

Socialdepartementet

Datum
2016-07-01

Ert dnr
S2016/01610/FS

Vårt dnr
2016/082

Angående remissen SOU 2016:14 En översyn av tobakslagen- Nya steg mot ett minskat tobaksbruk samt promemoria Genomförande av tobaksproduktdirektivets bestämmelser om e-cigarett

Näringslivets Regelnämnd, NNR har tagit del av det aktuella förslaget och önskar lämna följande synpunkter.

Allmänna synpunkter

Förslaget innebär långtgående konsekvenser för företag. NNR anser att de förslag som lämnas inte är proportionella till det man vill uppnå med åtgärderna. Det är också mycket tveksamt om de åtgärder som föreslås verkligen leder till ytterligare minskning av konsumtion av tobaksprodukter, förbättrad folkhälsa och till minskad illegal handel. Det faktaunderlag och den konsekvensutredning som presenteras är bristfälliga och saknar en analys av måluppfyllelse av de olika föreslagna åtgärderna, kostnadsberäkningar, en analys av förslagets påverkan på företagets konkurrenskraft och handel samt en närmare analys av mindre ingripande alternativa lösningar som kan uppnå syftet. T.ex. har det inte övervägts att invänta och utvärdera vilka effekter de åtgärder som direkt följer av tobaksdirektivet får för konsumtionen av tobaksprodukter. Utredningen föreslår åtgärder som går utöver vad direktivet kräver utan en närmare analys av konsekvenserna av detta samt vilket mervärde (nytta) de ytterligare åtgärderna får i förhållande till direktivets åtgärder. Det saknas också ett resonemang om hur och när effekterna av de föreslagna åtgärderna ska utvärderas. Givet att nya åtgärder föreslås redan innan direktivet implementerats kommer det inte heller att gå att i en utvärdering separera vilka effekter som uppnåtts med direktivets åtgärder samt vilka effekter de långtgående ytterligare kraven som föreslås i betänkandet fått. NNR anser att ett bra beslutsfattande skulle vara att låta näringsliv och konsumenter anpassa sig till den nya lagstiftning som tobaksdirektivet innebär och att en utvärdering av effekterna av denna genomförs innan ny lagstiftning, såsom den som föreslås i denna utredning, övervägs.

Införande av tillståndsplikt för detaljhandel med tobaksvaror

I betänkandet föreslås att tillståndsplikt ska införas för detaljhandel med tobaksvaror. Det anges att ett tillstånd behövs för varje särskilt försäljningsställe och att ansökan om tillstånd ska göras hos den kommun där försäljningsstället är beläget. Försäljningstillstånd ska vidare endast ges till den som kan visa att de utifrån personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheter i övrigt kan visa att han eller hon är lämplig att utöva verksamheten samt att den kommer att bedrivas i enlighet med kraven i tobakslagen. Näringsidkaren ska därför vid ansökan bifoga ett egenkontrollprogram och övriga uppgifter som kommunen behöver för sin tillsyn. Kommunen ska ha möjlighet att ta ut en avgift för tillståndsprövningen.

I utredningens uppdrag har ingått att analysera för- och nackdelar med att införa tillståndsplikt för försäljning av tobak och vid behov lämna förslag på hur en sådan tillståndsplikt skulle

kunna utformas. NNR finner att analysen i betänkandet är bristfällig och inte tillräcklig för att beslutsfattaren ska kunna avgöra om en tillståndsplikt är nödvändig. NNR saknar exempelvis underlag för bedömning av i vilken mån införande av en tillståndsplikt verkligen kommer att leda till minskad illegal handel med tobak. Det saknas vidare närmare beräkningar av kostnaderna för tillståndsplikten för företag och också en analys av eventuella mindre ingripande alternativa lösningar för företagen för att uppnå målet. Exempelvis saknas en närmare beskrivning av 0-alternativet och om ytterligare tillsyn skulle kunna utgöra ett alternativ. Inom ramen för förslaget om tillståndsplikt saknas också avvägningar och en diskussion om hur företagens administrativa bördor och kostnader skulle kunna begränsas. Exempelvis om den som redan har serveringstillstånd skulle kunna undantas från tillståndsplikten samt att tillstånd inte skulle behövas för varje försäljningsställe. I det fall tillståndsplikt införs anser NNR att företag med försäljningsställen i mer än en kommun endast ska behöva söka tillstånd hos en kommun och en gång. Det bör vara tillräckligt att den som en gång prövats och beviljats ett tillstånd för ett försäljningsställe inte ska behöva prövas igen för andra tillkommande försäljningsställen utan att det därefter borde räcka med en anmälan av tillkommande försäljningsställen till den kommun där de finns.

Utvidgning av rökförbudet

Utredningen föreslår att det nuvarande förbudet i tobakslagen ska utvidgas och omfatta även vissa allmänna platser utomhus däribland offentliga entréer och uteserveringar. Rökförbudet ska utöver tobaksrökning även omfatta användningen av örtprodukter för rökning, elektroniska cigaretter -både med och utan nikotininhåll- och vissa andra njutningsmedel som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak. Den som i egenskap av ägare eller på annan grund disponerar ett område utomhus ska ansvara för att rökförbudet upprätthålls.

Utredningens bedömning är att det saknas anledning att anta att förslaget kommer att medföra några negativa konsekvenser för restaurangnäringen. Utgångspunkten för utredningens bedömning är att den föreslagna utvidgningen kan förväntas få motsvarande effekter som rökförbudet inomhus. NNR vill i detta sammanhang påtala skillnaden mellan införandet av ett rökförbud inomhus och ett rökförbud utomhus. Att det förstnämnda gick relativt smidigt är enligt NNR:s medlem Visita just att restaurangföretagen vid detta tillfälle kunde hänvisa gäster uteserveringen. Ett införande av ett rökförbud utomhus kan inte grunda sig på denna erfarenhet utan innebär en helt andra problem än för förbudet inomhus. NNR finner inte att utredningen förstått detta. Utredningen har inte heller analyserat dessa problem och de effekter förslaget kan få för företagen.

Förslaget innebär bl.a. att företagen måste övervaka sina gästers eventuella rökning utomhus och beträffande restauranger hänvisa gäster som önskar röka ut från restaurangens område. NNR vill uppmärksamma på att detta kan leda till risk för uppkomst av trängsel, begränsad framkomlighet och ökad nedskräpning i form av fimpar då askkoppar inte finns utanför restaurangens område. I samband med trängsel och de större folkansamlingar som detta kan innebära finns också en ökad risk för irritation och konfrontation mellan människor. Restaurangföretagets personal kommer i dessa fall inte att ha möjlighet att ingripa på samma sätt som de har inom restaurangens område vilket kan vara problematiskt.

Ett annat problem är att det finns en stor risk att gäster kommer att ta med sig alkoholhaltiga drycker utanför restaurangens område vilket inte är tillåtet enligt alkohollagen. Att kontrollera gästernas eventuella medtagande av drycker utanför restaurangens område innebär redan idag en börda för restaurangföretag. Om ett rökförbud införs också på uteserveringar kommer

behovet av kontroll och övervakning av gästerna att ytterligare öka, detta särskilt under de månader gäster vill vistas utomhus. Förslaget och de tillsynsåtgärder som detta medför kommer att innebära krav på ytterligare personella resurser vilket innebär ytterligare kostnader för dessa företag. Det innebär också ett försvårande för restaurangföretagen att efterleva alkohollagens bestämmelser och därmed en risk för dessa att deras serveringstillstånd kan komma att ifrågasättas.

NNR kan konstatera att ett införande av ett rökförbud utomhus kommer att medföra problem och betydande och omfattande nya krav på företagen. Konsekvensutredningen saknar en närmare analys av dessa och effekterna av den ökade tillsyn som förslagen skulle medföra för berörda företag. Det saknas i utredningen också en beskrivning av effekterna för eventuella andra företag som kan behöva utöva tillsyn såsom t.ex. tobaksbutiker. NNR finner det heller inte visat av utredningen att förslagen verkligen kommer att leda till positiva hälsoeffekter. Utredningen konstaterar självt att det saknas vetenskapligt stöd för att säga att rökfria utomhusmiljöer leder till minskad ohälsa utan baserar sitt förslag på studier beträffande införande av rökfria inomhusmiljöer. Det saknas därmed enligt NNR grund för införande av dessa regler. En grundläggande förutsättning för en ändamålsenlig och kostnadseffektiv reglering är att nyttan med reglerna uppväger kostnaderna och de negativa konsekvenserna av denna. NNR finner att detta villkor inte kan visas vara uppfyllt beträffande förslaget till rökförbud utomhus.

Exponeringsförbud vid försäljningsställen

Utredningen föreslår att det ska vara förbjudet att förvara tobaksvaror och deras förpackningar synliga för kunder på försäljningsställen. Även övriga kommersiella meddelanden som marknadsför tobaksvaror på försäljningsställen ska vara förbjudna. Tobaksvaror som säljs till konsumenter ska inte heller få tillhandahållas på så sätt att kunden får tillgång till varorna innan betalning har skett. Varu- och prislistor inne på försäljningsställen ska vara tillåtna under förutsättning att sådana listor är neutralt utformade och finns på det ställe i butiken där tobaksvaror saluförs. Specialbutiker för tobaksvaror ska vara undantagna från exponeringsförbudet och förbudet mot självbetjäning.

NNR anser att konsekvensutredningen är bristfällig också i denna del. Utredningen bedömer att förslagen kommer att innebära omställningskostnader för handeln men att kostnaderna inte förväntas bli så stora att de i praktiken innebär en begränsning av möjligheterna att bedriva tobaksförsäljning. Enligt NNR:s uppfattning är de kostnader som utifrån en studie från Irland anges vara ca 4000 kr kraftigt underskattade. I en rapport som presenterats av HUI Research anger tillfrågade butiker inom servicehandeln att de skulle behöva göra ombyggnationer om förslaget blir verklighet. Kostnaderna för exponeringsförbudet blir därför troligen snarare mellan 14000-18000kr/butik och totalkostnaden för handeln över 200 milj. kr. Till detta kommer också ökad tidsåtgång vid betjäning av kunder och hantering av leveranser av tobaksprodukter. Förslagen riskerar också att påverka arbetsvillkoren för de anställda. NNR finner att utredningen har negligerat eventuella bortfall i intäkter pga försäljningsminskning i sin bedömning och anger endast att de butiker som i hög grad är beroende av tobaksförsäljning bör med hänsyn till den föreslagna ikraftträdanderegleringen ha goda möjligheter att med framförhållning bredda sitt utbud till andra varor och tjänster. NNR finner att detta visar på bristande insikt om detaljhandelns villkor och förutsättningar. Enligt NNR:s bedömning är analysen av påverkan på konkurrensen av förslagen mycket bristfällig. NNR är av uppfattningen att förslagen riskerar få stora konsekvenser för små butiker, särskilt på landsbygden. Små butiker saknar normalt central finansiering och har därmed inte samma möjlighet att inrätta en tobaksbutik i butiken som i förslaget är undantagna

exponeringsförbudet och förbudet mot självbetjäning. En annan aspekt är att konkurrenssituationen på tobaksmarknaden sannolikt skulle försämrats till följd av exponeringsförbudet då detta sannolikt skulle gynna de varumärken som redan är etablerade och kända hos konsumenterna. Utöver ovanstående anser NNR att konsekvensutredningen inte heller uppmärksammat risken av en ökad illegal handel till följd av dolda förpackningar och minskad exponering.

Neutrala förpackningar på tobak

Utöver de förslag utredningen lämnar som syftar till att minska tobaksbruket och till att motverka illegal handel presenterar också utredningen, enligt det uppdrag som getts kommittén, en analys och en bedömning om det skäl finns för att inför krav på neutrala förpackningar. Då kravet bedöms strida mot Tryckfrihetsförordningen lämnar kommittén inget formellt förslag till regeländring. Detta då en förändring skulle kräva en grundlagsändring. Kommittén förordar dock att ett krav på neutrala förpackningar införs i Sverige.

För en fungerande marknadsekonomi, fortsatta innovationer och ekonomisk tillväxt krävs fungerande immateriella rättigheter. NNR anser att ett krav på neutrala förpackningar skulle innebära en långtgående överimplementering av tobaksdirektivet och ett allvarligt ingrepp som kan få långtgående effekter på varumärkesrätten och därmed på de svenska företagens konkurrensförutsättningar. Utredningen saknar en genomgång av hur ett inskränkande i varumärkesrätten skulle påverka svenska företags handel och konkurrensförutsättningar i förhållande till företag i andra länder. I denna genomgång borde ha uppmärksamats att ett krav på neutrala förpackningar och därmed ett förbud att använda allt annat än ett ordmärke, också skulle kunna innebära att piratkopiering och illegal handel främjas, vilket kan få en motsatt effekt mot det som var åsyftat och kan medföra en ytterligare försämring för svenska företag som följer regelverket.

NNR saknar en analys av hur varumärkenas olika grundläggande funktioner skulle påverkas av ett förslag om neutrala förpackningar. Det saknas också ett faktaunderlag och motiveringar till varför ingripande inskränkningar i varumärkesrätten skulle vara den bästa lösningen för att uppnå förbättrad folkhälsa. Det saknas framförallt en motivering till varför detta skulle vara särskilt lämpligt beträffande tobaksprodukter. Avsaknaden av såväl en generell bedömning och analys men framförallt att ingen särskild begränsning och princip redovisas lämnar en öppning för liknande förslag och åtgärder inom andra områden där det finns ett skyddsvärde i förhållande till folkhälsan vilket skulle kunna få mycket långtgående konsekvenser utifrån ett immaterialrättsligt perspektiv. Denna fråga har utretts av Lars Henriksson, professor i rättsvetenskap, särskilt konkurrensrätt vid Handelshögskolan i Stockholm.¹

Då det saknas ett evidensbaserat faktaunderlag som kan visa på att en sådan åtgärd skulle medföra positiva hälsoeffekter och då de negativa effekterna på företagets ekonomi och möjlighet att utöva äganderätten över sina varumärken är mycket långtgående och en analys av dessa effekter saknas anser NNR det olämpligt att införa detta krav.

Snus

I betänkandet lämnas flera förslag till regleringar beträffande snus. Exempelvis föreslås att snus och tuggtobak inte längre ska jämföras med livsmedel i livsmedelslagen (2006:804) och att snus därmed inte kommer att omfattas av livsmedelslagens produktkrav. Det föreslås som

¹ Lars Henriksson, *Utlåtande angående betänkande SOU 2016:14 såvitt avser möjligheten att införa krav på neutrala tobaksförpackningar i Sverige.*, mars 2016.

en följd också att Folkhälsomyndigheten ska bli föreskrivande myndighet istället för nuvarande Livsmedelsverket beträffande tillsatser i snus och gränsvärden för skadliga ämnen. Det föreslås vidare en reglering av minsta innehåll i snusförpackningar. NNR saknar en redovisning av effekterna, i form av kostnader och andra konsekvenser, för företag till följd av förslagen. Det saknas också en redovisning av eventuella alternativa lösningar som kan finnas för att uppnås syftet med förslagen men till ökad kostnadseffektivitet.

Smakmärkningsförbud för snus

Utredningen föreslår utöver ovanstående förslag beträffande snus att ett förbud mot att på förpackningar till snus och på själva varan hänvisa till smak, doft och tillsatser införs. NNR saknar en beskrivning av effekterna av detta förslag för företag och en bedömning av om nyttan med förslaget verkligen överstiger de negativa konsekvenserna med detta. NNR bedömer att förbudet att på förpackningar till snus och på själva varan hänvisa till smak, doft och tillsatser kommer att medföra ökad belastning och kostnader på butiker som säljer snus till följd av ökade svårigheter kring hantering av produkterna och ett ökat informationsbehov och frågor från kunderna. NNR saknar också i denna del en analys av hur åtgärden kommer att påverka den illegala försäljningen.

Bristande konsekvensutredningar

Som konstaterats ovan är konsekvensutredningen som presenteras i betänkandet ytterst bristfällig. Det saknas för flera av förslagen i denna evidens för att dessa verkligen kommer att leda till att syftet uppnås. Det saknas vidare en närmare motivering i flera av fallen varför de föreslagna åtgärderna bäst skulle uppnå syftet i förhållande till kostnaderna för dessa. En diskussion kring tänkbara alternativa lösningar som leder till bättre måluppfyllelse och är mer kostnadseffektiva för företagen saknas också. De föreslagna åtgärderna leder också till ökade kostnader och försämrade konkurrensförutsättningar samtidigt som den ökade illegala handeln kan komma att öka. Detta är inte tillräckligt beskrivet i konsekvensutredningen. De totala effekterna av förslagen går det därigenom inte att få någon uppfattning om. Då utredningen inte kunnat visa på de positiva nyttoeffekterna av förslagen och då dessa enligt NNR är mycket ingripande och kostsamma i flera delar anser NNR att de föreslagna åtgärderna är oproportionerliga.

NNR vill också uppmärksamma om att förslagen som lämnas i promemorian för att genomföra bestämmelserna om elektroniska cigaretter i EU:s tobaksproduktdirektiv (2014/40/EU) kommer att medföra kostnader för företag. Här 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. Promemorian saknar en konsekvensutredning av de förslag som lämnas i denna vilket enligt NNR är anmärkningsvärt. Även utredningens motivering, att då marknaden för e-cigaretter är i det närmaste helt oreglerad saknas i dagsläget underlag för att bedöma de eventuella konsekvenserna som förslagen får för de företag och andra aktörer som

berörs av den föreslagna regleringen, finner NNR uppseendeväckande. Enligt NNR skulle ett samråd med företag kunna ha gett bra information och uppskattningar av kostnader i denna del. Tidsuppskattningar för anmälningsproceduren skulle också ha kunnat inhämtas från andra områden där anmälningskrav finns. NNR finner det anmärkningsvärt att inga sådana försök har gjorts.

Mot bakgrund av ovan angivna synpunkter avstyrker NNR förslaget.

NÄRINGSLIVETS REGELNÄMND

Christina Fors