



Folkhälsomyndigheten

Konsekvensutredning – Ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (FoHMFS 2015:1) om kontrollköp av folköl, tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare

Sammanfattning

Tobaksfria nikotinprodukter är numera reglerade genom lag och förordning. Vissa av reglerna behöver dock kompletteras för att uppnå syftena med lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter, LTN, däribland syftet att öka skyddet för barns och ungas hälsa. För att uppnå syftet föreslår vi att Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (FoHMFS 2015:1) om kontrollköp av folköl, tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare kompletteras med regler om kontrollköp av tobaksfria nikotinprodukter.

Vi bedömer att föreskrifterna kommer att få måttlig påverkan både på de aktörer som utövar tillsyn och ger tillsynsvägledning på området (kommunerna, länsstyrelserna och Folkhälsomyndigheten) och på detaljhandlarna som vill sälja tobaksfria nikotinprodukter.

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

Beskrivning av problemet och vad Folkhälsomyndigheten vill uppnå

Problemet

En kommun får enligt 37 § LTN genomföra kontrollköp i syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut tobaksfria nikotinprodukter om skyldigheten att förvisa sig om att mottagaren har fyllt 18 år. Kontrollköpet innehåller flera moment och utgör en form av myndighetsutövning. Det bör därför regleras särskilt hur ett kontrollköp ska gå till. En reglering kan också säkerställa en mer enhetlig hantering hos kommunerna.

Bakgrund och förslag

En tobaksfri nikotinprodukt är en produkt som är avsedd för konsumtion och som innehåller nikotin men inte tobak, exempelvis tobaksfria nikotinpåsar. Regler om tobaksfria nikotinprodukter finns i LTN, som huvudsakligen trädde i kraft den 1 augusti 2022.

Genom LTN fick Folkhälsomyndigheten ett flertal nya uppdrag som nationell tillsynsmyndighet. I förordningen (2022:1263) om tobaksfria nikotinprodukter (FTN) gavs Folkhälsomyndigheten därtill ett antal bemyndiganden att meddela föreskrifter på området, däribland i fråga om kontrollköp. Föreskrifterna kompletterar bestämmelserna i lag och förordning.

Kontrollköp

Ett kontrollköp innebär att en person över 18 år med ett ungdomligt utseende testar om det går att köpa produkter med ålderskrav – exempelvis tobaksvaror – utan att den som säljer eller lämnar ut varorna försäkrar sig om att personen har fyllt 18 år. Kontrollköpet utförs på uppdrag av kommunen.

Kontrollköpet syftar alltså 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).

Förslaget

Syftet med kontrollköp av tobaksfria nikotinprodukter är densamma som kontrollköp av tobaksvaror m.m. Föreskrifterna som rör de tobaksfria produkterna bör därför vara så lika dem om folköl, tobak, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som lagstiftningen tillåter. Eftersom det redan finns föreskrifter och allmänna råd för kontrollköp av de produkterna, anser vi att även tobaksfria nikotinprodukter kan inkluderas i dessa. Vi bedömer att det kommer att underlätta för de kommunala tjänstemän som utövar tillsyn att alla föreskrifter och allmänna råd om kontrollköp finns på ett ställe.

Folkhälsomyndighetens bemyndigande

Enligt 48 § LTN får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om genomförandet av kontrollköp enligt 37 § samma lag. I 4 § 8 förordningen (2022:1263) om tobaksfria nikotinprodukter, FTN, ges Folkhälsomyndigheten bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om genomförandet av kontrollköp. Bemyndigandet byter beteckning från 4 § till 16 § den 1 januari 2024.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Föreskrifterna förslås träda ikraft den 1 november 2023. Inga övergångsbestämmelser bedöms vara nödvändiga vid införandet av föreskrifterna.

Beskrivning av alternativa lösningar och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Det finns olika sätt att uppnå ett visst syfte. Ibland kan det ske till exempel genom att en myndighet utfärdar föreskrifter, eller överlämnar åt aktörerna på marknaden att själva vidta åtgärder för att uppnå syftet.

Ett bemyndigande att utfärda föreskrifter innebär alltså inte en skyldighet att göra det (Ds 1998:43 Utgångspunkter för myndigheternas regelarbete, s.21). Om behovet kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt bör det inte regleras genom föreskrifter. Myndigheterna måste ta ställning till både om de kostnader som föreskrifterna ger upphov till kan godtas och vad eventuella alternativa lösningar kostar.

Folkhälsomyndigheten bedömer att det saknas alternativa lösningar i detta fall. För att förtydliga för kommunerna hur ett kontrollköp av tobaksfria nikotinprodukter ska gå till bör kontrollköp av dessa produkter regleras i Folkhälsomyndighetens

föreskrifter och allmänna råd. Alla kontrollköp bör utföras på samma vis oavsett produkttyp och samtliga produkter bör därför omfattas av föreskrifterna och de allmänna råden.

I det fall vi inte reglerar kontrollköp av tobaksfria nikotinprodukter kan det uppstå en risk att kontrollköp av dessa produkter inte genomförs eller att det sker på ett annat vis än för övriga produkter.

Allmänna råd

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 hänseende.

De föreskrifter som vi här föreslår innehåller allmänna råd som förtydligar och konkretiserar föreskrifterna.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Näringsliv

Detaljhandlare

De handlare som redan i dag 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. Det nya för dem är dialogen med kommunen om 18-årsgränsen för köp och utlämning av tobaksfria nikotinprodukter.

För de handlare som har försäljningsställen som enbart säljer tobaksfria nikotinprodukter är tillsynsmetoden kontrollköp ny sedan den 1 augusti 2022. Ägarna till dessa specialiserade försäljningsställen känner kanske inte till tillsynsmetoden eller Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om kontrollköp och kan därför behöva lägga lite tid på att läsa in sig på dem.

Den 31 december 2022 var det enligt uppgifter till Folkhälsomyndighetens länsrapport (länsrapportens undersökning för år 2022, Folkhälsomyndighetens totalundersökning som vänder sig till landets samtliga 21 länsstyrelser och 290 kommuner.) omkring 2 266 stycken anmälda försäljningsställen som sålde tobaksfria nikotinprodukter. Det är dock inte specificerat hur många försäljningsställen som enbart säljer tobaksfria nikotinprodukter eller hur många försäljningsställen som även säljer tobak och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Detaljhandel på distans kommer inte att påverkas

De som säljer tobaksfria nikotinprodukter till konsumenter enbart genom handel på distans kommer inte att påverkas av den nya regleringen i föreskrifterna och de allmänna råden, eftersom det framgår av förarbetena till LTN att bestämmelsen om kontrollköp inte omfattar detaljhandel på distans.

Regeringen har i prop. 2021/22:200 sid 96 f konstaterat att för att det ska vara möjligt att uppgge oriktiga personuppgifter skulle det krävas ett uttryckligt lagstöd,

vilket saknas i dag. Med hänsyn till den restriktiva hållning som finns i svensk rätt anser regeringen därför att det inte framstår som lämpligt att i detta sammanhang föreslå att kommunerna ska få tillgång till fingerade personnummer. Det är alltså inte möjligt att använda oriktiga personuppgifter för att beställa en vara i en webbutik

Kommuner

Kommunerna berörs bara marginellt av förslaget. Sveriges 290 kommuner kommer att beröras av förslaget eftersom de ansvarar för kontrollköpen. Kommunerna behöver informera de ungdomar som ska utföra kontrollköp om reglerna för åldersgräns vid handel med tobaksfria nikotinprodukter. Eftersom metoden kontrollköp är känd hos kommunerna sedan tidigare bör den nya regleringen inte medföra några större konsekvenser.

Folkhälsomyndigheten bedömer att kommunerna kan använda samma ungdomar som de har anställt för kontrollköp av tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Kontrollköparen känner till tillsynsmetoden men kan eventuellt behöva information om reglerna för 18-årsgränsen för köp av tobaksfria nikotinprodukter samt information om produkten.

Folkhälsomyndigheten bedömer att antalet extra kontrollköp som den föreslagna ändringen kommer att leda till blir relativt få. Enligt uppgifter till Folkhälsomyndighetens länsrapport för 2022 utförde 64 kommuner kontrollköp av tobak på totalt cirka 12 procent av antalet tobakstillstånd. Vidare framgår av länsrapporten att 23 kommuner utförde kontrollköp av elektroniska cigaretter på totalt cirka 1 procent av antalet anmäla försäljningsställen.

Antalet genomförda kontrollköp har successivt minskat de senaste åren. Under 2017 genomfördes totalt 2 529 kontrollköp av tobaksvaror men har sedan minskat till endast 989 under 2020. Under 2021 har utförda kontrollköp återigen ökat. Det kan finnas flera förklaringar till den minskning som skedde under 2019 och 2020. I början av perioden hanterade kommunerna nya ansökningar om tobakstillstånd och därefter kom pandemin med begränsningar i att utföra besök på försäljningsställen.

Kontrollköp genomförs framförallt på cigaretter och snus och tobaksfria nikotinprodukter bedöms säljas på dessa försäljningsställen. Vid beräkningarna används därför dessa försäljningsställen som utgångspunkt.

Beräkningarna blir därmed något preliminära, men om samma andel kontrollköp utförs när det gäller tobaksfria nikotinprodukter som för tobaksvaror betyder det att kontrollköp kommer att utföras på cirka 650 försäljningsställen. Detta är i snitt 2 kontrollköp per kommun. Räknat på att 64 kommuner utför dessa kontrollköp blir det i snitt cirka 10 kontrollköp per kommun.

Statliga myndigheter

De föreslagna föreskrifterna får på den statliga sidan framför allt påverkan på Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna samt i viss utsträckning på Polismyndigheten.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten kommer att beröras av regleringen eftersom myndigheten kommer att behöva genomföra informations- eller utbildningsinsatser till länsstyrelser och kommuner. Insatserna bedöms dock inte bli så omfattande, eftersom kontrollköp är en inarbetad tillsynsmetod.

Länsstyrelserna

Länsstyrelsen ska följa upp kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd. De kommer därmed att påverkas av föreskrifterna i den rollen.

Kommunerna tillämpar redan idag tillsynsmetoden kontrollköp, och tillägget med tobaksfria nikotinprodukter föranleder därför inte någon större informationsinsats eller utbildningsinsats av länsstyrelserna.

Polismyndigheten

Polismyndigheten utför inte kontrollköp men behöver känna till reglerna och berörs därför av dem i begränsad omfattning.

Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser Folkhälsomyndighetens reglering medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda alternativen till reglering

Ekonomiska effekter

Detaljhandlare

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.

Kommuner

Kommunerna utövar tillsyn över att reglerna om ålderskontroll följs av handlarna genom bland annat kontrollköp. Föreskrifterna gör det tydligt att kontrollköp av tobaksfria nikotinprodukter ska följa samma rutiner som ett kontrollköp av folköl, tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningshållare. Med fler områden att utöva kontrollköp över kan det komma att öka kommunernas arbetsbörda, dock bara marginellt (se resonemang i avsnitt 5.2).

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ansvarar för att biträda kommunerna med information och råd om ålderskontroll, dit kontrollköp hör. Länsstyrelserna ger redan idag information och råd om reglerna om ålderskontroll vid köp av folköl, tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningshållare. Folkhälsomyndigheten bedömer att de föreslagna föreskrifterna inte kommer öka arbetsbelastningen nämnvärt, och därmed inte heller påverka länsstyrelserna kostnadsmässigt eller på annat sätt.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten ansvarar för att ge tillsynsvägledning och information när det gäller kommunernas tillsyn av ålderskraven, dit kontrollköp hör. Det innebär att Folkhälsomyndigheten på grund av föreskrifterna behöver ta fram informationsmaterial om kontrollköp av tobaksfria nikotinprodukter. Dessa insatser bedöms dock vara måttliga, både kostnadsmässigt och på annat sätt.

Miljö, jämställdhet och sociala konsekvenser

Miljömässiga konsekvenser

Förslaget bedöms inte få några miljömässiga konsekvenser.

Sociala konsekvenser inklusive jämställdhet och hälsa

Kontrollköp syftar till att undersöka hur ålderskontrollen fungerar och att hjälpa näringsidkarna att utveckla väl fungerade rutiner för ålderskontroll. Därigenom bidrar kontrollköpet till att öka skyddet för framförallt barns och ungas hälsa.

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Tillsyn av tobaksfria nikotinprodukter är inte föremål för harmoniserade regler inom EU-rätten. Medlemsstaterna är därmed fria att lagstifta inom området under förutsättning att bland annat EUF-fördragets generella regler om de fyra friheterna respekteras. Folkhälsomyndigheten bedömer att tillägget av tobaksfria nikotinprodukter i de befintliga föreskrifterna och allmänna råden inte är diskriminerande och inte innebär några åtgärder som på något annat sätt hindrar utövandet av de fyra friheterna. Myndigheten bedömer också att förslaget är proportionerligt.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden ska medlemsstaterna anmäla nya krav, eller ändringar av befintliga krav, på tjänsteverksamhet till Europeiska kommissionen. Folkhälsomyndigheten bedömer att de förslagna föreskrifterna inte är av sådan art att de ska anmälas enligt tjänstedirektivet, eftersom de inte innehåller några krav vid utövande av tjänsteverksamhet.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster, är medlemsstaterna skyldiga att anmäla förslag till nya föreskrifter som innehåller krav på en produkts egenskaper till kommissionen. Folkhälsomyndigheten bedömer att föreskrifterna inte utgör sådana tekniska föreskrifter som ska anmälas enligt direktivet eftersom de inte innehåller krav på några produkters egenskaper.

Företag

Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

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.

Antalet näringsidkare i Sverige med fysiska försäljningsställen för tobaksfria nikotinprodukter kan, enligt Folkhälsomyndighetens bedömning, likställas med antalet detaljhandelstillstånd för tobaksvaror plus antalet anmälda försäljningsställen av e-cigarett (cirka 300). Det totala antalet fysiska försäljningsställen som tillhandahåller tobaksfria nikotinprodukter bedömdes utifrån denna beräkningsmetod uppgå till cirka 7 800 år 2022.

Tabell 1 Antal detaljister av tobaksvaror uppdelad efter företagsstorlek, år 2022.

SNI-kod / Företagsstorlek	Enmansföretag	Mikro	Små	Medelstora	Stora
47.260 tobaksaffärer	429	430	25	0	0
47.111 varuhus och stormarknader med brett sortiment, mest livsmedel, drycker och tobak	68	22	15	28	3
47.112 livsmedelsbutiker med brett sortiment	2293	1707	1303	314	29
47.810 torg- och marknadshandel med livsmedel, drycker och tobak	640	142	9	1	0
Summa (andel)	3 430 (46%)	2 301 (31%)	1 352 (18%)	343 (5%)	32 (0%)

Källa: Företag (FDB) efter näringsgren SNI2007 och storleksklass. År 2008–2022, [Statistikdatabasen SCB](#), uttag 2023-05-02.

Beskrivning av vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader.

En detaljhandlare som säljer tobaksfria nikotinprodukter måste ha ett egenkontrollprogram med rutiner för bland annat ålderskontrollen. Kontrollköpet utförs för att kontrollera om rutinerna följs och är tillräckliga. Om inte kan egenkontrollprogrammet behöva ändras eller personalen behöva utbildas. Föreskrifterna om kontrollköp innebär enligt Folkhälsomyndighetens bedömning inte i sig något merarbete eller några administrativa kostnader för företagen.

Beskrivning av vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

Folkhälsomyndigheten bedömer att regleringen inte medför några andra kostnader för företagen än de som nämns i avsnitt 8.2.

Beskrivning av i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen
Föreskrifterna bedöms inte ha någon påverkan på konkurrensförhållandena för företagen.

Beskrivning av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen
Folkhälsomyndigheten kan inte se att de föreslagna föreskrifterna av kontrollköp medför några andra konsekvenser av betydelse för företagen.

Beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning
Folkhälsomyndigheten bedömer att några särskilda hänsyn inte behöver tas till små företag.

Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser
Lagen om tobaksfria nikotinprodukter, däribland bestämmelsen om kontrollköp, trädde i huvudsak i kraft den 1 augusti 2022.

Folkhälsomyndighetens avsikt är att föreskrifterna ska träda i kraft den 1 november 2023.

Målgruppsanpassad information kommer att publiceras löpande på Folkhälsomyndighetens webbplats under arbetets gång samt i samband med publiceringen.

Samråd

Folkhälsomyndigheten har bedömt att det inte finns behov av en extern referensgrupp, med hänsyn till att de kommande föreskrifterna i så hög grad liknar föreskrifter för närliggande produktslag. Vi kommer därför inte att ha något samråd utöver remissförfarandet. Förslaget till nya föreskrifter och konsekvensutredningen kommer att skickas på remiss till Regelrådet, Näringslivets regelnämnd (NNR), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och till ett urval berörda myndigheter, kommuner, företag och andra organisationer.

Uppföljning och utvärdering

Konsekvenserna av föreskrifterna kommer att följas upp och utvärderas löpande i takt med att de träder i kraft och tillämpas. Vidare kommer föreskrifterna att ingå i det uppföljnings- och utvärderingsarbete som i övrigt görs i enlighet med Folkhälsomyndighetens plan för sådant arbete.

Kontaktpersoner

Ola Assarsson, ola.assarsson@folkhalsomyndigheten.se, 010-205 25 79

Janini Edvinsson, janini.edvinsson@folkhalsomyndigheten.se, 010-205 20 42

Ulf Bergsten, ulf.bergsten@folkhalsomyndigheten.se, 010-205 22 01

UTKAST