

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## Yttrande över En översyn av tobakslagen – Nya steg mot ett minskat tobaksbruk (SOU 2016:14) samt promemoria Genomförande av tobaksproduktdirektivets bestämmelser om e-cigarett

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

Remissen innefattar i huvudsak förslag på tillståndsplikt för försäljning av tobak, en utvidgning av rökförbudet till att omfatta fler miljöer och fler produkter, ett förbud mot exponering av tobaksvaror i butiker och vissa förändringar i regleringen av snus samt i tillsynsorganisationen. Utredningen lämnar vidare förslag till genomförande av tobaksproduktdirektivets (2014/40/EU) regler om spårbarhet och märkning. Därutöver har utredningen gjort en systematisk, språklig och redaktionell översyn av tobakslagen (1993:581). Som ett resultat av den översynen föreslår utredningen en ny, strukturellt omarbetad tobakslag. Utredningen redovisar också en analys och bedömning av om det krävs nationella åtgärder för att genomföra WHO:s protokoll om eliminering av illegal handel med tobaksvaror. För den som ansöker om tillstånd föreslås att denne ska kunna visa att det för verksamheten finns ett lämpligt egenkontrollprogram. Vidare föreslår utredningen att det ska vara förbjudet att förvara tobaksvaror och deras förpackningar synliga för kunder på försäljningsställen (exponeringsförbud). Slutligen lämnas förslag till de lagändringar som behövs för att genomföra bestämmelserna om elektroniska cigaretter i EU:s tobaksproduktdirektiv (2014/40/EU). Det föreslås bl.a. att elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare inte ska få säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Vidare ska en näringsidkare inte få bedriva detaljhandel med elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare utan att först ha anmält handeln till den kommun där försäljningen ska ske. Därutöver införs det en rapporteringsskyldighet för tillverkare och importörer av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare avseende försäljningsvolymerna m.m. Denna rapporteringsskyldighet omfattar även ett krav där tillverkare, importörer och distributörer av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare ska upprätta och upprätthålla ett system för att samla in information om alla misstänkta skadliga effekter som dessa produkter har på människors hälsa. Sådan information ska på begäran lämnas till Folkhälsomyndigheten. Det införs även ett krav på att förpackningar till elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare ska förses med en innehållsdeklaration. Vidare ska tobaksvaror som säljs till konsumenter inte få tillhandahållas så att kunden får tillgång till varorna innan betalning erlagts (självbetjäning).

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

Av remissen framgår att regeringen den 10 juli 2014 beslutade att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ge förslag kring det nationella genomförandet av EU:s tobaksproduktdirektiv (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. Vidare framgår att utredningen lämnar ett antal förslag som syftar till att minska bruket av tobak och till att motverka illegal handel med tobak. När det gäller genomförande av tobaksproduktdirektivets bestämmelser om e-cigarett så anges förslagen syfta till att uppfylla den skyldighet som Sverige har gentemot EU att genomföra tobaksproduktdirektivets bestämmelser om e-cigarett.

Regelrådet finner beskrivningen av bakgrund och syftet med förslaget godtagbar.

### Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen finns inte någon samlad jämförelse av alternativ till de förslag som utredningen lämnar. Däremot finns resonemang om alternativa lösningar i andra delar av remissen samt i anslutning till de enskilda förslagen. Utredningen har bl.a. övervägt att reglera smaksättningen av snus eftersom det inte omfattas av tobaksproduktdirektivets förbud mot karakteristisk smak för vissa tobaksvaror. Utredningen har emellertid bedömt att smakreglering av snus för närvarande inte bör införas med hänsyn till framförallt de praktiska svårigheterna med en sådan reglering. Vidare har utredningen övervägt förslag till tillståndsplikt för örtprodukter för rökning men kommit fram till att de skäl som motiverar en tillståndsplikt för tobaksförsäljning inte gör sig gällande med samma styrka när det gäller örtprodukter för rökning. Enligt utredningen är handeln med sådana produkter relativt begränsade och den illegala handeln gör sig inte alls gällande med samma styrka som den illegala handeln med tobaksvaror. Det anges att örtprodukter för rökning inte heller tidigare omfattas av någon anmälningsplikt och därför ser utredningen inte några skäl som kan motivera en tillståndsplikt för försäljning av sådana produkter.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

### Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen saknas en redogörelse för förslagets överensstämmelse med EU-rätten. I kapitlet *EU-rättsliga överväganden* framgår däremot att förslaget bedöms vara förenliga med EU-rätten. Vidare kan utläsas att förslaget är ett genomförande 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).

När det gäller bl.a. inskränkningar i rätten att använda egendomen som omfattas av egendomsskyddet i Europakonventionen anges att Europadomstolen anlagt ett för den enskilde strängt synsätt och funnit även ganska tyngande begränsningar av ägarens rättigheter kunna accepteras i det allmänna intresset. Staten har med andra ord tillerkänts ett ganska stort utrymme för att bedöma vilka inskränkningar som ter sig som rimliga med hänsyn till övergripande intressen. Avseende skyddet för yttrandefriheten som även påverkas av förslaget så anges att artikel 10 i Europakonventionen innehålla ett skydd för yttrandefriheten i skriftliga och muntliga framställningar. Enligt punkten 1 i denna artikel ska var och en

ha rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Skyddet ska även omfatta yttranden som utgör kommersiell reklam. Utredningen anger dock att yttrandefriheten inte är undantagslös och att det i artikel 10 punkten 2 föreskrivs, eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får de underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till en rad i punkten angivna intressen. Bland dessa intressen anges skyddet för hälsan. Enligt utredningen så möjliggör bestämmelsen inskränkningar som är angivna i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose bl.a. skyddet för hälsa.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Det finns i konsekvensutredningen inte något enskilt avsnitt som beskriver särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser. Det anges dock i kapitlet *ikraftträdande- och övergångsbestämmelser* att den nya tobakslagen ska träda i kraft den 1 januari 2018, då den nuvarande tobakslagen (1993:581) ska upphöra att gälla. Reglerna om spårbarhet och märkning föreslås emellertid gälla tidigast fr.o.m. den 20 maj 2019. Vid bestämmandet av ikraftträdandedatumet har utredningen tagit i beaktande av såväl näringsidkares som myndigheters berättigade behov av tid för nödvändiga omställnings- och anpassningsåtgärder. Utredningen föreslår vissa övergångsbestämmelser som bl.a. innebär att försäljning av tobaksvaror, som anmäls till kommunen enligt i dag gällande regler, under vissa förutsättningar får fortgå till dess att tillståndsmyndigheten fattar beslut i tillståndsfrågan. Vidare föreslås att partihandel under en övergångsperiod ska få bedrivas utan tillstånd. Slutligen anges att snus som i fråga om märkning eller mängd inte uppfyller de föreslagna reglerna men som har tillverkats före lagens ikraftträdande, ska under en övergångsperiod få säljas även efter ikraftträdandet. Det anges vidare att förslagen tillsammans innebär en genomgripande reform av tobakslagstiftningen och att en sådan reform förutsätter att det vidtas ett flertal anpassningsåtgärder och utbildningsinsatser hos berörda myndigheter och näringsidkare. När det gäller genomförande av tobaksproduktdirektivets bestämmelser om e-cigarett anges den nya lagen träda i kraft den 1 oktober 2016. För elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som släppts ut på marknaden före den 1 oktober 2016 anges att anmälan behöver lämnas inom sex månader från det datumet. Några övriga övergångsbestämmelser är enligt förslagsställaren inte nödvändiga.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med en utförligare beskrivning av vilka informationsinsatser som har ansetts nödvändiga för att informera berörda företag.

Regelrådet finner likväl beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

I konsekvensutredningen saknas en beskrivning av berörda företag. I andra delar av remissen anges emellertid följande. I tobaksproduktdirektivet föreskrivs att förslaget omfattar ekonomiska aktörer som deltar i handeln med tobaksvaror. Vad som avses med "ekonomisk aktör" klargörs däremot inte närmare i direktivet. Det anges dock att begreppet är kopplat till handeln och hanteringen av tobaksvaror och inte till aktörens särskilda status (bestämmelser om status som godkänd ekonomisk aktör finns i artikel bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen). Begreppet anges omfatta alla aktörer som köper, säljer, transporterar eller på

annat sätt hanterar tobaksvaror (se artikel 15.7 i tobaksproduktdirektivet), dvs. tillverkare, importörer, partihandlare, transportföretag och lageranläggningar. Enligt utredningen framstår det som klart att det är näringsidkare vid bemärkelse som avses, dvs. fysiska eller juridiska personer som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk natur (jfr prop. 1983/84:92 s. 15f). Vidare anges att tobaksproduktdirektivet ställer krav på alla fysiska och juridiska personer som deltar i leveranskedjan för tobaksvaror. Förslagsställaren anger också att det inte föreligger någon relevant skillnad mellan begreppen "fysiska och juridiska personer" samt "ekonomisk aktör", utan att den relevanta distinktion som kan göras är den mellan andel och leveransverksamhet.

När det gäller genomförandet av tobaksproduktdirektivets bestämmelser om e-cigarett anges det att de företag som åläggs skyldigheter genom direktivet är tillverkare, importörer och distributörer av e-cigarett och påfyllningsbehållare. Förslagen om bl.a. anmälningsplikt och åldersgräns innebär också att särskilda krav ställs på aktörer som bedriver detaljhandel med sådana produkter. Därutöver uppger förslagsställaren att det finns många aktörer som bedriver partihandel med tobaksvaror som är registrerade hos Skatteverket som t.ex. godkända upplagshavare, lagerhållare eller varumottagare. Det anges även att det är drygt 11 000 försäljningsställen som i dag har anmält tobaksförsäljning. Däremot anges det inte finnas något underlag för att fastställa hur många verksamhetsutövare inom vattenpipa branschen som berörs av förslaget. Enligt förslagsställaren så är sådan rökning än så länge en begränsad företeelse och antalet vattenpipscaféer få.

Enligt Regelrådet är det tydligt angivet vilka branscher som berörs av förslagen. Däremot saknas redovisning av storlek och antal på dessa företag. Sådan uppgift borde utredningen kunna få tag på via t.ex. Skatteverkets företagsregister eller kontakt med olika branschorganisationer. Regelrådet hade även gärna sett en översiktlig bild av företagets omsättning och antal anställda samt en uppskattning av hur många företag som omfattas av de föreslagna ändringarna.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån storlek och antal bristfällig.

### **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

Enligt förslagsställaren kommer införandet av en tillståndsplikt för försäljning av tobak medföra en avgift som kan vara ekonomiskt betungande för de näringsidkare som avser bedriva tillståndspliktig försäljning med tobaksvaror. När det gäller förslaget om spårbarhet anger förslagsställaren att de nya krav som ställs på näringsidkarna kommer att medföra kostnader. Det anges dock att det i dagsläget är svårt att säga i vilken utsträckning och på vilket sätt regleringen kommer att påverka berörda företag eftersom det beror på utformningen av spårningssystemet som är beroende av delegerade akter från kommissionen. Enligt förslagsställaren är det svårt att uttala sig om de förväntade kostnaderna.

Förslaget om utvidgat rökförbud bedöms inte medföra några negativa ekonomiska konsekvenser för restaurangnäringen. Däremot kan förslaget att utvidga rökförbudet till att omfatta användningen av andra produkter än tobaksvaror innebära att rökning av t.ex. vattenpipa förbjuds i bl.a. serveringsmiljöer inomhus och utomhus även om rökmassan inte innehåller tobak. Detta kan innebära att de vattenpipscaféer som finns i dag kommer att tvingas lägga ner sina verksamheter eller ändra verksamhetens inriktning.

När det gäller införandet av exponeringsförbudet anges förslaget medföra omställningskostnader för de butiker som säljer tobaksvaror. Förslagsställaren anger dock att det rör sig om initiala engångskostnader. Den största kostnaden för butikerna anges vara att de måste skapa ytor där tobaken kan förvaras så att den finns nära tillhands för butiksbiträdet samtidigt som den är dold för konsumenterna.

Däremot anger förslagsställaren att man valt att inte närmare reglera hur detta ska uppnås och det finns inga bestämmelser om att tobak måste förvaras i särskilda skåp, bakom eller under disken etc. Möjligheten för varje försäljningsställe att individuellt välja lösning för förvaring av tobaksvaror anges medföra att omställningskostnaderna minskar och blir relativt begränsade. Även möjligheten att även i fortsättningen använda varuautomater för tobaksförsäljning anges bidra till att hålla nere omställningskostnaderna för de butiker som använder sådana. Vidare anges att det är svårt att göra en uppskattning av omställningskostnaderna men att en undersökning utförd för det irländska exponeringsförbudet visat att den genomsnittliga omställningskostnaden för butiker där var 300 brittiska pund, vilket motsvarar omkring 4 000 kr. Förslagsställaren anger att studien från införandet av ett exponeringsförbud för tobaksvaror i Irland visat på att man kan anta att tobaksindustrin på ett eller annat sätt kommer att bekosta eller bidra till att nödvändiga omställningsåtgärder genomförs på försäljningsställena. När det gäller förslaget om förbud mot självbetjäning bedömer utredningen att detta får mycket små konsekvenser för näringsidkarna eftersom sådan självbetjäning numera inte är särskilt vanlig.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt om förslagsställaren delat upp beskrivningen av kostnader var för sig. Regelrådet kan konstatera att det finns viss information i remissen om vilka förslag som ger upphov till kostnadseffekter för berörda företag. Därmed saknas helt redovisning av tid och kostnader för införandet av tillståndsplikt för försäljning av tobak liksom avgifter för ansökan om tillstånd. Vidare saknas ett försök till uppskattning av de totala administrativa kostnaderna som följer bl.a. av rapporteringsskyldigheten för tillverkare och importörer avseende försäljningsvillkoren varje år. Det saknas även tid och kostnadsangivelser avseende påverkan på tillverkare och importörer som ska ansvara att förpackningar till elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare ska förses med en innehållsdeklaration. Uppgift om antal vattenpipscaféer som driver verksamhet med vattenpipor eller annan verksamhet skulle ge en bättre förståelse av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet.

Regelrådet finner med anledning av ovannämnda brister att beskrivningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är bristfällig.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Av konsekvensutredningen beträffande spårbarhet och märkning framgår att reglerna kommer, med undantag för detaljhandlare, i någon mån påverka samtliga näringsidkare som på ett eller annat sätt är delaktiga i handeln med eller transporten av tobaksvaror. I remissen framförs olika resonemang avseende påverkan på konkurrensförhållandena för berörda näringsidkare. Det anges bl.a. att förslaget att motverka illegal handel med tobaksvaror skulle ge ett skarpare och tydligare regelverk som följaktligen antas gynna sunda konkurrensförhållanden för företagen. När det gäller förslaget om förbud mot självbetjäning bedömer förslagsställaren att det får mycket små konsekvenser för näringsidkarna eftersom sådan självbetjäning numera inte är särskilt vanlig. Det anges att förslagen är avsedda att vara konkurrensneutrala och att några konkurrens fördelar för exempelvis en viss kategori av företag inte ska uppkomma. Vidare anges att en uppdelning mellan snus och annan tobak kan visa sig vara problematiskt utifrån vissa juridiska och handelspolitiska aspekter. Det snus som säljs i Sverige anges i allt väsentligt del vara producerat här. Enligt förslagsställaren så kan de tobakspolitiska förslag som innebär olika typer av begränsningar eller hinder i handeln av tobak kunna snedvräta konkurrensen om sådana åtgärder träffar bara vissa delar av tobaksmarknaden. Därutöver anges att en konsekvens av tillståndsplikten kan bli att vissa av de näringsidkare som i dag bedriver försäljning av tobaksvaror inte bedöms uppfylla de krav som tillkommer när sådan verksamhet görs tillståndspliktig. Detta innebär att det blir möjligt att sälla bort sådana personer som tidigare har gjort sig skyldiga till exempelvis brottslig verksamhet. En sådan vandelsprövning kan enligt förslagsställaren bidra till en sundare konkurrens



inom detaljhandeln och möjliggöra en effektivare tillsyn, något som i sin tur kan få positiva ekonomiska konsekvenser för företagen. Det anges vidare att kommuner framhållit att en tillståndsordning skulle öka möjligheterna att bekämpa illegal försäljning, minska behovet av administrativa åtgärder från kommunens sida och skapa en sundare konkurrens inom branschen. Förslaget att införa ett exponeringsförbud som endast omfattar cigaretter skulle enligt förslagsställaren riskera att snedvrída konkurrensen på tobaksmarknaden och skulle kunna ske till förmån för en i huvudsak nationellt tillverkad produkt som inom EU endast får säljas i Sverige. Med hänsyn till detta anser utredaren att ett exponeringsförbud bör omfatta alla typer av tobaksvaror för att främja konkurrensen.

Enligt Regelrådet är redovisningen som helhet tydlig och ser det positivt att utredningen gjort en beskrivning på vilket sätt konkurrensförhållanden för berörda företag påverkas av förslaget.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Det framgår inte av konsekvensutredningen om förslaget påverkar företagen i andra avseenden.

Enligt Regelrådet är påverkan på berörda företag och ekonomiska effekter ofullständigt redovisade varför Regelrådet inte kan utesluta att förslaget även kan få en påverkan i andra avseenden som inte har redovisats.

Regelrådet finner därför att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

I konsekvensutredningen finns det ingen uttrycklig redovisning om särskild hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning. Däremot framgår det av att konsekvensutredningen att införandet av ett tillståndsförfarande medför en avgift för näringsidkare som kan uppfattas som mer ekonomiskt betungande för små företag än för större företag. Enligt förslagsställaren så förväntas dock kostnaden inte bli så stor och antas inte heller påverka förhållandet mellan mindre och större företag på något avgörande sätt. När det gäller förslaget om förbud mot självbetjäning bedömer förslagsställaren att effekterna kan bli större för små företag som har en stor andel av sin försäljning i tobaksvaror. Däremot så förväntas det inte bli någon omedelbar effekt efter ikraftträdande av de nya bestämmelserna. De butiker som i hög grad är beroende av tobaksförsäljning anges med hänsyn till den föreslagna ikraftträdanderegleringen ha goda möjligheter att med framhållning bredda sitt utbud till andra varor eller tjänster.

Regelrådet kan inte ta ställning till hur särskild hänsyn till de små företagens förutsättningar tagits vid reglernas utformning eftersom det saknas tillräcklig information om antal och storlek på berörda företag.

Regelrådet finner därmed att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

### **Sammantagen bedömning**

Regelrådet har ovan bedömt bl.a. beskrivningar av syftet med förslaget, alternativa lösningar och redovisningen av berörda företags branscher som godtagbar. Beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden, berörda företag utifrån storlek och antal, särskild hänsyn till små

företag vid reglernas utformning samt berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet har dock enligt Regelrådet sina brister.

Dessa brister innebär att Regelrådet finner att konsekvensutredningen sammantaget inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 8 juni 2016.

I beslutet deltog Samuel Engblom, Claes Norberg och Yvonne von Friedrichs.

Ärendet föredrogs av Salina Elmi



Samuel Engblom  
Ordförande



Salina Elmi  
Föredragande