

Kopia till
s.fs@regeringskansliet.se

Remissyttrande Hårdare regler för nya nikotinprodukter SOU 2021:22

Konsumentverket välkomnar att lagstiftningen på aktuella områden ses över och att den, i synnerhet gällande marknadsföringsbestämmelser, i flera fall förtydligas samt att tobaksfria nikotinprodukter regleras.

Konsumentverket är i huvudsak positivt inställda till lämnade förslag, men myndigheten lämnar därutöver följande synpunkter. Konsumentverkets yttrande är avgränsat till frågor som berör myndighetens verksamhetsområde.

1 Förslag gällande marknadsföringsbegrepp och vissa definitioner

1.1 Angående direktivkonform tolkning och undantag för passivt saluhållande (avsnitt 4.4.1 - 4.4.2)

Konsumentverket delar utredningens uppfattning om att en enhetlig förståelse och tillämpning av de olika marknadsföringsbegreppen som används i tobakslagstiftningen är av grundläggande betydelse och instämmer i att marknadsföringsbegreppen bör tolkas utifrån relevanta EU-direktiv. Konsumentverket instämmer därmed även i att undantaget för ett passivt saluhållande vid en sådan direktivkonform tolkning kan tas bort utan att det innebär några förändringar i sak.

Utredningen har tydligt redogjort för vad som ska ligga till grund för tolkningen av begreppen marknadsföring och kommersiella meddelanden i förhållande till marknadsföringsregler för tobaksvaror och e-cigarett m.m. En fortsatt tydlighet i eventuellt kommande lagförarbeten är enligt Konsumentverkets mening också särskilt viktigt då begreppen genom utredningens förslag får en viss annan betydelse än den nationella tolkningen och definitionen av begreppen samt för att undvika att regleringen skapar en osäkerhet kring huruvida försäljningen av produkterna fortsatt är tillåten.

1.2 Angående införande av en sponsringsdefinition i lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter (avsnitt 5.3)

Konsumentverket ser positivt på förslaget att införa en definition av sponsring i lagen om tobak och liknande produkter. Förslaget ligger även i linje med Patent- och marknadsdomstolens bedömning i PMT 8495–20.

2 Förslag gällande tobaksvaror

2.1 Angående förbud mot kommersiella meddelanden inom informationssamhällets tjänster i webbutiker (avsnitt 6.8.1)

Konsumentverket är utifrån skäl som utvecklas nedan positiva till utredningens förslag om att införa en ny definition av fysiska försäljningsställen. Förslaget kommer innebära att det tydliggörs att kommersiella meddelanden för tobaksvaror inom informationssamhällets tjänster är förbjudna.

2.1.1 Särskilt avseende reklam respektive försäljning av tobaksvaror på internet

Konsumentverket anser, i likhet med utredningen, att förbudet för kommersiella meddelanden i informationssamhällets tjänster enligt artikel 3 tobaksreklamdirektivet (2003/33/EG) innebär att det inte finns något utrymme att tillåta kommersiella meddelanden för tobaksvaror i informationssamhällets tjänster. Likt vad som idag gäller för e-cigarett och påfyllningsbehållare ska förbudet dock inte påverka möjligheten att passivt saluhålla tobaksvaror till försäljning i exempelvis en webbutik, eller lämna sådan information som kan anses nödvändig för att möjliggöra en sådan försäljning. Vilka åtgärder som i praktiken ryms i en passiv saluhållning får lämnas till rättstillämpningen att avgöra (jmf. PMT 2976–20). Huruvida sådan information ska anses innefatta bilder på saluförda produkter eller inte anser Konsumentverket dock, för tydlighetens skull, bör framgå av lagmotiven samt överensstämna med vad som gäller för försäljning av e-cigarett och påfyllningsbehållare (jmf. prop. 2016/17:132, s. 89).

För att understryka vikten av en tydlig lagreglering vill Konsumentverket även särskilt fästa uppmärksamhet vid ett mål som Patent- och marknadsdomstolen nyligen avgjort, PMT 4896–20, som behandlar marknadsföring av tobaksvaror i en webbutik samt via e-post. Konsumentverket konstaterar att Patent- och marknadsdomstolens avgörande inte ligger i linje med utredningens slutsatser vad gäller konsekvensen av det förbud som stadgas i artikel 3 tobaksreklamdirektivet, mot att använda kommersiella meddelanden i informationssamhällets tjänster. Avgörandet riskerar även, enligt Konsumentverkets mening, öppna upp för direktmarknadsföring via e-post samt i sociala medier, vilket sannolikt inte varit lagstiftarens intention. En ytterligare konsekvens av att en webbplats ansetts falla under definitionen av ett försäljningsställe är att kommunen och inte Konsumentverket, då kan anses ha tillsyn över marknadsföring av tobaksvaror på webbplatser som säljer tobaksvaror samt över marknadsföring via e-post. Det skiljer sig i hög grad från hur Konsumentverket och kommunerna bedriver tillsyn på tobaksområdet i

dagsläget. Enligt Konsumentverket framstår det inte som rimligt att tillsynsordningen utan närmare utredning kan påverkas på ett sådant sätt. Utredningens förslag att införa en ny definition av fysiskt försäljningsställe skulle emellertid undanröja även denna osäkerhet. Mot bakgrund av ovan angivna skäl anser Konsumentverket att det är av vikt att rättsläget klagörs genom en tydlig lagreglering om var och på vilket sätt det är tillåtet att marknadsföra tobaksvaror samt vilken myndighet som har tillsyn för marknadsföringen.

I sammanhanget önskar Konsumentverket hänvisa till ett annat mål som nyligen avgjorts av Patent- och marknadsdomstolen, som även nämnts ovan, PMT 2976–20, som avser marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare. Utgången i målet innebär ett förbud mot flera åtgärder som vidtagits på en webbplats som saluför e-cigarett m.m. samt mot reklam som skickats per e-post. Bedömningen grundas på förbudet i 4 kap. 4 § lag om tobak och liknande produkter, som i sin tur implementerar artikel 20.5 tobaksproduktdirektivet (2014/40/EU). Då motsvarande förbud för reklam av tobaksvaror finns i artikel 3 andra punkten tobaksreklamdirektivet konstaterar Konsumentverket att implementeringen i svensk lagstiftning av, till innehållet, motsvarande förbud föranlett olika tolkningar för vilken marknadsföring för tobaksvaror respektive e-cigarett och påfyllningsbehållare inom informationssamhällets tjänster som är tillåten. Utvecklingen är utmanande för myndighetens tillsyn och möjlighet att lämna vägledning.

Mot den bakgrunden anser Konsumentverket att utredningens förslag i denna del kommer att bidra till ökad tydlighet för marknadens aktörer och myndighetens möjlighet att bedriva en effektiv tillsyn på området.

3 Förslag gällande e-cigarett och påfyllningsbehållare

3.1 Angående möjligheten att införa ett generellt måttfullhetskrav vid marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare (avsnitt 9.5.2 - 9.5.3)

Utredningen föreslår att ett särskilt måttfullhetskrav ska gälla för marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare på och i anslutning till fysiska försäljningsställen. Konsumentverket välkomnar förslaget.

Utredningen bedömer däremot att det inte är möjligt att införa ett generellt krav på måttfullhet vid marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare. Av skäl 48 tobaksproduktdirektivet framgår att direktivet, utöver inhemska försäljningsarrangemang inte harmoniserar bestämmelser om rökfria miljöer, inhemsk reklam eller varumärkesutvidgning. Medlemsstaterna har enligt direktivet därmed rätt att reglera sådana förhållanden inom ramen för den egna jurisdiktionen och uppmuntras även till att göra så. Konsumentverket anser därmed att det kan finnas ett utrymme för att införa ett generellt måttfullhetskrav vid marknadsföring av e-cigarett och påfyllningsbehållare, så länge denna enbart träffar inhemsk reklam. I vart fall är detta något som enligt Konsumentverket bör utredas vidare.

Den reglering som utredningen föreslår riskerar enligt Konsumentverket att bli inkonsekvent då ett totalt marknadsföringsförbud redan råder i vissa medier och ett särskilt måttfullhetskrav föreslås för marknadsföring inne på fysiska försäljningsställen, samtidigt som utomhusreklam och liknande lämnas oreglerad. En sådan ordning tillåter exempelvis reklam i kollektivtrafiken och på andra platser dit allmänheten har tillträde. En konsekvens av den föreslagna regleringen kan därför bli att marknadsföring utomhus ökar i samband med att marknadsföring på fysiska försäljningsställen begränsas.

4 Förslag gällande tobaksfria nikotinprodukter

Konsumentverket ser positivt på förslaget att införa en reglering av tobaksfria nikotinprodukter, inte minst då en begränsning av marknadsföringen av aktuella produkter i synnerhet syftar till att skydda barn och unga vilket är en särskilt skyddsvärd grupp.

4.1 Angående hälsovarning på produktförpackningar samt vid viss marknadsföring (avsnitt 8.9 och 9.4.4)

I betänkandet lämnas förslag på att förpackningar till tobaksfria nikotinprodukter ska förses med en hälsovarning. Krav på varningstext föreslås även gälla för vissa kommersiella annonser. Enligt förslaget till 17 § förordning om tobaksfria nikotinprodukter föreslås Konsumentverket få föreskriftsrätt för samtliga hälsovarningars utformning. Utredningen motiverar Konsumentverkets föreskriftsrätt med myndighetens ingående kunskap om marknadsföring. Konsumentverket anser förvisso att det kan framstå som naturligt att ge Konsumentverket föreskriftsrätt gällande marknadsföring, men anser av nedan angivna skäl det vara mer ändamålsenligt att föreskriftsrätten tilldelas Folkhälsomyndigheten. Bland annat har Folkhälsomyndigheten redan idag föreskriftsrätt för hälsovarningar på produktförpackningar för tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare. Vidare anges att varningstexternas utformning ska överensstämma med forskningsläget vad avser nikotinets eventuella skadeverkningar. Varningstextens innehåll kan således komma att behöva ses över i framtiden. Konsumentverket anser att Folkhälsomyndigheten är den myndighet som får anses besitta den kunskap och kompetens som krävs för att kunna värdera nikotinets eventuella skadeverkningar och följaktligen vilket innehåll varningstexter bör ha.

Ett alternativ till föreslagen reglering är att föreskriftsrätten delas upp mellan myndigheterna och att begränsa Konsumentverkets föreskriftsrätt till hälsovarningar i kommersiella annonser. En sådan lösning kan dock även innebära andra typer av överväganden. Framförallt vad en sådan uppdelning innebär i praktiken vad gäller samordning och liknande.

4.2 Angående krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter (avsnitt 9.4.1)

Konsumentverket ser positivt på förslaget att införa ett generellt krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter och ser

fördelar med begränsningar för sådan marknadsföring som även ligger i linje med motsvarande krav för andra närliggande produkter.

Förslaget om särskild måttfullhet för tobaksfria nikotinprodukter kompletteras med ett förbud mot hänvisningar som görs till produktens smak och som inte kan motiveras av konsumentens behov av produktinformation. I sak har Konsumentverket inga invändningar mot förslaget. Konsumentverket anser emellertid att det inte är helt tydligt om förslaget innebär en striktare reglering av tobaksfria nikotinprodukter än vad som gäller för marknadsföring av tobaksvaror, eller om förbudet mot sådan hänvisning redan kan sägas omfattas av kravet på särskild måttfullhet. Om föreslagen reglering innebär en sådan striktare reglering av tobaksfria nikotinprodukter, anser Konsumentverket att förslaget kan kräva ytterligare överväganden. Vidare riskerar gränsdragningen för vilka hänvisningar som kan anses motiverade och inte, till dess att rättstillämpningen närmare bestämt gränserna, i praktiken också komma att bli problematisk eftersom närmare vägledning för sådana överväganden för närvarande saknas, särskilt i förhållande till produktförpackningar.

4.3 Angående förbud mot kommersiell reklam för tobaksfria nikotinprodukter i radio och tv, samt förbud mot sponsring och produktplacering (avsnitt 9.4.2 - 9.4.3)

Tobaksfria nikotinprodukter kan på grund av sitt innehåll av nikotin sammanföras med risker och negativa effekter för folkhälsan. Konsumentverket instämmer i utredningens bedömning att aktuella produkter särskilt riskerar att tilltala barn och unga. Försäljningen av tobaksfria nikotinprodukter har dessutom ökat kraftigt under de senaste åren. Vidare får marknadsföring i radio och tv anses ha en bred genomslagskraft med möjlighet att nå mottagare i hög omfattning. Under förutsättning att det finns ett utrymme i grundlagen för att införa ett förbud mot kommersiell reklam av tobaksfria nikotinprodukter i radio och tv ställer sig Konsumentverket därför positivt till förslaget.

Vidare ser Konsumentverket positivt på utredningens förslag att införa ett förbud mot sponsring och mot produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter då förslagen dels bör anses innebära ett ökat skydd för folkhälsan, dels bidrar till en enhetlig reglering av tobaksfria nikotinprodukter i relation till andra närliggande produkter.

4.4 Tillsyn över tobaksfria nikotinprodukter (avsnitt 8.15 - 8.16)

Konsumentverket föreslås ges tillsyn över marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter på andra ställen än på eller i anslutning till fysiska försäljningsställen. För marknadsföring på eller i anslutning till fysiska försäljningsställen föreslås att Konsumentverket istället ska ha ett tillsynsvägledningsansvar. Konsumentombudsmannen har dock möjlighet att vidta rättsliga åtgärder även mot marknadsföring på fysiska försäljningsställen genom föreslagna sanktionshänvisningar till marknadsföringslagen. Förslaget motsvarar den tillsynsordning som idag gäller för marknadsföring av tobaksvaror och framstår därmed som ändamålsenlig.

Detta yttrande har beslutats av avdelningschef Joachim Allard. I handläggningen har också föredragande jurist Astrid Hjertaker deltagit.

.....
Joachim Allard
Beslutande

.....
Astrid Hjertaker
Föredragande