

# Yttrande över förslag till föreskrifter om egenkontrollprogram vid försäljning av tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare

## Regelrådets ställningstagande

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

## Innehållet i förslaget

Tobaksfria nikotinprodukter är numera reglerade genom lag och förordning. Vissa av reglerna behöver dock, enligt förslagsställaren, kompletteras för att uppnå syftena med lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter, LTN, bland annat att öka skyddet för barns och ungas hälsa. För att uppnå detta syfte föreslås föreskrifter som preciserar hur egenkontrollprogram för tobaksfria nikotinprodukter ska utformas.

Rutinerna i egenkontrollprogram ska bland annat beskriva hur detaljhandlaren säkerställer att produkterna är rätt märkta och att de inte säljs eller på annat sätt lämnas ut till den som inte fyllt 18 år. Egenkontrollen skall också se till att reklam och marknadsföring uppfyller lagens krav. Rutiner i egenkontrollen skall också upprättas så att personalen informeras och får stöd för att kunna följa lagen och åtföljande föreskrifter. Dokumentet ska alltså beskriva hur detaljhandlaren säkerställer att ålderskontrollen genomförs vid försäljning och utlämnande- även vid distanshandel och automatförsäljning, om sådan verksamhet bedrivs.

Föreskrifterna om egenkontrollprogram föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (FoHMFS 2015:1) om kontrollköp av folköl, tobaksvanor, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare kompletteras med regler om kontrollköp av tobaksfria nikotinprodukter. Kontrollköp anses inte kunna genomföras på ett tillförlitligt sätt när försäljningen sker genom distansförsäljning. De företag som berörs av regleringen är därmed de som bedriver sin verksamhet från fysiska försäljningsställen

Föreskrifterna om kontrollköp föreslås träda i kraft den 1 november 2023.

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

Tobaksfria nikotinprodukter är produkter som i hög grad vänder sig till unga, vilket bland annat visar sig vid marknadsföringen och smaksättningen av produkterna. LTN har som syfte att begränsa skadeverkningarna av produkterna med hjälp av regler om bland annat åldersgräns samt märkning och marknadsföring av produkterna. Ett sätt att realisera det målet är att kräva att handlarna har egenkontrollprogram med rutiner som innebär att de kan leva upp till lagens krav. I egenkontrollprogrammet ska detaljhandlaren fastställa de rutiner som behövs för egenkontrollen och för att säkerställa att rutinerna följs. Det är också ett viktigt dokument för att detaljhandlaren kan säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med lagens krav.

För att det ska bli tydligare vad ett egenkontrollprogram för tobaksfria nikotinprodukter ska innehålla för en mer rättssäker tillämpning av reglerna, föreslår förslagsställaren att föreskrifter tas fram. Förslaget innebär att egenkontrollprogrammen för tobaksfria nikotinprodukter får en motsvarande reglering som den som gäller för tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Syftet med förslaget är att öka skyddet för barn och ungas hälsa uppger förslagsställaren.

Kontrollköp av tobaksprodukter innebär att en person med ungdomligt utseende testas om det går att köpa produkter med ålderskrav-exempelvis tobaksvaror-så att den person som säljer eller lämnar ut varorna försäkras sig om att personen har fyllt 18 år. Kontrollköpet syftar till att undersöka hur ålderskontrollen fungerar. Resultatet från kontrollköpet används sedan som underlag för en dialog mellan kommunen och den som sålt eller lämnat ut varan. Kontrollköpet får inte ligga till grund för en administrativ åtgärd (exempelvis försäljningsförbud eller återkallelse av tillstånd). Syftet med kontrollköp av tobaksfria produkter är densamma som kontrollköp av tobaksvaror. Föreskrifterna som rör de tobaksfria produkterna bör därför vara så lika de om folköl, tobak, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som lagstiftningen tillåter.

Regelrådet bedömer beskrivningen av bakgrund och syfte som godtagbar.

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

Förslagsställaren bedömer att den alternativa lösning som i första hand står till buds är den om allmänna råd, som emellertid inte bedöms vara ett lämpligt alternativ då skyddseffekten för unga blir för svag.

Allmänna råd skiljer sig från föreskrifter genom att de inte är bindande för vare sig myndigheter eller enskilda. De allmänna råden är i stället generella rekommendationer om tillämpningen av författningen och anger hur någon kan eller bör handla i ett visst avseende. Då syftet med bestämmelserna om egenkontrollprogram är att skydda konsumenters hälsa och underlätta för handlarna att bedriva sin verksamhet enligt bestämmelserna bedömer förslagsställaren att allmänna råd är en för svag åtgärd för att uppnå syftet och att bestämmelserna ska preciseras med obligatoriska krav.

Gällande alternativa lösningar för kontrollköp ser förslagsställaren inte något alternativ. I det fall kontrollköp inte skulle regleras menar förslagsställaren att det kan uppstå risk att de inte genomförs eller att det sker på ett annat vis än för övriga produkter.

Förslagets syfte är att skydda unga konsumenter mot bakgrund av detta kan de beskrivningar som finns godtas i detta ärende.

Förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar anser Regelrådet.

## **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

Egenkontroll och egenkontrollprogram vid handel med tobak och e-cigarett är inte föremål för harmoniserade regler inom EU-rätten skriver förslagsställaren. Förslagsställaren redogör också för att inte heller egenkontrollprogram för tobaksfria nikotinprodukter omfattas av de harmoniserade EU-reglerna. Därmed, skriver förslagsställaren, är medlemsstaterna fria att lagstifta inom området under förutsättning att bland annat EUF-fördragets generella regler om de fyra friheterna respekteras.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

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

Lagen om tobaksfria nikotinprodukter trädde i kraft 1 augusti 2022. Myndighetens avsikt är att föreskrifterna ska träda i kraft så snart som möjligt. Förslaget till föreskrifter måste dock först remitteras och även noteras till EU-kommissionen. Under en period på tre månader får förslagsställaren inte fatta beslut om att föreskrifterna skall träda i kraft. Utifrån detta är myndighetens avsikt att föreskrifterna ska börja gälla den 1 januari 2024.

Gällande kontrollköp är förslagsställarens avsikt att föreskrifterna ska träda i kraft 1 november 2023.

Målgruppsanpassad information kommer att publiceras löpande på myndighetens webbplats under arbetets gång.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

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

Det totala antalet fysiska försäljningsställen för tobaksfria nikotinprodukter uppgår år 2023 enligt förslagsställaren till cirka 7800. Av dessa är 300 företag som säljer e-cigarett, men som inte har något tobakstillstånd. År 2022 var det minst 71 detaljhandlare i Sverige som bedrev detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter på ett annat sätt än fysiskt försäljningsställe. Myndighetens utdrag ur SCB:s statistikdatabas visar att 46% av företagen är enmansföretag, 31% är mikroföretag, 18% är småföretag, 5% utgör medelstora företag och inga företag är att betrakta som stora företag.

Branschmässigt utgör huvuddelen av företagen livsmedelsbutiker med brett sortiment. Även tobaksaffärer samt torg- och marknadshandel med livsmedel, drycker och tobak förekommer. En mindre del utgörs av varuhus och stormarknader.

Handlare som redan idag säljer tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare, samt nu också tobaksfria nikotinprodukter, kommer inte att påverkas nämnvärt av den föreslagna regleringen eftersom de redan idag kan bli föremål för kontrollköp.

Kontrollköp anses inte kunna genomföras på ett tillförlitligt sätt när försäljningen sker genom distansförsäljning. De företag som berörs av regleringen är därmed de som bedriver sin verksamhet från fysiska försäljningsställen.

Regelrådet finner att förslagsställaren på ett godtagbart och överskådligt sätt redogör för berörda företag utifrån antal, storlek och bransch.

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

### *Administrativa kostnader*

Att ta fram ett helt nytt egenkontrollprogram för en företagare bedömer förslagsställaren till en kostnad av en dag eller 2 653 kronor (7\*379 kr). Beräkningen har skett med en uppskattad timkostnad för administration à 379 kr för landets 7800 detaljhandlare som träffas av föreskriften. En revidering av ett befintligt egenkontrollprogram som ska uppdateras enligt de nya föreskrifterna bedömer förslagsställaren att utgöra tre timmar eller 1 137 kr (3\*379 kr). Det årliga åliggandet av uppdatering av egenkontrollprogram bedömer förslagsställaren till cirka 2 timmar per år, 758 kr (2\*379 kr).

Förslagsställaren bedömer inte att kontrollköp innebär något merarbete eller några administrativa kostnader för företagen. Samtidigt konstaterar man att för de handlare som har försäljningsställen som enbart säljer tobaksfria nikotinprodukter är tillsynsmetoden kontrollköp ny sedan 1 augusti 2022.

Regelrådet konstaterar att det av redovisningen inte framkommer hur många företag som har ett befintligt egenkontrollprogram och hur många som inte har ett och således behöver upprätta ett nytt. Mot denna bakgrund är kostnaderna inte möjliga att bedöma. Det hade varit önskvärt med en tydligare beskrivning av hur många företag som har och inte har egenkontrollprogram. Utan denna uppgift är de totala kostnaderna inte möjliga att bedöma. I detta ärende kan den beskrivning som finns ändå godtas.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader är godtagbar.

### *Andra kostnader och verksamhet*

I remissen anges att regleringen innebär att handlarna behöver skapa rutiner i verksamheten gällande den dagliga verksamheten och kontroll av märkning, ålderskrav och marknadsföring. Utbildning av personal kan också bli aktuell. Detta bedömer förslagsställaren kan generera vissa kostnader. Remissen innehåller dock inga exempelberäkningar eller andra kvantifieringar.

Kontrollköp är en form av tillsyn. Kommunerna är därmed berättigade att ta ut en avgift enligt 40§ LTN, vilket innebär en motsvarande kostnad för den detaljhandlare som betalar avgiften.

Dessa konsekvenser följer dock redan av LTN och inte av den aktuella regleringen. Det framgår inte av förslaget hur stor denna avgift skulle kunna tänkas vara eller om den skiljer sig mellan företag. Om ägarna inte är bekanta med tillsynsmetoden kan tid krävas för att läsa in sig på föreskrifter och allmänna råd.

Regelrådet gör följande bedömning. Som konstaterats tidigare i detta yttrande är det oklart hur många som redan har fungerande kontrollrutiner och hur många som behöver skapa nya rutiner och utbilda personal. Förslagsställaren har inte uppskattat eller beräknat tid och kostnader för införande av rutiner och utbildning som kan behövas för personal. Vidare hade det bidragit till ökad transparens om avgiftsnivå hos skilda kommuner hade redovisats.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagens andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

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

Egenkontrollprogrammet ska vara anpassat för storleken på verksamheten hos företaget. Ofta behövs ett mer detaljerat egenkontrollprogram för en större verksamhet (exempelvis med fler anställda och produkter) än för en liten. Prövningen om egenkontrollprogrammet är lämpligt för den verksamhet det är framtaget för, är dock en del i gransknings- och tillsynsverksamheten och motiverar inte särskilda regler för små företag anser förslagsställaren. Förslagsställaren bedömer inte att konkurrensen kommer att påverkas av de nya föreskrifterna då de tillämpas på ett likartat sätt för alla handlare.

Enligt Regelrådet har förslagsställaren inte problematiserat kring det faktum att olika företag har olika förutsättningar att hantera ökade krav av regleringar. Detta kan bero på exempelvis storlek, lönsamhet och geografiska förutsättningar. Ett resonemang hade varit önskvärt kring hur den ökade regleringen påverkar de mest utsatta företagen och deras konkurrenskraft.

Förslagsställaren anser att konsekvenserna av kontrollköp bedöms inte påverka konkurrensförhållandena för företagen.

Regelrådet finner att förslagsställaren på ett godtagbart sätt beskrivit påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

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

I remissen konstateras att utan ett egenkontrollprogram som uppfyller kraven på innehåll enligt föreskrifterna kan handlaren förbjudas att sälja tobaksfria nikotinprodukter. Föreskrifterna kan då utgöra utgångspunkt för en sådan prövning.

Regelrådet finner att förslagsställaren redovisat regleringens påverkan på företagen i andra avseenden på ett godtagbart sätt.

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

Förslagsställaren bedömer inte att egenkontrollprogrammet behöver anpassas efter små företag. Anledningen till detta uppger förslagsställaren vara att oavsett företagets storlek behöver samma kontroller genomföras för att skydda konsumenterna och att det därmed inte är möjligt att anpassa egenkontrollprogrammet efter företagets storlek då det är konsumenternas hälsa som skall värnas. Särskilda hänsyn bedöms inte behövas tas för små företag i samband med kontrollköp

Regelrådet finner redovisningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

## Sammantagen bedömning

I konsekvensutredningen är det inte specificerat totalen av kostnadsökningar som egenkontrollprogrammet genererar för företagen. Detta då man inte har uppgivit vilket antal företag som har eller inte har ett befintligt egenkontrollprogram. Utifrån förslagets karaktär som syftar till att skydda känsliga konsumentgrupper i de yngre åldrarna kan de beskrivningar som finns i konsekvensutredningen godtas i alla delaspekter.

Vid en sammantagen bedömning finner Regelrådet att konsekvensutredningen uppfyller kraven enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 30 augusti 2023

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Anna Nilsson



Anna-Lena Bohm  
Ordförande



Anna Nilsson  
Föredragande