens tillsyn har dessutom möjlighet att försena handläggningen genom att dröja med att inkomma med handlingar. Det skulle underlätta för alla att motsvarande sekretessbrytande bestämmelse som finns i alkohollagen införs i LTLP.

Bilaga

SOU – 2021:22 Hårdare regler för nya nikotinprodukter