



Datum

2021-05-27

Vår referens

Peppe Fransson

Förvaltningsjurist

peppe.fransson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss angående Remiss från Socialdepartementet - Hårdare

regler för nya nikotinprodukter, SOU 2021:22 ASN-2021-5497

Sammanfattning

Arbetsmarknads- och 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 elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare och att en ny lag om tobaksfria nikotinprodukter införs där regleringen väsentligen motsvarar vad som gäller för andra produkter på tobaksområdet.

Arbetsmarknads- och 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.

Förslag till beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner yttrandet enligt förvaltningens förslag
2. Arbetsmarknads- och socialnämnden skickar yttrandet till Kommunstyrelsen

Beslutsunderlag

- Följebrev - Remiss från Socialdepartementet - Hårdare regler för nya nikotinprodukter, SOU 2021:22, STK-2021-681
- Remiss från Socialdepartementet - Hårdare regler för nya nikotinprodukter, SOU 2021:22
- Betänkande - Hårdare regler för nya nikotinprodukter
- G-Tjänsteskrivelse ASN 210617 Remiss angående Remiss från Socialdepartementet
- Yttrande Remiss angående Remiss från Socialdepartementet

Beslutsplanering

ASN presidieberedning 2021-06-02

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2021-06-10

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2021-06-17

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen, registrera.stk@malmö.se

Ärendet

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har mottagit den statliga offentliga utredningen *Hårdare regler för nya nikotinprodukter, SOU 2021:22*, på remiss.

Nedan följer en sammanfattning av utredningen och dess förslag i korthet. Därefter följer förvaltningens överväganden med tyngdpunkt på hur förvaltningen ställer sig till utredningens förslag.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 6 februari 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera de svenska reglerna om marknadsföring och sponsring av tobak, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare, analysera och ta ställning till om regelverket kring elektroniska cigaretter 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. Uppdraget har slutförts i och med överlämnandet av SOU 2021:22, *Hårdare regler för nya nikotinprodukter*.

På senare tid har det skett en snabb utveckling av produkter med nikotin för konsumtion. 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 en liknande produkt utanför läkemedelsområdet under flera olika benämningar och varumärken. Denna produkt marknadsförs inte som läkemedel utan som ett tobaksfritt alternativ till snus. I och med att denna produkt inte innehåller tobak omfattas den inte heller av reglerna om tobak och liknande produkter.

De tobaksfria nikotinprodukterna omfattas endast av allmänna regler om produktsäkerhet, kemikalier och marknadsföring. Det är regler som gäller vid försäljning av en mängd olika konsumentprodukter. Reglerna innehåller till exempel inga krav på åldersgräns vid försäljning och medger en omfattande marknadsföring av dessa produkter. Den nuvarande ordningen gör det alltså möjligt att utveckla nya produkter som har samma belönande och beroendeframkallande egenskaper som tobak, men som endast omfattas av vissa generella regler som gäller för konsumentprodukter i stort.

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 nikotinets belönande och beroendeframkallande egenskaper, förtjänar ett särskilt skydd. I denna åldersgrupp bör målet vara att förhindra alla former av nikotinanvändning.

Sammanfattning av utredningens förslag*Elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare*

Handel med mera av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare regleras i lag (2018:2088)

om tobak och liknande produkter, LTLP. En näringsidkare får inte bedriva detaljhandel med elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare utan att först ha anmält försäljningen till den kommun där försäljningen ska ske. Utredningen föreslår:

- Att det inte ska införas tillståndsplikt vid handel av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.
- Ett förbud mot smaksättning av e-vätskor
- Att det införs regler om särskild måttfullhet vid marknadsföring av e-cigaretter och påfyllningsbehållare på fysiska försäljningsställen.

Tobaksfria nikotinprodukter

Som redogjorts för ovan är handel m.m. av tobaksfria nikotinprodukter i stor utsträckning oreglerad. Utredningen föreslår att en ny lag om tobaksfria nikotinprodukter införs, med ikraftträdande den 1 juli 2022. Med tobaksfri nikotinprodukt avses en produkt utan tobak som innehåller nikotin för konsumtion. Regleringen föreslås väsentligen motsvara andra produkter på tobaksområdet, och bland annat inkludera följande:

- Tobaksfria nikotinprodukter ska inte få säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år.
- Ett generellt krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter.
- Produktkrav för tobaksfria nikotinprodukter som måste uppfyllas för att produkterna ska få tillhandahållas.
- Detaljhandel av tobaksfria nikotinprodukter ska anmälas till kommunen.
- Den som bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter ska utöva egenkontroll och ha ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.
- Kommunen, i vissa fall tillsammans med Polismyndigheten, utövar tillsyn när det gäller bl.a. marknadsföring, anmälan av försäljning, egenkontroll och åldersgräns.

Vidare bedömer utredningen att det, med hänsyn till EU-rätten, saknas möjlighet att på webbplatser tillåta kommersiella meddelanden vars syfte eller direkta eller indirekta verkan är att främja en tobaksvara. Konsumenternas behov av information om produkterna kan tillgodoses på annat sätt än genom reklam, i form av information om vilka varor som säljs i webbutiken, prissättning och annan saklig och neutral produktinformation. Även en återhållsam exponering som endast har som funktion att göra det möjligt för konsumenterna att särskilja produkterna från varandra tillåts. Detta förutsätter att den aktuella åtgärden inte främjar produkten i fråga.

Förvaltningens överväganden

Nedan redogörs för ett urval av utredningens förslag som berör nämndens verksamhet, tillsammans med förvaltningens synpunkter. Numreringen och namngivningen av styckena motsvarar den som används i utredningen.

7 Riskerna med att använda e-cigaretter och frågan om tillståndsplikt vid handel

7.5 Bedömning av att det saknas skäl för tillståndsplikt

Som skäl för utredningens bedömning att tillståndsplikt för handel med elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare inte ska införas utan även fortsättningsvis vara anmälningspliktig hänvisas till de resonemang som fördes inför införandet av LTLP den 1 juli 2019, prop. 2017/18:156, då handel med övriga tobaksvaror blev tillståndspliktig.

När tillståndsplikten infördes för detalj- och partihandel med tobaksvaror var problemet med illegal handel av tobaksvaror en avgörande faktor. Regeringen ansåg att det var ändamålsenligt att införa en reglering som innefattar en möjlighet att på förhand pröva näringsidkarens lämplighet och vandel samt en möjlighet att senare återkalla tillståndet. Genom möjligheten till förhandsprövning blir det möjligt att på förhand sälla bort personer som tidigare har gjort sig skyldiga till exempelvis brottslig verksamhet. Därigenom kan de illegala och oseriösa inslagen i detaljhandeln begränsas. Möjligheten till återkallelse av tillståndet ger dessutom tillståndsmyndigheterna tillgång till en mer ingripande sanktion som kan få en viktig preventiv effekt. 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.

Utredningen anser att även om det har framkommit vissa skäl för att införa ett krav på försäljningstillstånd så saknas det säkra uppgifter om i vilken utsträckning det förekommer illegal försäljning. Med hänsyn till att marknaden för e-cigarett och påfyllningsbehållare får anses vara förhållandevis liten, och att det är osäkert hur stort behov det finns av en ökad kontroll av försäljningen, anser utredningen att det i dagsläget saknas tillräckliga skäl för att införa en tillståndsplikt.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen delar inte utredningens bedömning i denna del. Det är ett kortsiktigt resonemang att den illegala handeln i nuläget är för liten, inte minst sett till att huvuddelen av lagförslagen föreslås träda ikraft 1 juli 2022 och marknaden kan antas ha ökat till dess. Utredningen uppger att det är osäkert hur stort behov det finns av en ökad kontroll av försäljningen. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen vill framföra att det finns ett stort behov av att bättre kunna kontrollera försäljningen och i ett tidigt skede kunna ingripa mot oseriösa aktörer.

Vad gäller risken för ökad administration bör det framhållas att de flesta näringsidkare som säljer elektroniska cigaretter även säljer tobaksvaror, som redan nu omfattas av tillståndsplikt. Den administration som kan förväntas tillkomma bör därför vara av begränsad omfattning. Utifrån detta kan det stora flertalet av de som endast säljer anmälningspliktiga varor komma att utgöras av aktörer som, av lämplighetsskäl, inte kommer ifråga för försäljningstillstånd för tobak. Det finns goda skäl att anta att den som inte har vilja eller förmåga att sköta verksamheten seriöst, och därmed inte uppfyller lämplighetskravet för försäljningstillstånd, inte heller iakttar exempelvis regler kring åldersgränser vid anmälningspliktig försäljning.

Om det även fortsättningsvis ska råda anmälningsplikt för detaljhandel med elektroniska cigaretter anser arbetsmarknads- och socialförvaltningen att kravet på anmälan ska avskaffas för en näringsidkare som innehar försäljningstillstånd för tobak. Som jämförelse kan nämnas att enligt 8 kap. 8 § tredje stycket alkohollagen gäller inte kravet på anmälan av servering av folköl för den som innehar serveringstillstånd. En liknande reglering i förhållande till tillståndspliktig försäljning av tobak hade inneburit en minskad administration för näringsidkare som uppfyller kravet på lämplighet.

8 En ny lag om tobaksfria nikotinprodukter

Det tobaksfria snuset är en av de produkter som är mest vanligt förekommande bland de tobaksfria nikotinprodukterna. Det finns en stor variation av tobaksfritt snus på marknaden. Det tobaksfria snuset består av något material, vanligen växtfibrer, på vilket nikotin och olika

smakaromer har tillförts. I och med att produkten är fri från tobak är utrymmet för tillverkarna 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 tobaksprodukter. Nikotinkoncentrationen hos tobaksfritt snus varierar kraftigt, från cirka 3 mg/g till 50 mg/g. Som jämförelse kan nämnas att några vanliga snussorter 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, dvs. något under koncentrationen hos det starkaste tobaksfria snuset. Även om det inte är helt enkelt att få en tydlig bild av hur många dosor tobaksfritt snus som säljs i Sverige per år så är det tydligt att det är fråga om en förhållandevis stor, och ökande, marknad.

Den framtida utvecklingen av andra tobaksfria produkter än tobaksfritt snus är svårare att förutse, men redan idag finns det 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 kan dyka upp även utanför läkemedelsområdet. Sammantaget är det troligt att försäljningen av tobaksfritt snus kommer att fortsätta öka, men att det även kan komma in andra produkter på marknaden för tobaksfria nikotinprodukter. Vilken typ av produkter det kan bli fråga om är svårt att förutse, men det skulle kunna vara produkter som liknar dem som redan finns på läkemedelsområdet.

8.4 En ny lag om tobaksfria nikotinprodukter

Utredningen föreslår att det ska införas en ny lag som omfattar tobaksfria produkter som innehåller nikotin för konsumtion. Lagen ska innehålla de övergripande krav som ska ställas på de tobaksfria nikotinprodukterna och innehålla definitioner av centrala begrepp som används i lagen. Lagen ska kompletteras av en förordning.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i att tobaksfria nikotinprodukter behöver regleras i större utsträckning än vad som görs idag. Utredningen har inte övervägt om regleringen, istället för i en ny lag, hade kunnat göras i LTLP. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att detta hade varit att föredra, särskilt då de flesta av lagregleringarna har en motsvarighet i denna lag. Elektriska cigaretter och påfyllningsbehållare som inte innehöll tobak reglerades i lag (2017:425) om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare istället för i tobakslagen (1993:581), men infördes sedan i LTLP. Likaså infördes det nya alkohollaget *alkoholdrycksliknande preparat* i alkohollagen den 1 juli 2019.

8.12 Anmälan om försäljning och skyldighet att utöva egenkontroll

Utredningen föreslår att detaljhandel av tobaksfria nikotinprodukter ska vara anmälningspliktig. 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. 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

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser, med samma resonemang som ovan vad gäller elektroniska cigaretter, att försäljning av tobaksfria nikotinprodukter ska vara tillståndspliktig.

8.15 – 8.19 Tillsyn m.m.

Utredningen föreslår bland annat att kommunen och Polismyndigheten ska utöva tillsyn över kraven på anmälan om försäljning, egenkontroll och ålderskontroll.

Kommunen ska utöva tillsyn på fysiska försäljningsställen över att reglerna följs när det gäller hälsovarning, märkning, produktanmälan, produktkrav och marknadsföring när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till försäljningsstället. I sin tillsynsverksamhet ska tillsynsmyndigheterna 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 förbud anses vara en alltför ingripande åtgärd ska kommunen i stället få meddela varning. Kommunens beslut om förbud ska gälla omedelbart, om inte något annat anges i beslutet. Kommunens beslut om förbud ska få meddelas för en tid av högst sex månader. 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 betalas ersättning. Polismyndigheten ska på begäran av en annan tillsynsmyndighet lämna den hjälp som behövs.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i utredningens förslag.

8.20 Avgifter

Utredningen föreslår att kommunen ska få ta ut avgifter för sin tillsyn över den som bedriver anmälningspliktig försäljning av tobaksfria nikotinprodukter.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i utredningens förslag.

9 En skärpt reglering av marknadsföring och smaksättning av nya nikotinprodukter

9.5 Förslag och bedömningar om smaksättning och marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare

Utredningen föreslår att 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 konsumenterna på marknaden om de innehåller smaktillsatser som leder till en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak. Kommunen ska utöva tillsyn över att bestämmelserna följs på fysiska försäljningsställen, medan Folkhälsomyndigheten ska utöva tillsyn i övrigt över att förbudet mot smaksättning efterlevs. Folkhälsomyndigheten ska få meddela föreskrifter om vilka smaktillsatser som ska vara förbjudna. 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. Njutningsmedel som till användningssättet motsvarar rökning ska i stället benämnas andra produkter som till användningssättet motsvarar rökning.

Utredningen anser att 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 smaktillsatser 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.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i utredningens förslag.

Övrigt

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i utredningens övriga slutsatser och förslag avseende exempelvis marknadsföring och sponsring, åldersgräns och märkning av förpackningar.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen önskar dessutom, även om detta inte har varit direkt föremål för utredningen, uppmärksamma följande behov av förändringar i LTLP. Behoven har framkommit vid kommunens tillståndsgivning och tillsyn enligt LTLP och motsvarande bör gälla även tobaksfria nikotinprodukter i den mån det är aktuellt.

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, varken förvaringsförbud eller kriminalisering av överträdelse. Genom införande av ett straffsanktionerat förvaringsförbud finns större möjligheter för kommunen och Polismyndigheten att beivra illegal handel med tobak som påträffas på försäljningsstället även om någon faktisk försäljning inte kan styrkas, vilket har visat sig svårt med nuvarande lagstiftning.

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 nuläget 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 både en ökad administration för den enskilde och en ineffektiv kommunal handläggning. 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. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att en sekretessbrytande bestämmelse ska införas i LTLP.

Barnperspektiv

Tobakens direkta och indirekta negativa effekter på barns hälsa är välkända. Arbetsmarknads- och socialförvaltningens bedömning är att det utifrån ett barnperspektiv är nödvändigt att säkerställa en ändamålsenlig reglering av dessa produkter.

Jämställdhetsperspektiv

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 i Sverige också bland kvinnor. Andelen kvinnor som snusar har ökat under samma tid som marknaden för tobaksfritt snus har ökat kraftigt.

Utredningen bedömer att det är 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. Det tobaksfria snuset har egenskaper som särskilt framhålls i marknadsföring 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 även för kvinnors hälsa, särskilt om man ser till en utveckling över flera år.

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. 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.

Ekonomiska konsekvenser

Då kommunen föreslås få möjlighet att ta ut avgift för sin tillsyn av försäljning av tobaksfria nikotinprodukter, i likhet med vad som gäller för tobak, bedöms förslagen ha begränsade ekonomiska konsekvenser för kommunen.

Ansvariga

Rebecka Kärrholm Enhetschef

Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef