

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas

*Betänkande av Utredningen om lustgas och vissa
frågor inom alkohol- och tobaksområdet*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:23

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0892-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0893-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Jakob Forssmed

Regeringen beslutade den 7 juli 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och ta ställning till hur lustgas ska regleras, se över vissa frågor inom alkohol- och tobaksområdet och analysera konsekvenserna av en eventuell förändring av det övergripande målet för ANDT-politiken. I uppdraget ingår att föreslå nödvändiga författningsförslag och att analysera hur den föreslagna regleringen förhåller sig till relevanta EU-regler.

Uppdraget skulle enligt kommittédirektiven (dir. 2022:111) redovisas senast den 31 oktober 2023. Genom tilläggsdirektiv den 25 maj 2023 (dir. 2023:71) beslutades att uppdraget i stället skulle redovisas senast den 31 mars 2024.

Justitierådet Inga-Lill Askersjö förordnades den 7 juli 2022 att från och med den 1 augusti 2022 vara särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med samma datum ämnesrådet Helena Rosén, kanslirådet Hanna Eriksson samt departementssekreterarna Paula Ericson och Leif Eriksson. Helena Rosén entledigades från och med den 25 november 2022. I hennes ställe förordnades från och med samma dag kanslirådet Anna Lindtorp. Anna Lindtorp och Leif Eriksson entledigades från och med den 14 april 2023 respektive den 30 augusti 2023.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 1 augusti 2022 biträdande chefsjuristen Bo Granath, enhetschefen Josefin Jonsson, undervisningsrådet Mats Hansson, ordföranden Mari Lilja White, kommissarien Marcus Sverdén, juristen Fredrik Woods, sakkunnige Jonas Karlsson, samordnaren Annika Borg och verksamhetsutvecklaren Cecilia Holmgren. Josefin Jonsson och Marcus Sverdén entledigades från och med den 14 april 2023. I deras ställe förordnades från och med samma dag tillförordnade enhetschefen Åsa Thornqvist och kommissarien John Forsberg.

Som sekreterare i utredningen anställdes Sara Asp från och med den 30 augusti 2022 och Eva Farley från och med den 5 september 2022.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om lustgas och vissa frågor inom alkohol- och tobaksområdet. Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas* (SOU 2024:23).

Stockholm i mars 2024

Inga-Lill Askersjö

/Sara Asp
Eva Farley

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	27
1 Författningsförslag	39
1.1 Förslag till lag (2026:000) om lustgas.....	39
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen	44
1.3 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)	46
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.....	56
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter.....	66
1.6 Förslag till förordning (2026:000) om lustgas	73
1.7 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	75
1.8 Förslag till förordning om ändring i alkoholförordningen (2010:1636).....	77
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter	80
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1263) om tobaksfria nikotinprodukter	83

2	Utredningens uppdrag och arbete	85
2.1	Utredningens uppdrag	85
2.2	Utredningens arbete	87
3	Lustgas.....	89
3.1	Utgångspunkter enligt direktivet	89
3.2	Vad är lustgas?	89
3.3	Användning av lustgas i berusningssyfte	90
3.4	Andra flyktiga ämnen.....	93
3.5	Aktuell reglering som berör lustgas	94
3.6	Annan närliggande reglering.....	99
3.7	Lagstiftning i andra länder	102
3.8	En ny lag om lustgas.....	104
3.9	Lagens syfte och förhållande till annan lagstiftning	107
3.10	Ska andra flyktiga ämnen omfattas av lagen?.....	108
3.11	Mängdbegränsning för försäljning till privatpersoner.....	110
3.12	Förbud mot försäljning för berusning	115
3.13	Ålderskrav	117
3.14	Anmälan om försäljning.....	119
3.15	Tillsyn.....	122
3.16	Förelägganden.....	123
3.17	Rätt till upplysningar och tillträde till lokaler	126
3.18	Kontrollköp	127
3.19	Underrättelseskyldighet.....	129
3.20	Sekretess.....	130
3.21	Avgifter	131

3.22	Överklagande	132
3.23	Straffansvar	133
3.24	Behandling av personuppgifter	137
4	Tobak.....	141
4.1	En rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid	141
4.1.1	Utgångspunkter enligt direktivet	141
4.1.2	Rökfria skolor	142
4.1.3	Lagstiftning i andra länder	144
4.1.4	Rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid ska införas.....	146
4.2	Minsta antal portioner i en förpackning med tobaksfria nikotinprodukter.....	151
4.2.1	Utgångspunkter enligt direktivet	152
4.2.2	Tobaksfria nikotinprodukter ska inte få säljas i en förpackning med mindre än 20 portioner	152
4.3	Högsta tillåtna nikotinhalt	154
4.3.1	Utgångspunkter enligt direktivet	154
4.3.2	Nuvarande reglering av nikotinhalt för cigaretter och e-cigaretter	155
4.3.3	Reglering av nikotinhalt i andra länder	155
4.3.4	En högsta tillåtna nikotinhalt bör införas för tobaks- och nikotinsnus	158
4.3.5	Nikotinhalten bör bestämmas till 12 milligram per gram.....	160
4.4	Langning av tobaks- och nikotinprodukter	164
4.4.1	Utgångspunkter enligt direktivet	164
4.4.2	Nuvarande regleringar om ålderskrav och langning.....	164
4.4.3	Anskaffande av tobaks- och nikotinprodukter....	165
4.4.4	Langning av tobaks- och nikotinprodukter ska kriminaliseras.....	166

4.5	Förvaringsförbud.....	172
4.5.1	Utgångspunkter enligt direktivet.....	173
4.5.2	Förvaringsförbudet i alkohollagen.....	173
4.5.3	Det saknas ett förvaringsförbud på tobaksområdet.....	175
4.5.4	Förvaring av tobaks- och nikotinprodukter.....	176
5	Alkohol	181
5.1	Alkohollagen är en skyddslagstiftning.....	181
5.1.1	Utgångspunkter enligt direktivet.....	181
5.1.2	Alkohollagens syfte ska anges i lagen.....	181
5.2	Alkoholservering	182
5.2.1	Kopplingen mellan mat och alkoholservering.....	183
5.2.2	Överblickbar yta och högst antal personer som får vistas i en lokal	191
5.2.3	Begreppet alkoholdrycker	193
5.2.4	Catering.....	193
5.2.5	Provmakning.....	197
5.3	Serveringstillstånd på svenska fartyg i internationell sjöfart	203
5.3.1	Utgångspunkter enligt direktivet.....	204
5.3.2	Uppgifter från Polismyndigheten	204
5.3.3	Uppgifter från Svensk sjöfart.....	204
5.3.4	Serveringsregler	205
5.3.5	Havs rätt	207
5.3.6	Annan reglering som rör svenska fartyg.....	207
5.3.7	Regler i andra länder	209
5.3.8	Passagerartrafiken till och från Sverige.....	211
5.3.9	Servering på svenska fartyg som trafikerar utlandet ska omfattas av reglerna om serveringstillstånd	211
5.4	Informationstexter om alkoholens skadeverkningar vid marknadsföring.....	214
5.4.1	Utgångspunkter enligt direktivet.....	214
5.4.2	Nuvarande reglering.....	215
5.4.3	Pågående arbete kring hälsovarningar.....	216
5.4.4	Vissa informationstexter bör utgå.....	217
5.4.5	Informationstexter.....	218

5.5	Förmedlings- och försäljningstjänster av alkoholdrycker.....	220
5.5.1	Utgångspunkter enligt direktivet	220
5.5.2	Alkoholpolitiska utgångspunkter.....	221
5.5.3	Systembolagets beskrivning av problematiken....	222
5.5.4	Nuvarande reglering.....	223
5.5.5	Ett främjandeförbud bör införas	226
5.6	Förvaringsförbud.....	230
5.6.1	Utgångspunkter enligt direktivet	230
5.6.2	Nuvarande regler kring förvaring och införsel	231
5.6.3	Förvaringsförbudet i alkohollagen bör inte utvidgas	234
5.7	Behandling av personuppgifter	235
5.7.1	Utgångspunkter enligt direktivet	236
5.7.2	Folkhälsomyndighetens centrala register	236
5.7.3	Kunskapsproven	238
5.7.4	Dataskyddsförordningens bestämmelser är tillräckliga.....	239
5.8	Kommunernas och länsstyrelsernas direktåtkomst till Folkhälsomyndighetens centrala register.....	243
5.8.1	Kommunernas och länsstyrelsernas direktåtkomst.....	243
5.8.2	Direktåtkomsten bör regleras.....	243
5.8.3	Sekretess och sekretessbrytande bestämmelser...	245
5.9	Kommunernas direktåtkomst till uppgifter om kunskapsprov.....	247
5.10	Rapportering av statistikuppgifter.....	249
5.10.1	Utgångspunkter enligt direktivet	249
5.10.2	Uppgiftsskyldigheten.....	249
5.10.3	Någon sanktionsmöjlighet bör inte införas.....	250
6	En effektivare tillsyn över alkohol, tobak och nikotinprodukter	251
6.1	Utgångspunkter enligt direktivet.....	251
6.2	Tillsynsreglering.....	252

6.3	Det nuvarande systemet för tillsyn	253
6.3.1	Tillsynen på alkoholområdet	253
6.3.2	Tillsynen på tobaksområdet	261
6.4	Den kommunala tillståndsprövningen	268
6.4.1	En beskrivning av problematiken vid tillståndsprövningen.....	268
6.4.2	Åtgärder för att underlätta handläggningen.....	269
6.5	Folkhälsomyndighetens ansvar för tillsynsvägledning och tillsyn enligt alkohollagen	271
6.5.1	Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledande uppdrag enligt alkohollagen.....	271
6.5.2	Folkhälsomyndighetens ansvar för tillsyn enligt alkohollagen bör förtydligas	273
6.6	Länsstyrelsens tillsynsansvar och sanktionsmöjligheter	274
6.6.1	Länsstyrelsens nuvarande tillsynsansvar.....	274
6.6.2	Förtydliganden av länsstyrelsens tillsynsuppdrag	277
6.6.3	Länsstyrelsens möjligheter till ingripande mot en kommun	280
6.7	Fördelningen av tillsynsansvaret enligt lagen om tobak och liknande produkter	283
6.7.1	Allmänt om fördelningen av tillsynsansvaret	283
6.7.2	Kommunen ska ha tillsynsansvar över förbudet att tillhandahålla tobaksvaror som inte uppfyller produktkrav och krav på rapportering.....	284
6.7.3	Polismyndigheten ska inte utöva tillsyn över förbudet att tillhandahålla nya tobaksvaror som inte har anmälts	286
6.7.4	Tillsynen över tillståndspliktig försäljning av tobaksvaror	287
6.8	Administrativa sanktioner.....	288
6.8.1	Folkhälsomyndigheten ska ha möjlighet till sanktioner vid tillsynen över teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat	289

6.8.2	Sanktionsbestämmelserna i lagen om tobak och liknande produkter ska förtydligas.....	292
6.9	Informationsutbyte.....	294
6.9.1	Folkhälsomyndighetens och länsstyrelsens tillsynsbeslut enligt lagen om tobak och liknande produkter ska vara offentliga.....	295
6.9.2	En kommun ska skicka en kopia av ett beslut som avser marknadsföring till Konsumentverket	297
6.9.3	Folkhälsomyndigheten ska ha en underrättelseskyldighet gentemot kommunen....	298
6.9.4	Skatteverket ska på begäran av en kommun lämna ut handlingar som har betydelse för tillståndsprövningen och tillsynen	300
6.9.5	Folkhälsomyndigheten har redan möjlighet att ta del av länsstyrelsernas tillsynsbeslut	302
6.9.6	Personuppgiftsbehandling vid informationsutbyte.....	303
6.10	Finansiering av Folkhälsomyndighetens tillsyn.....	303
6.10.1	Utgångspunkter enligt direktivet	304
6.10.2	Allmänt om finansiering av tillsyn	304
6.10.3	Tobak och liknande produkter samt tobaksfria nikotinprodukter	305
6.10.4	Alkohol	310
7	ANDTS-strategi	311
7.1	Konsekvenser av en ändrad ANDTS-strategi.....	311
7.1.1	Utgångspunkter enligt direktivet	311
7.1.2	Det övergripande målet för ANDTS-politiken...	312
7.1.3	Internationella regleringar	315
7.1.4	Kunskap om tobaks- och nikotinprodukters skadeverknings.....	317
7.1.5	Förenligheten med WHO:s ramkonvention om tobakskontroll och tobaksproduktdirektivet	319
7.1.6	Konsekvenser av en förändrad tobaksstrategi	320

8	Fri rörlighet och anmälningsplikt	325
8.1	EU-rättsliga aspekter.....	325
8.1.1	Förslagets påverkan på den fria rörligheten.....	325
8.1.2	Anmälningsplikt.....	330
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	335
9.1	Ikraftträdandebestämmelser	335
9.2	Övergångsbestämmelser	338
10	Konsekvensanalys	341
10.1	Inledande överväganden.....	341
10.2	Konsekvenserna av att en ny lag om lustgas införs	343
10.2.1	Sammanfattning av förslagen	343
10.2.2	Kostnader av förslagen för staten och kommunerna	344
10.2.3	Konsekvenser för företagen	347
10.3	Konsekvenserna av förslagen på tobaks- och nikotinområdet	349
10.3.1	Sammanfattning av förslagen	349
10.3.2	Kostnader för staten och kommunen	350
10.3.3	Konsekvenser för skolans huvudmän	354
10.3.4	Konsekvenser för företagen	355
10.4	Konsekvenserna av förslagen på alkoholområdet.....	357
10.4.1	Sammanfattning av förslagen	357
10.4.2	Kostnader för staten och kommunerna.....	357
10.4.3	Konsekvenser för företagen	361
10.5	Konsekvenserna för övriga förslag	363
10.5.1	Kostnader för staten och kommunerna.....	363
10.6	Konsekvenserna för jämställdheten mellan kvinnor och män	365
10.7	Konsekvenserna för barn och unga	367

11	Författningskommentar	371
11.1	Förslaget till lag (2026:000) om lustgas.....	371
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen	384
11.3	Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622) ...	386
11.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.....	399
11.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter.....	415

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:111	427
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:71	455

Sammanfattning

Lustgas

En ny lag om lustgas

I syfte att förhindra användning av lustgas för berusning föreslår utredningen att en ny reglering av lustgas ska införas. Lustgas är ett ämne som vid inandning orsakar ett rus. Den främsta risken vid enstaka tillfällen av inandning är kortvarig syrebrist och svimning. Vid en frekvent och långvarig användning kan allvarliga nervskador uppkomma. Användningen av lustgas som berusningsmedel har ökat kraftigt under de senaste åren och förekommer framför allt bland barn och unga vuxna.

Förbud att sälja lustgas i vissa fall

Regleringen innebär att det blir förbjudet att sälja lustgas till någon under 18 år och att den i övrigt bara får säljas i begränsade mängder eller för användning i näringsverksamhet. Lustgas får inte heller säljas om det finns anledning att anta att lustgasen ska användas som berusningsmedel. Avgörande för om det kan antas att lustgas ska användas som berusningsmedel är på vilket sätt eller i vilket sammanhang försäljningen sker.

Endast två behållare om 9 gram lustgas vardera får säljas eller fyllas på per köptillfälle till en privatperson. Det innebär att en privatperson inte kan köpa stora tuber med lustgas eller storpack av mindre patroner. Det ska dock fortfarande vara möjligt att sälja lustgas i större kvantiteter och i större behållare till en näringsidkare.

Den som lämnar ut eller fyller på lustgas ska förvissa sig om att köparen inte är under 18 år och har rätt att köpa mer lustgas än vad mängdbegränsningen tillåter. Folkhälsomyndigheten ska få utfärda

föreskrifter om skyldigheten att kontrollera köparen och om undantag från mängdbegränsningen.

Tillsynen över reglerna

Folkhälsomyndigheten får tillsynsansvar över att bestämmelserna i lagen och anslutande föreskrifter följs. Myndigheten får genomföra kontrollköp samt har rätt att få tillträde till lokaler, göra undersökningar och ta prover. Den som vill bedriva detaljhandel med lustgas ska anmäla försäljningen till Folkhälsomyndigheten. Myndighetens kostnader för anmälan och tillsyn ska finansieras genom avgifter.

Folkhälsomyndigheten får rätt att meddela de förelägganden som behövs för att reglerna om lustgas ska följas. Föreläggandet får förenas med vite. Vid allvarliga eller upprepade överträdelser ska myndigheten få förbjuda den som bedriver detaljhandel med lustgas att fortsätta försäljningen eller meddela varning.

Straffansvar

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer lustgas i strid mot bestämmelserna i lagen ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Om gärningen är ringa ska den inte medföra straffansvar.

Tobaksområdet

En rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid

Utredningen föreslår att bestämmelser om en rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid ska införas. Förslaget innebär att elever i förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan samt motsvarande skolformer inte ska få röka, vejpa eller snusa under den tid då undervisning pågår i skolan. Förbudet föreslås gälla i skolbyggnaden och i det närområde kring skolan som skolpersonal kan ha uppsikt över samt på skolutflykter och skolresor. Det är den som är huvudman för skolan som ska ansvara för att förbudet följs. Syftet med bestämmelsen är att minska ungas tobak- och nikotinbruk och att förhindra att elever exponeras för andras bruk av produkterna under den tid som de går i skolan.

Minsta antal portioner i en förpackning med tobaksfria nikotinprodukter

Utredningen föreslår att en förpackning med portionsförpackade tobaksfria nikotinprodukter som säljs till konsumenter (styckförpackning) ska innehålla minst 20 portioner. En styckförpackning med färre portioner får alltså inte säljas till konsumenter. Det är också förbjudet att till konsumenter sälja sådana produkter på något annat sätt än i en styckförpackning. Det innebär att det inte går att sälja portioner styckvis. Syftet med att förbjuda försäljning i mindre mängder är att förhindra att produkterna prismässigt attraherar ungdomar.

En högsta tillåtna nikotinhalt

Till skillnad mot vad som gäller för cigaretter finns i dag ingen begränsning av nikotinhalten i vare sig tobaks- eller nikotinsnus. För att begränsa de risker som är förknippade med nikotin föreslår utredningen att den högsta tillåtna nikotinhalten för båda sorterna av snus ska bestämmas till 12 milligram per gram.

Langningsförbud

I syfte att försvåra för minderåriga att få tag på nikotin- och tobaksprodukter föreslår utredningen att ett förbud mot langning ska införas. Förslaget innebär att det blir förbjudet att som ombud eller på därmed jämförbart sätt anskaffa tobaksvaror, e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter till den som inte har fyllt 18 år. Förbudet föreslås förenas med ett straffansvar. Den som förser en minderårig med sådana produkter kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

I anslutning till kriminaliseringen av langning föreslås också en bestämmelse om att förverkande av tobaks- och nikotinprodukter ska få ske från den till vilken langning har skett. Polisen får då rätt att ta produkterna från den minderåriga och kan därigenom förhindra att de används. Dessutom kan fortsatt brottslighet motverkas i de fall den minderåriga har tänkt att sälja produkterna vidare.

Förvaringsförbud

Utredningen föreslår att tobaksvaror, e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter inte ska få förvaras i en kommersiell lokal eller i ett till den hörande utrymme, om produkten inte får säljas i lokalen. Det innebär att endast den som har uppfyllt kraven för att få sälja produkterna kommer att ha rätt att förvara dem i den lokal de säljs från.

Förbudet föreslås kriminaliseras. Den som otillåtet förvarar produkterna kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Alkoholområdet

Kopplingen mellan mat och alkoholservering

Utredningen föreslår att det nuvarande matkravet för att få servera alkohol förändras något. I dag ska restaurangen kunna erbjuda ett utbud av flera förrätter, huvudrätter och efterrätter, vilket med förändrade matvanor inte längre kan anses motiverat. Enligt förslaget ska det räcka med att restaurangen kan erbjuda flera fullgoda måltider, vilket till exempel även kan vara matiga sallader.

Utredningen föreslår vidare att tiden för när matutbudet får begränsas till enklare maträtter ska tidigareläggas till kl. 22.00. I dag får en tillståndshavare begränsa sitt matutbud till ett fåtal enklare rätter efter kl. 23.00. Det innebär att en restaurang måste ha full personalstyrka fram till den tiden. I många kommuner uppfattas kravet som onödigt betungande för restaurangen eftersom efterfrågan på en full måltid ofta är låg efter kl. 22.00.

En utvidgad föreskriftsrätt för Folkhälsomyndigheten

För att underlätta handläggningen av ansökningar av serveringstillstånd föreslår utredningen att Folkhälsomyndighetens föreskriftsrätt ska utökas. Myndigheten ska ta fram närmare föreskrifter om de krav på mat och lokaler som en restaurang måste uppfylla för att kunna erhålla serveringstillstånd. Syftet med förslaget är att åstadkomma en enhetligare tillämpning av tillståndsansökningar i kommunerna och göra ansökningsprocessen mer förutsebar och enklare för företagen.

Alkoholservering på fartyg i internationell trafik

Utredningen föreslår att reglerna om serveringstillstånd även ska omfatta den alkoholservering som sker ombord på svenska fartyg som trafikerar Sverige och utlandet. För denna alkoholservering har inte tidigare krävts serveringstillstånd. För att restaurangen ska få tillstånd och behålla det krävs att serveringen uppfyller kraven i alkohollagen (2010:1622). Serveringen kommer också att omfattas av kommunernas och Polismyndighetens tillsyn. Syftet med förslaget är att begränsa tillgängligheten av alkohol ombord och därigenom även den brottslighet som den kan ge upphov till.

Serveringstid i cateringsammanhang

Utredningen föreslår att den som har stadigvarande serveringstillstånd för cateringverksamhet ska anmäla den tid serveringen ska pågå till kommunen. Förslaget innebär att en anmälan ska göras för varje serveringstillfälle och att tiden ska godkännas av kommunen innan serveringen får påbörjas. Syftet med förslaget är att den som är ansvarig klart ska få besked om under vilken tid som alkoholservering får pågå och personal måste vara närvarande.

Provsmaakning

Utredningen föreslår att den som tillverkar folköl och den som har rätt att servera folköl eller starkare alkoholdrycker ska få anordna provsmakning av folköl. En anmälan om provsmakning ska göras till kommunen.

I syfte att skapa enhetlighet vid tillämpningen föreslår utredningen att Folkhälsomyndigheten ska få meddela föreskrifter om vilken mängd av olika alkoholdrycker som får serveras vid provsmakningar.

Främjandeförbud

Utredningen föreslår att kommersiellt främjande av detaljhandel med och privatinförsel av alkoholdrycker ska förbjudas. Förbudet innebär att det inte blir tillåtet att genom förmedling av försäljning av alkoholdrycker påverka konsumenter till köp, exempelvis genom digitala varu-

korgar med vidarelussning till Systembolagets eller en utländsk säljares online-butik. Förbudet föreslås förenas med straffansvar. Den som bryter mot förbudet ska dömas för olovligt främjande av alkoholförsäljning till böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Ringa gärning ska inte medföra straffansvar.

Informationstexter om alkoholens skadeverkningar

Vid marknadsföring av alkoholdrycker i tryckta skrifter ska informationstexter återges. Utredningen föreslår att detta krav utvidgas till att omfatta all sådan marknadsföring oavsett i vilket medium den sker. Syftet med förslaget är att även den marknadsföring som sker på nätet ska omfattas av kravet på informationstexter.

I alkoholförordningen (2010:1636) finns elva alternativa informationstexter som annonsörerna har att välja bland. Utredningen föreslår att tre av texterna ska tas bort eftersom de är allmänt hållna och därför får antas vara minst avskräckande.

Folkhälsomyndighetens register och direktåtkomst

Folkhälsomyndigheten för ett centralt register för tillsynsvägledning, tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik. Det föreslås att myndigheten också ska föra ett register över resultaten av de kunskapsprov som sökanden av serveringstillstånd ska göra.

Utredningen föreslår att kommunerna får ha direktåtkomst till det centrala registret för sin tillsyn och tillståndsprovning. Direktåtkomsten begränsas till uppgifter om serveringstillstånd och till restaurangrapporter. Även länsstyrelserna får ha direktåtkomst till registret för sin tillsyn. Den direktåtkomsten begränsas till uppgifter om serveringstillstånd inom det egna länet.

Slutligen får kommunerna ha direktåtkomst till de uppgifter i registret över resultaten från kunskapsprov som behövs för deras tillståndsprovning och tillsyn.

En effektivare tillsyn över alkohol, tobak och nikotinprodukter

Den kommunala tillståndsprövningen

Kommunernas handläggning av ansökningar om tillstånd varierar när det gäller vilken utredning som läggs till grund för tillståndsprövningen. Ansökningarna kan i dag vara utformade på olika sätt och det saknas en tydlig handledning för vilken information en ansökan bör innehålla. Utredningen föreslår därför att ansökan om serveringstillstånd för alkohol och försäljningstillstånd för tobaksvaror ska göras på ett av Folkhälsomyndigheten fastställt formulär. Av formuläret ska framgå vilka uppgifter som ska lämnas och vilka handlingar som ska bifogas ansökan. Syftet med förslaget är att tillförsäkra en likabehandling av näringsidkarna oberoende av var ansökan görs samt en effektiv tillståndsprövning och tillsyn.

En utbildning för kommunala handläggare

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Folkhälsomyndigheten i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna utforma en lärarledd utbildning för kommunala handläggare om tillämpningen av alkohollagen och lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter vid tillståndsprövningen. Förslaget syftar till att stärka handläggarnas kompetens och kan antas bidra till att handläggningen av tillståndsärenden blir mer likvärdig inom landet.

Tillsynsmyndigheternas tillsynsansvar förtydligas

Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheternas tillsynsansvar förtydligas i alkohol- och tobakslagstiftningen.

Det ska framgå uttryckligen att Folkhälsomyndigheten har ett tillsynsvägläggande ansvar enligt alkohollagen, men inte tillsynsansvar över bestämmelserna om servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat eller över detaljhandel med folköl.

Det ska vidare framgå att länsstyrelsens tillsyn omfattar kommunernas tillsyn och – när det är aktuellt – tillståndsprövning. Det innebär att länsstyrelserna inte har tillsyn över verksamhetsutövare. Länsstyrelserna ska även biträda kommunerna med råd och stöd samt främja samarbete och kunskapsutbyte mellan olika organ.

Fördelningen av tillsynsansvaret

Utredningen föreslår vidare att det klargörs att kommunerna ska utöva tillsyn på fysiska försäljningsställen över förbuden att tillhandahålla tobaksvaror som inte uppfyller produktkraven eller kraven på rapportering. Tillsynsansvaret innebär inte att kommunerna ska bedöma om tillverkare och importörer har uppfyllt lagens produktkrav eller rapportering. Den tillsynen utövas av Folkhälsomyndigheten.

Vidare föreslås att Polismyndigheten inte längre ska ha tillsynsansvar över förbudet att tillhandahålla nya tobaksvaror som inte har anmälts till Folkhälsomyndigheten. Det ansvaret ska enbart kommunen ha.

Folkhälsomyndighetens möjlighet att besluta om föreläggande när det gäller teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat

För att Folkhälsomyndigheten ska ha möjlighet att utöva en effektiv tillsyn föreslår utredningen att myndigheten ska ha befogenhet att meddela de förelägganden som behövs för att reglerna om teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat ska följas. Besluten ska kunna förenas med vite. Tillsynen över handeln med dessa produkter syftar till att kontrollera att de hanteras på ett säkert sätt och är tillräckligt denaturerade för ändamålet. Produkterna innehåller alkohol som kan medföra risk för människors liv eller hälsa vid felaktig hantering.

Sanktionsbestämmelserna i lagen om tobak och liknande produkter förtydligas

Utredningens förslag innebär att det preciseras i lagen om tobak och liknande produkter när en kommun ska återkalla ett försäljningstillstånd och när en kommun ska meddela tillståndshavare en varning. En kommun ska återkalla ett försäljningstillstånd vid allvarliga eller upprepade överträdelser av lagen eller anslutande föreskrifter, om inte en varning kan anses vara en tillräcklig åtgärd.

Offentliga beslut

Kommunerna har för sin tillsynsverksamhet behov av att ta del av länsstyrelsernas och Folkhälsomyndighetens tillsynsbeslut enligt lagen om tobak och liknande produkter. Även försäljare av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare har behov av att känna till Folkhälsomyndighetens beslut, särskilt besluten om förbud mot försäljning av produkterna på den svenska marknaden. Utredningen föreslår därför att länsstyrelsernas och Folkhälsomyndighetens tillsynsbeslut ska undantas från sekretesskyddet i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Informationsutbyte

För att bidra till en mer effektiv tillsyn och tillsynsvägledning föreslår utredningen ett utökat informationsutbyte inom några områden.

Kommunerna ska skicka kopior av beslut som rör marknadsföring i ärenden enligt lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter (2022:1257) till Konsumentverket. Folkhälsomyndigheten ska underrätta en kommun om myndigheten i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för kommunens tillsyn över bestämmelserna i dessa lagar.

Skatteverket ska på begäran av en kommun lämna de uppgifter som kommunen behöver för sin tillståndsprövning och tillsyn enligt lagen om tobak och liknande produkter.

Finansiering av Folkhälsomyndighetens tillsyn

Utredningen föreslår att Folkhälsomyndigheten ska få ta ut avgifter för all sin tillsyn enligt lagen om tobak och liknande produkter, lagen om tobaksfria nikotinprodukter och alkohollagen. Avgifterna ska ge Folkhälsomyndigheten full kostnadstäckning för tillsynen.

Konsekvenser av en ändrad ANDTS-strategi

Utredningens uppdrag har innefattat att analysera vilka konsekvenser en förändring av det övergripande målet för ANDTS-politiken skulle få för folkhälsan.

Utredningen bedömer att konsekvenserna för folkhälsan och bruket i stort bland befolkningen kan antas på sikt bli positiva om samma krav ställs på nya nikotinprodukter som på tobaksvaror. Det kan förväntas leda till att färre ungdomar använder nikotinprodukter och färre nya användare utvecklar ett nikotinberoende.

Tobaksfria nikotinprodukter omfattas inte av WHO:s ramkonvention eller tobaksproduktdirektivet, vilket innebär att dessa regelverk inte begränsar hur tobaksfria nikotinprodukter får regleras i nationell lag. Tobaksvaror och e-cigarett omfattas däremot av ramkonventionen och tobaksproduktdirektivet och får inte regleras i nationell lag på ett sätt som strider mot vad konventionen och direktivet stadgar. Det finns enligt utredningen skäl att reglera tobaksfria nikotinprodukter i överensstämmelse med de krav som ställs på tobaksvaror och e-cigarett enligt ramkonventionen och tobaksproduktdirektivet.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Ikraftträdande

Den nya lagen och förordningen om lustgas föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. Även ändringen i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen och ändringen i offentlighets- och sekretessförordningen om sekretess vid tillsyn av lustgas föreslås träda i kraft detta datum.

Övriga förslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Övergångsbestämmelser

Styckförpackningar med färre än 20 portionsförpackade tobaksfria nikotinprodukter som har tillverkats före ikraftträdandet föreslås få fortsätta tillhandahållas konsumenter på marknaden till och med den 31 december 2026. Även tobaks- och nikotinsnus som innehåller en högre nikotinhalt än 12 milligram per gram och som har tillverkats före ikraftträdandet ska få fortsätta tillhandahållas konsumenter på marknaden till och med detta datum.

En näringsidkare som före ikraftträdandet bedriver alkoholservering på ett svenskt fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet föreslås få fortsätta bedriva sådan servering, om näringsidkaren senast den 30 septem-

ber 2026 ansöker om serveringstillstånd. Har en ansökan om serveringstillstånd kommit in till tillståndsmyndigheten före detta datum, får alkoholservingen fortsätta till dess beslut i tillståndsfrågan meddelats. Den som bedriver cateringverksamhet och som redan har anmält serveringslokalen och fått den godkänd av kommunen före ikraftträdandet behöver inte göra en ny anmälan för ett serveringstillfälle efter ikraftträdandet.

Summary

Nitrous Oxide

A new act concerning nitrous oxide

For the purpose of preventing the use of nitrous oxide as an intoxicant, the inquiry proposes the introduction of a new set of regulations covering nitrous oxide. Nitrous oxide is a substance that causes intoxication when inhaled. The foremost risks associated with isolated instances of inhalation are oxygen deficiency and fainting. When used frequently and over a long period, serious nerve damage can occur. The use of nitrous oxide as an intoxicant has increased sharply in recent years and is especially common among children and young adults.

Ban on the sale of nitrous oxide in certain cases

The regulations entail a ban on the sale of nitrous oxide to anyone under the age of 18 years and that it may otherwise only be sold in limited quantities or for commercial use. Nitrous oxide may also not be sold if there is reason to assume that the nitrous oxide will be used as an intoxicant. The way in which or the context in which the sale is taking place is decisive in terms of whether it can be assumed that nitrous oxide will be used as an intoxicant.

Only two containers of 9 grams of nitrous oxide each may be sold to or refilled for one individual on any single occasion. This means that an individual cannot buy large cylinders of nitrous oxide or multipacks of smaller cartridges. However, it will still be possible to sell nitrous oxide in larger quantities and in larger containers to a trader.

Anyone who supplies or refills nitrous oxide has to ensure that the buyer is not under the age of 18 years and is entitled to buy more

nitrous oxide than allowed by the quantity limit. The Public Health Agency of Sweden will be given the power to issue regulations concerning the obligation to check the buyer and concerning exemptions from the quantity limit.

Supervision of the rules

The Public Health Agency of Sweden is given supervisory responsibility for ensuring compliance with the provisions in the act and accompanying regulations. The agency is able to conduct purchases to check compliance and is entitled to gain access to premises, conduct examinations and take samples. Anyone who wishes to conduct retail trade in nitrous oxide must report sales to the Public Health Agency. The agency's costs for reporting and supervision will be financed through fees.

The Public Health Agency is given the right to issue the injunctions required in order to ensure compliance with the nitrous oxide rules is feasible. These injunctions may be associated with a fine. In the event of serious or repeated violations, the agency will be able to ban a person who conducts retail trade in nitrous oxide from continuing to sell it or to issue them with a warning.

Criminal liability

Anyone who intentionally or negligently sells nitrous oxide in violation of the provisions in the act shall be sentenced to fines or imprisonment for a maximum of six months. If the offence is minor, it shall not entail criminal liability.

The field of tobacco

Schooling that is free of smoking, tobacco and nicotine

The inquiry proposes that provisions concerning schooling that is free of smoking, tobacco and nicotine be introduced. The proposal entails pupils in all the obligatory forms of school, upper secondary school and adapted upper secondary school not being able to smoke, vape or use snus during the period in which teaching is taking place

in school. It is proposed that the ban apply to the school building and in the local area surrounding the school where supervision by school staff is possible, and on school outings and school trips. It is the organisation responsible for the school that will be responsible for ensuring compliance with the ban. The aim of the provision is to reduce the use of tobacco and nicotine by young people and to prevent pupils being exposed to their use by others while attending school.

Minimum number of portions in a pack of tobacco-free nicotine products

The inquiry also proposes that a pack of portion-packaged tobacco-free nicotine products which is sold to consumers (unit pack) shall contain at least 20 portions. Accordingly, a unit pack with fewer portions may not be sold to consumers. It is also prohibited to sell these products to consumers in any other way than in a unit pack. This means it is not possible to sell individual portions. The intention of the ban on the sale of smaller quantities is to prevent the pricing of these products from being attractive to young people.

Maximum permitted nicotine content

Unlike that which applies to cigarettes, there is currently no limit on the nicotine content of either tobacco snus or nicotine snus. In order to limit the risks associated with nicotine, the investigation proposes that the maximum permitted nicotine content of both types of snus be set at 12 milligrams per gram.

Ban on purchasing on behalf of minors

With the aim of making it harder for minors to obtain nicotine and tobacco products, the inquiry proposes that a ban on purchasing on behalf of minors be introduced. The proposal entails the introduction of a ban on acquiring as a proxy or in a comparable manner tobacco products, e-cigarettes, refill containers and tobacco-free nicotine products on behalf of someone under the age of 18 years. It is

proposed that the ban be associated with criminal liability. Anyone who supplies a minor with such products can be sentenced to fines or imprisonment for a maximum of six months.

In conjunction with the criminalisation of purchasing on behalf of minors, it is proposed that it be possible for tobacco and nicotine products to be forfeited by the person on whose behalf they have been purchased. This will allow the police to confiscate these products from minors and thus prevent their use. In addition, further criminality can be prevented in those cases where the minor has intended to sell on the product.

Ban on storage

The inquiry proposes banning the storage of tobacco products, e-cigarettes, refill containers and tobacco-free nicotine products in commercial premises or in an associated space if it is not permitted for the product to be sold in the premises. This means that only persons who have fulfilled the requirements to be granted a licence to sell these products will be entitled to store them in the premises from which they are sold.

It is proposed that the ban be criminalised. Anyone who illicitly stores these products can be sentenced to fines or imprisonment for a maximum of six months.

The field of alcohol

The connection between food and serving alcohol

The inquiry proposes that the current food requirement for licences to serve alcohol be changed somewhat. At present, the restaurant must be able to offer a range of several starters, main courses and desserts, which can no longer be considered justifiable in view of changes in eating habits. Under the proposal, it will be sufficient for the restaurant to be able to offer several adequate meals, which could include, for example, substantial salads.

The inquiry also proposes that the time at which the range of food may be limited to simple dishes be brought forward to 10 pm. At present, a licensee is permitted to limit their range of food to a

few simple dishes after 11 pm. This means that a restaurant must have a full complement of staff until this time. Many municipalities view this requirement as unnecessarily onerous for restaurants as there is often low demand for a full meal after 10 pm.

Expanded regulatory powers for the Public Health Agency of Sweden

To facilitate the processing of applications for licences to serve alcohol, the inquiry proposes that the Public Health Agency be given expanded regulatory powers. The agency shall produce more detailed regulations concerning the requirements placed on food and premises that a restaurant must fulfil in order to obtain a licence to serve alcohol. The aim of this proposal is to achieve greater uniformity in the processing of licence applications in the municipalities and to make the application process more predictable and simpler for companies.

Serving alcohol on vessels operating internationally

The inquiry proposes that the rules concerning licences to serve alcohol shall also cover the serving of alcohol that takes place on board Swedish vessels operating between Sweden and abroad. A licence has not previously been required to serve alcohol in this context. In order for the restaurant to be granted a licence and to retain this, the serving of alcohol must comply with the requirements set out in the Alcohol Act (2010:1622). Serving alcohol on board vessels will also be subject to the supervision of municipalities and the Swedish Police Authority. The aim of the proposal is to restrict access to alcohol on board and to thus reduce the criminality that this may cause.

Hours during which alcohol can be served in the context of catering

The inquiry proposes that persons who have a permanent licence to serve alcohol as part of a catering business must notify the municipality of the hours during which alcohol will be served. The proposal entails notification being submitted for each occasion on which alcohol is to be served and that the hours must be approved by the

municipality before alcohol can start being served. The aim of the proposal is for the person responsible to be given clear confirmation of the hours during which alcohol may be served and staff must be present.

Tastings

The inquiry proposes that persons who manufacture low-alcohol beer (2.25–3.5 % ABV) and persons who are entitled to serve low-alcohol beer or stronger alcoholic beverages be permitted to arrange tastings of low-alcohol beer. The municipality must be notified of the tasting.

To ensure uniform application of the rules of tasting, the inquiry proposes that the Public Health Agency of Sweden be permitted to issue regulations concerning the quantity of various alcoholic beverages that may be served during tastings.

Ban on promotion

The inquiry proposes that commercial promotion of the retail of and private import of alcoholic beverages be prohibited. The ban entails it becoming illegal to, through mediation of the sale of alcoholic beverages, influence consumers to make purchases, for example through digital shopping baskets that forward the consumer to the online shop of Systembolaget or a foreign vendor. It is proposed that the ban be associated with criminal liability. Persons who violate the ban shall be found guilty of unlawful promotion of the sale of alcohol and sentenced to fines or imprisonment for a maximum of two years or, if the offence is serious, to imprisonment for a maximum of four years. Minor offences shall not result in criminal liability.

Information texts about the harmful effects of alcohol

Information texts must be reproduced when marketing alcoholic beverages in print media. The inquiry proposes that this requirement be expanded to encompass all such marketing, irrespective of the medium in which it is taking place. The aim of the proposal is for

marketing that takes place online to also be subject to the requirement for information texts.

The Alcohol Ordinance (2010:1636) contains eleven versions of the information text that advertisers have to choose between. The inquiry proposes that three of these texts be removed because they are general in nature and may therefore be assumed to have the least deterrent impact.

The Public Health Agency of Sweden's register and direct access

The Public Health Agency maintains a central register of supervisory guidance, supervision, follow-up and evaluation of the application of the act and presentation of statistics. It is proposed that the agency also maintain a register of the results of the proficiency tests that applicants for licences to serve alcohol have to complete.

The inquiry proposes that municipalities be allowed direct access to the central register so they can use this when conducting supervision and considering licence applications. Direct access is restricted to information concerning licences to serve alcohol and to restaurant reports. The county administrative boards should also be allowed direct access to the register so they can use this for supervisory purposes. This direct access is restricted to information about licences to serve alcohol within the county in question.

Finally, the municipalities should be allowed direct access to the data in the register covering the results of proficiency tests that is required when considering licence applications and conducting supervision.

More efficient supervision of alcohol, tobacco and nicotine products

Consideration of licence applications by the municipalities

How licence applications are processed by municipalities varies in terms of which investigation forms the basis on which the application is considered. At present, applications can be formatted in different ways and there is no clear guidance regarding what information an application should contain. Consequently, the inquiry

proposes that applications for licences to serve alcohol and to sell tobacco products be made using a form established by the Public Health Agency of Sweden. The form must state which details are to be provided and which documents are to be appended to the application. The aim of the proposal is to ensure traders are treated equally, irrespective of where the application is made, and that the consideration of licence applications and supervision are conducted efficiently.

Training for municipal case officers

The inquiry proposes that the Government task the Public Health Agency of Sweden, together with the county administrative boards, with designing a teacher-led training programme for municipal case officers regarding the application of the Alcohol Act and the Tobacco and Similar Products Act (2018:2088). The aim of the proposal is to enhance the expertise of case officers, and it can be assumed that this will contribute to making the processing of licensing cases more consistent throughout the country.

Clarification of the supervisory responsibilities of supervisory authorities

The inquiry proposes that the supervisory responsibilities of supervisory authorities be clarified in the alcohol and tobacco legislation.

It shall be stated explicitly that the Public Health Agency of Sweden is responsible for guiding supervision under the Alcohol Act but does not have supervisory responsibility for the provisions concerning the serving of alcoholic beverages and alcoholic beverage-like preparations or of the retail trade in low-alcohol beer.

It shall also be stated that supervision by the county administrative board encompasses the municipalities' supervision and – when relevant – consideration of licence applications. This means that the county administrative boards do not supervise operators. The county administrative board shall also aid municipalities by providing advice and support and shall promote cooperation and the sharing of knowledge between different bodies.

Distribution of supervisory responsibility

The inquiry also proposes that it be made clear that municipalities are responsible for supervision of physical retail outlets in respect of the ban on supplying tobacco products that do not meet the product requirements or the reporting requirements. This supervisory responsibility does not entail municipalities having to assess whether manufacturers and importers have met the product or reporting requirements in the act. The Public Health Agency of Sweden is responsible for this supervision.

Furthermore, it is proposed that the Swedish Police Authority be relieved of supervisory responsibility for the ban on supplying new tobacco products that have not been registered with the Public Health Agency. This shall be the responsibility of the municipalities alone.

The potential for the Public Health Agency of Sweden to decide on injunctions in respect of denatured alcohol and alcoholic preparations

In order to ensure the Public Health Agency has the opportunity to exercise effective supervision, the inquiry proposes that the agency be given powers to issue the injunctions required in order to ensure compliance with the rules concerning denatured alcohol and alcoholic preparations. It shall be possible for these decisions to be associated with fines. The aim of supervision of the trade in these products is to check that they are being handled in a safe manner and are sufficiently denatured for the purpose. The products contain alcohol that may entail a risk to human life or health in the event of incorrect handling.

The provisions on sanctions in the Tobacco and Similar Products Act are being clarified

The inquiry's proposal entails it being specified in more detail in the Tobacco and Similar Products Act when a municipality must revoke a sales licence and when a municipality must issue a licensee with a warning. A municipality must revoke a sales licence in the event of serious or repeated violations of the act or associated regulations, unless a warning can be deemed a sufficient sanction.

Public decisions

For their supervisory activities, municipalities need to have access to the supervisory decisions made by the county administrative boards and the Public Health Agency of Sweden pursuant to the Tobacco and Similar Products Act. Vendors of tobacco products, e-cigarettes and refill containers also need to be aware of the Public Health Agency's decisions, especially decisions to ban the sale of products in the Swedish market. Consequently, the inquiry proposes supervisory decisions made by the county administrative boards and the Public Health Agency be exempted from the confidentiality protection in the Public Access to Information and Secrecy Ordinance (2009:641).

Information sharing

To help make supervision and supervisory guidance more effective, the inquiry proposes expanded information sharing within a few areas.

Municipalities shall send copies of decisions concerning marketing in cases under the Tobacco and Similar Products Act and the Tobacco-Free Nicotine Products Act (2022:1257) to the Swedish Consumer Agency. The Public Health Agency of Sweden shall inform a municipality if the agency, as part of its operations, becomes aware of something that may be of significance to supervision by the municipality of provisions in these acts.

The Swedish Tax Agency shall, at the request of a municipality, provide the data required by the municipality in order to consider licence applications and conduct supervision in accordance with the Tobacco and Similar Products Act.

Financing of supervision by the Public Health Agency of Sweden

The inquiry proposes that the Public Health Agency be permitted to charge fees for all of the supervision it conducts pursuant to the Tobacco and Similar Products Act, the Tobacco-Free Nicotine Products Act and the Alcohol Act. These fees shall cover the full cost of supervision by the Public Health Agency.

Consequences of an altered alcohol, narcotics, doping, tobacco and gambling (ANDTG) strategy

The inquiry's remit has included analysing what the consequences of altering the overarching goal of ANDTG policy would be in terms of public health.

The inquiry's assessment is that the consequences for public health and use as a whole among the population can be assumed to be positive if the same requirements are imposed on new nicotine products as on tobacco products. It can be expected that this will lead to fewer young people using nicotine products and fewer new users developing nicotine dependence.

Tobacco-free nicotine products are not encompassed by the WHO framework convention or the Tobacco Products Directive, which means that these regulatory frameworks do not restrict how tobacco-free nicotine products can be regulated under national law. However, tobacco products and e-cigarettes are encompassed by the framework convention and the Tobacco Products Directive and may not be regulated under national law in a way that contradicts that which is stipulated in the convention and the directive. It is the opinion of the inquiry that there are grounds to regulate tobacco-free nicotine products in accordance with the requirements imposed on tobacco products and e-cigarettes under the framework convention and the Tobacco Products Directive.

Entry into force and transitional provisions

Entry into force

It is proposed that the new act and ordinance on nitrous oxide enter into force on 1 January 2026. It is also proposed that the amendment to the Act (1996:701) on Swedish Customs' powers at the border between Sweden and another country within the European Union and the amendment to the Public Access to Information and Secrecy Ordinance for supervision of nitrous oxide enter into force on this date.

It is proposed that other proposals enter into force on 1 July 2026.

Transitional provisions

It is proposed that supplying unit packs with fewer than 20 individual portions of tobacco-free nicotine products that have been manufactured prior to entry into force to consumers in the market be permitted up to and including 31 December 2026. Supplying tobacco and nicotine snus that has a nicotine content of more than 12 milligrams per gram and which has been manufactured prior to entry into force to consumers in the market will also be permitted up to and including this date.

It is proposed that a trader who, prior to entry into force, is serving alcohol on a Swedish vessel sailing between Sweden and abroad be permitted to continue doing so, provided the trader applies for a licence to serve alcohol no later than 30 September 2026. If an application for a licence to serve alcohol has been received by the supervisory authority before this date, alcohol may continue to be served until such time as a decision on the licence application has been pronounced. Persons who run catering businesses and who have already submitted notification of the premises where alcohol will be served and had them approved by the municipality prior to entry into force do not need to submit a new notification.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2026:000) om lustgas

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll och syfte

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om försäljning och införsel av lustgas.

2 § Lagen syftar till att motverka användning av lustgas som berusningsmedel.

Förhållandet till andra lagar

3 § Denna lag ska inte tillämpas på lustgas som omfattas av läkemedelslagen (2015:315).

Mängdbegränsning vid försäljning till privatpersoner

4 § Försäljning av lustgas till en privatperson får endast ske om lustgasen finns eller fylls på i en behållare som kan innehålla högst 9 gram lustgas. Högst två sådana behållare får säljas eller fyllas på per köptillfälle och person.

Vid försäljning av lustgas utöver mängdbegränsningen ska den som lämnar ut eller fyller på lustgasen förvissa sig om att köparen är näringsidkare.

Lustgas ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera om köparen är näringsidkare.

Förbud mot försäljning i berusningssyfte

5 § Lustgas får inte säljas om det finns anledning att anta att lustgasen ska användas som berusningsmedel.

Vid bedömningen av om det kan antas att lustgas ska användas som berusningsmedel ska särskilt beaktas på vilket sätt eller i vilket sammanhang som försäljningen sker.

Ålderskrav

6 § Lustgas får inte säljas till den som inte fyllt 18 år.

Den som lämnar ut lustgas ska förvissa sig om att köparen har uppnått den ålder som anges i första stycket.

Lustgas ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera köparens ålder.

Införsel

7 § Lustgas får föras in i landet endast av den som har fyllt 18 år.

En privatperson får per tillfälle föra in högst två behållare som kan innehålla högst 9 gram lustgas vardera.

Anmälan om försäljning och egenkontroll

8 § En näringsidkare får inte bedriva detaljhandel med lustgas utan att först ha gjort en anmälan om försäljningen till Folkhälsomyndigheten.

9 § Den som bedriver detaljhandel med lustgas ska utöva egenkontroll över försäljningen och hanteringen i övrigt av lustgasen och ha ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.

Till anmälan om försäljning enligt 8 § ska egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för Folkhälsomyndighetens tillsyn bifogas. Ändrade uppgifter ska utan dröjsmål anmälas till Folkhälsomyndigheten.

Tillsyn

10 § Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs.

Befogenheter

11 § Folkhälsomyndigheten får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden som behövs för att denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Vitet får inte omvandlas till fängelse.

12 § Vid allvarliga eller upprepade överträdelser av denna lag får Folkhälsomyndigheten förbjuda den som bedriver detaljhandel med lustgas att fortsätta försäljningen eller, om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, meddela varning.

Ett beslut om förbud att fortsätta försäljningen gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Ett förbud får meddelas för en tid av högst sex månader.

Upplysningar och tillträde

13 § Folkhälsomyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för myndighetens tillsyn enligt denna lag.

14 § För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har Folkhälsomyndigheten rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av denna lag eller anslutande föreskrifter och får där göra undersökningar och ta prover. För uttagna prover betalas inte ersättning.

15 § Polismyndigheten ska på begäran av Folkhälsomyndigheten lämna den hjälp som behövs för att Folkhälsomyndigheten ska kunna få sådant tillträde som avses 14 §.

En begäran enligt första stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Kontrollköp

16 § Folkhälsomyndigheten får genomföra kontrollköp i syfte att ge underlag för en dialog mellan myndigheten och den som säljer lustgas om skyldigheten att förvissa sig om att köparen har fyllt 18 år. Vid ett sådant köp får Folkhälsomyndigheten endast anlita en person som har fyllt 18 år.

Ett kontrollköp får genomföras utan att säljaren underrättas i förväg om kontrollköpet. Folkhälsomyndigheten ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta säljaren om kontrollköpet.

Vad som framkommit genom kontrollköp får inte utgöra grund för Folkhälsomyndigheten att meddela föreläggande, förbud eller varning enligt 11 eller 12 §.

Underrättelser

17 § Om en kommun i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn ska kommunen underrätta Folkhälsomyndigheten om detta.

Avgifter

18 § Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig detaljhandel med lustgas.

Folkhälsomyndigheten får ta ut en avgift för den anmälan om försäljning som ska ske enligt 8 §.

Överklagande

19 § Beslut enligt denna lag och enligt anslutande föreskrifter får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Straffbestämmelser

20 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. säljer lustgas i större mängd än vad som föreskrivs i 4 §,
2. säljer lustgas som kan antas användas som berusningsmedel enligt 5 §,
3. säljer lustgas till den som inte uppnått föreskriven ålder enligt 6 §,
4. bedriver detaljhandel med lustgas utan att ha anmält försäljningen enligt 8 §, eller
5. säljer lustgas i strid mot ett meddelat försäljningsförbud enligt 12 §

ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.
Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

21 § Den som har överträtt ett vitesföreläggande ska inte dömas till ansvar enligt denna lag för den eller de gärningar som omfattas av föreläggandet.

Bemyndiganden

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från mängdbegränsningen enligt 4 § första stycket och 7 §,
2. skyldigheten att kontrollera att köparen är näringsidkare enligt 4 § andra och tredje styckena,
3. skyldigheten att kontrollera köparens ålder enligt 6 § andra och tredje styckena,
4. utformningen av egenkontrollprogrammet enligt 9 §,
5. genomförandet av kontrollköp enligt 16 §, och
6. storleken på och betalningen av de avgifter Folkhälsomyndigheten får ta ut enligt 18 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Lagen är tillämplig endast på följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),
3. skjutvapen, ammunition och ljuddämpare som avses i vapenlagen (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § samma lag,
4. injektionssprutor och kanyler,
5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nit-handskar, batonger, karatepinnar, blydagg, spikklubb och liknande,
7. kulturföremål som avses i 5 kap. kulturmiljölagen (1988:950),
8. hundar och katter för annat ändamål än handel,
9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 19 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter *samt* tobaksfria nikotinprodukter vid kontroll av åldersgränsen i 21 §
9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 19 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, tobaksfria nikotinprodukter vid kontroll av åldersgränsen i 21 § lagen (2022:1257) om tobaksfria niko-

¹ Senaste lydelse 2022:1259.

lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter,

tinprodukter *samt lustgas vid kontroll av mängdbegränsningen och åldersgränsen i 7 § lagen (2026:000) om lustgas,*

10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,

11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,

12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter,

15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer,

16. explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.3 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen (2010:1622)

dels att 13 kap. 2 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 1 §, 7 kap. 7 §, 8 kap. 1, 4, 6, 10, 14, 15 och 19 §§, 9 kap. 1 §, 11 kap. 10 § och 13 kap. 1, 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 3 kap. 12 §, 8 kap. 7 a §, 9 kap. 1 a, 1 b och 21 §§, 11 kap. 9 a och 13 §§, och 13 kap. 5 § och närmast före 13 kap. 1 och 5 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

Denna lag syftar till att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar.

Denna lag gäller tillverkning, marknadsföring och införsel eller import av alkoholdrycker och handel med sådana varor. Lagen gäller också tillverkning av sprit samt införsel, import, utförsel, export och handel med sprit samt handel med alkoholhaltiga preparat.

Lagen gäller också marknadsföring, införsel, import och handel med alkoholdrycksliknande preparat.

3 kap.

12 §

Det är förbjudet att i kommersiellt syfte främja detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker. Detsamma gäller sådan införsel som avses i 4 kap. 4 § andra stycket 7.

Förbudet gäller inte när den som bedriver tillåten försäljning enligt denna lag kommunicerar eller marknadsför sin egen verksamhet.

¹ Senaste lydelse 2019:345.

7 kap.

7 §²

Vid marknadsföring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat till konsumenterna genom kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter, ska annonserna på ett tydligt sätt återge en text som informerar om alkoholens skadeverkningar (informationstext). Om det finns flera informationstexter ska minst en av dem återges. Vid upprepad annonsering ska de olika informationstexterna användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka texter som ska återges och hur dessa ska utformas.

Vid marknadsföring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat till konsumenterna genom kommersiella annonser ska annonserna på ett tydligt sätt återge en text som informerar om alkoholens skadeverkningar (informationstext).

Om det finns flera informationstexter ska minst en av dem återges. Vid upprepad annonsering ska de olika informationstexterna användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning.

8 kap.

1 §³

För servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och av alkoholdrycksliknande preparat krävs tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (serveringstillstånd).

Serveringstillstånd som avser servering i inrikes trafik på fartyg, luftfartyg eller järnvägståg (trafik-

För servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och av alkoholdrycksliknande preparat krävs tillstånd (serveringstillstånd). Kravet på serveringstillstånd gäller även för servering på svenska fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet.

Serveringstillstånd meddelas av den kommun där serveringsstället är beläget. Serveringstillstånd som

² Senaste lydelse 2019:345.

³ Senaste lydelse 2019:345.

servering), meddelas dock av den kommun där det företag som vill bedriva serveringen har sitt säte, eller där den person som vill bedriva serveringen har sin hemvist. Har företaget inte säte inom landet eller personen inte sin hemvist inom landet, meddelas tillstånd av Stockholms kommun.

avser servering på fartyg, luftfartyg eller järnvägståg *i inrikes trafik eller på svenska fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet* meddelas dock av den kommun där det företag som vill bedriva serveringen har sitt säte, eller där den person som vill bedriva serveringen har sin hemvist. Har företaget inte säte inom landet eller personen inte sin hemvist inom landet, meddelas tillstånd av Stockholms kommun.

Detaljhandelsbolaget får trots bestämmelserna i första stycket anordna provning av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat för allmänheten enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

4 §

Den som bedriver cateringverksamhet för slutna sällskap kan meddelas stadigvarande serveringstillstånd under förutsättning att den lokal där serveringen äger rum för varje tillfälle anmäls till och godkänns av kommunen.

Den som bedriver cateringverksamhet för slutna sällskap kan meddelas stadigvarande serveringstillstånd under förutsättning att den lokal där serveringen äger rum *och den tid serveringen ska pågå* för varje tillfälle anmäls till och godkänns av kommunen.

Den som bedriver cateringverksamhet ska ha ett eget kök för tillredning av mat för att få stadigvarande serveringstillstånd.

6 §⁴

Anordnande av provsmakning av *spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker* eller av alkoholdrycksliknande preparat vid arrangemang riktade till allmänheten är tillåtet under förutsättning att

Anordnande av provsmakning av *alkoholdrycker* eller av alkoholdrycksliknande preparat vid arrangemang riktade till allmänheten är tillåtet under förutsättning att

⁴ Senaste lydelse 2019:345.

1. arrangören har ett stadigvarande serveringstillstånd som omfattar de drycker eller preparat som provsmakningen avser samt den lokal där provsmakningen ska äga rum, *eller*

2. de partihandlare som deltar enskilt eller gemensamt ansöker om och får ett tillfälligt tillstånd för provsmakning av de drycker eller preparat som avses erbjudas.

Tillståndshavare som avses i första stycket 1 ska innan arrangemanget äger rum göra en anmälan till *kommunen*.

1. arrangören har ett stadigvarande serveringstillstånd som omfattar de drycker eller preparat som provsmakningen avser samt den lokal där provsmakningen ska äga rum,

2. de partihandlare som deltar enskilt eller gemensamt ansöker om och får ett tillfälligt tillstånd för provsmakning av de drycker eller preparat som avses erbjudas,

3. arrangören är en tillverkare av folköl och provsmakningen avser folköl, eller

4. arrangören har uppfyllt kraven i 8 § för att få servera folköl.

Arrangörer som avses i första stycket 1, 3 och 4 ska innan arrangemanget äger rum göra en anmälan till *den kommun där provsmakningen ska äga rum*.

7 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om mängden alkoholdrycker som får serveras vid provsmakning.

10 §

Ansökan om serveringstillstånd görs skriftligen.

Ansökan om serveringstillstånd ska göras skriftligen på ett av Folkhälsomyndigheten fastställt formulär.

Kommunen får ta ut avgift för prövningen enligt de grunder som beslutas av kommunfullmäktige.

Kommunen får även ta ut avgift för tillsyn enligt 9 kap. av den som har serveringstillstånd och av den som bedriver anmälningspliktig detaljhandel med eller servering av folköl.

Regeringen får meddela föreskrifter om den tid inom vilken kommunen ska fatta beslut om serveringstillstånd.

14 §

Serveringstillstånd ska omfatta ett visst avgränsat utrymme som disponeras av tillståndshavaren.

Särskilt tillstånd kan dock meddelas för flera tillståndshavare att utnyttja ett gemensamt serveringsutrymme. Om så har skett ska varje tillståndshavare svara för ordning och nykterhet inom serveringsutrymmet samt för att vad som i övrigt gäller enligt denna lag iakttas under den tid han eller hon bedriver servering där.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur serveringsutrymmet ska vara utformat.

15 §⁵

Stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten får medges endast om serveringsstället har ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat. Gästerna ska kunna erbjudas *ett varierat utbud av* maträtter. Efter klockan 23.00 får matutbudet begränsas till ett fåtal enklare rätter.

Stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten får medges endast om serveringsstället har ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat. Gästerna ska kunna erbjudas *flera olika* maträtter. Efter klockan 22.00 får matutbudet begränsas till ett fåtal enklare rätter.

Serveringsstället ska vara utrustat med ett i förhållande till lokalsalen storlek lämpligt antal sittplatser för matsservering. Om det finns en drinkbar får den ta i anspråk endast en mindre del av serveringsställets totala yta och vara belägen i nära anslutning till matsalen.

Tillfälligt tillstånd för servering till allmänheten får meddelas om serveringsstället tillhandahåller tillredd mat. Detsamma gäller tillstånd för servering i slutet sällskap.

⁵ Senaste lydelse 2012:205.

Tillstånd för servering av starköl, vin och annan jäst alkohol dryck i foajéer till teater eller konsertlokal under paus i föreställning eller konsert får meddelas utan krav på matservering. Det ställs inte heller krav på matservering vid provsmakning enligt 6 eller 7 §.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kraven i första och andra styckena och om undantag i vissa fall från att uppfylla kraven.

19 §⁶

Kommunen beslutar under vilka tider *alkoholdrycker* och alkohol drycksliknande preparat får serveras. Vid bestämmande av tiden för servering ska särskilt beaktas vad som sägs i 17 §.

Kommunen beslutar under vilka tider *spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkohol drycker* och alkohol drycksliknande preparat får serveras. Vid bestämmande av tiden för servering ska särskilt beaktas vad som sägs i 17 §.

Om inte kommunen beslutar annat, får servering av spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkohol drycker eller av alkohol drycksliknande preparat inte påbörjas tidigare än klockan 11.00 och inte pågå längre än till klockan 01.00.

Serveringsstället ska vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång.

Bestämmelserna i första–tredje styckena gäller inte *rumsservering* på *hotell* eller minibar i hotellrum enligt 5 §.

Bestämmelserna i första–tredje styckena gäller inte *servering* på *hotellrum* eller *från* minibar i hotellrum som *avses* i 5 §. *Bestämelsen i tredje stycket gäller inte heller sådan cateringverksamhet som avses i 4 §.*

⁶ Senaste lydelse 2019:345.

9 kap.**1 §⁷**

Folkhälsomyndigheten har, med de begränsningar som anges i 3 och 4 §§, tillsyn över efterlevnaden av denna lag och anslutande föreskrifter.

Länsstyrelsen har tillsyn inom länet. Länsstyrelsen ska också biträda kommunerna med råd i deras verksamhet.

Folkhälsomyndigheten har ansvar för tillsynsvägledningen när det gäller den tillsyn som kommunerna och Polismyndigheten har ansvar för enligt 2 §.

1 a §

Folkhälsomyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av denna lag och anslutande föreskrifter om inte någon annan myndighet har ansvar för detta enligt 2, 3 och 4 §§.

Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter för tillsynen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

1 b §

Länsstyrelsen har tillsyn inom länet över kommunernas tillsynsverksamhet och tillståndsprövning. Länsstyrelsen ska också biträda kommunerna med råd och stöd samt främja samarbete och kunskapsutbyte mellan olika organ för att stärka kommunerna i deras tillsynsfunktion.

⁷ Senaste lydelse 2013:635.

21 §

Folkhälsomyndigheten får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden som behövs för att bestämmelserna om teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

Beslutet får förenas med vite. Vitet får inte omvandlas till fängelse.

11 kap.

9 a §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet främjar detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker eller införsel som avses i 4 kap. 4 § andra stycket 7 i strid med 3 kap. 12 § döms för olovligt främjande till böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år.

10 §⁸

Är gärning som avses i 1, 3 eller 5–9 § att anse som ringa ska inte dömas till ansvar.

Är gärning som avses i 1, 3 eller 5–9 a § att anse som ringa ska inte dömas till ansvar.

13 §

Den som överträtt ett vitesföreläggande som utfärdats med stöd av denna lag ska inte dömas till ansvar enligt lagen för den eller de gärningar som omfattas av föreläggandet.

⁸ Senaste lydelse 2011:1110.

13 kap.

*Centralt register*1 §⁹

Folkhälsomyndigheten ska *med hjälp av automatiserad behandling* föra ett centralt register för tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik.

Folkhälsomyndigheten ska föra ett centralt register för *tillsynsvägledning*, tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik.

3 §

Regeringen får föreskriva att uppgifter till registret får hämtas från register som förs av statlig eller kommunal myndighet

Regeringen får föreskriva att uppgifter till *det centrala* registret får hämtas från register som förs av statlig eller kommunal myndighet.

4 §

Skatteverket får *för sin tillsyn enligt denna lag* ha direktåtkomst till uppgifter om *serveringstillstånd* i registret.

Skatteverket, *kommunerna och länsstyrelserna* får ha direktåtkomst till uppgifter i *det centrala* registret som *behövs för deras tillsyn*. *Kommunerna får dessutom ha direktåtkomst till uppgifter i registret som behövs för deras tillståndsprövning.*

Kommunerna har rätt att ta del av sekretessbelagda uppgifter i de statistikerapporter som en tillståndshavare ska lämna till Folkhälsomyndigheten enligt 9 kap. 14 § andra stycket och som kommunerna behöver för sin tillståndsprövning och tillsyn. Dessa uppgifter omfattas av den direktåtkomst som kommunerna får ha enligt första stycket.

⁹ Senaste lydelse 2013:635.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om begränsningar i direktåtkomstens omfattning.

Register med kunskapsprov

5 §¹⁰

Folkhälsomyndigheten ska föra ett register över resultaten av de kunskapsprov som sökanden av serveringstillstånd ska göra enligt 8 kap. 12 § andra stycket.

Kommunerna får ha direktåtkomst till uppgifter i registret som behövs för deras tillståndsprövning och tillsyn.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. En näringsidkare som före lagens ikraftträdande bedriver alkoholservering på ett svenskt fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet får fortsätta bedriva sådan servering om näringsidkaren senast den 30 september 2026 ansöker om serveringstillstånd. Har en ansökan om serveringstillstånd kommit in till tillståndsmyndigheten före detta datum, får alkoholserveringen fortsätta till dess beslut i tillståndsfrågan meddelats.
 3. Den som bedriver cateringverksamhet och som redan har anmält serveringslokalen och fått den godkänd av kommunen före ikraftträdandet behöver inte göra en ny anmälan för ett serveringstillfälle efter ikraftträdandet.

¹⁰ Tidigare 5 § upphävd genom 2018:450.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter

dels att 7 kap. 6 § ska upphöra att gälla,

dels att 5 kap. 3 §, 7 kap. 1–3, 4 och 5, 9–12, 20 och 21 §§, 8 kap. 3 § och 10 kap. 2, 4 och 7 §§ och rubriken till 6 kap. ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före rubriken till 5 kap. 15 § ska sättas närmast före rubriken till 5 kap. 14 §,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 5 kap. 19 a och 21 §§, 6 kap. 11 §, 7 kap. 3 a och 20 a §§ och 10 kap. 8 § och närmast före 5 kap. 21 § och 6 kap. 11 § nya rubriker av följande lydelse,

dels att det närmast före rubriken till 5 kap. 17 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Gemensamma bestämmelser för tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §¹

En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig.

En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig *och göras på ett av Folkhälsomyndigheten fastställt formulär.*

Tillstånd för detaljhandel meddelas av den kommun där försäljningsstället är beläget. Om ett fysiskt försäljningsställe saknas, meddelas tillstånd av den kommun där det företag som vill bedriva sådan handel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe.

Tillstånd för partihandel meddelas av den kommun där det företag som vill bedriva sådan handel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe.

¹ Senaste lydelse 2022:1262.

19 a §

Det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförbart sätt anskaffa tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare till den som inte har fyllt 18 år.

*Förvaringsförbud**21 §²*

Tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare får inte förvaras i en kommersiell lokal eller tillhörande utrymme om inte varorna får säljas i lokalen.

Med kommersiell lokal avses en lokal där konsumenter tillhandahålls varor eller tjänster.

*6 kap. Rökfria miljöer**6 kap. Rök- och tobaksfria miljöer**Rök- och tobaksfri skoltid**11 §*

Rökning och annan användning av produkter som innehåller tobak är förbjuden för elever i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.

Förbudet gäller i skolbyggnad och dess närområde under tid då undervisning pågår samt under skolresor och utflykter.

² Tidigare 21 § betecknades 5 kap. 20 § genom 2022:1262.

Den som är huvudman för skolan ansvarar för att bestämmelsen följs.

7 kap.

1 §

Folkhälsomyndigheten ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 3 § 1, 2 och 4 och kommunens och Polismyndighetens tillsyn enligt 4 §.

Den myndighet som regeringen bestämmer ansvarar dock för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 3 § 1 över bestämmelserna om identitets- och säkerhetsmärkning i 3 kap. 7 §.

Konsumentverket ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 3 § 3.

Folkhälsomyndigheten ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 3 §, 3 a § 2 och 3 samt kommunens och Polismyndighetens tillsyn enligt 4 §.

Konsumentverket ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 3 a § 1.

2 §

Länsstyrelsen utövar inom länet tillsyn enligt 3 och 4 §§. I tillsynen ingår att

1. följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, och

2. främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra.

Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet över kommunernas tillsynsverksamhet och tillståndsprövning.

Länsstyrelsen ska också biträda kommunerna med råd och stöd samt främja samarbete och kunskapsutbyte mellan olika organ för att stärka kommunerna i deras tillsynsfunktion.

3 §³

Kommunen utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. hälsovarningar, produktpresentation och identitets- och säkerhetsmärkning enligt 3 kap. 1, 3, 4 och 7 §§ på fysiska försäljningsställen,

2. tillhandahållande av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare enligt 2 kap. 7–9 §§ och 3 kap. 2, 5 och 6 §§ på fysiska försäljningsställen,

3. marknadsföring enligt 4 kap. 1, 2 och 4–7 §§ när det gäller marknadsföringsåtgärder på eller i anslutning till fysiska försäljningsställen, och

4. rökfria miljöer som avses i 6 kap. 2 § och som inte är upplåtna enbart för personal samt lokaler som avses i 6 kap. 3 §.

Kommunen utövar tillsyn över att bestämmelserna i 2 och 3 kap. och anslutande föreskrifter följs på fysiska försäljningsställen när det gäller

1. produktkrav enligt 2 kap. 1 § första och andra styckena och 8 §,

2. produktanmälan enligt 2 kap. 3 och 7 §§,

3. rapporteringskyldighet enligt 2 kap. 2, 4, 6 och 9 §§,

4. hälsovarningar enligt 3 kap. 1 och 2 §§,

5. märkning enligt 3 kap. 3 och 4 §§,

6. informationsblad och innehållsdeklaration enligt 3 kap. 5 och 6 §§, och

7. spårbarhet och säkerhetsmärkning enligt 3 kap. 7 §.

3 a §

Kommunen utövar tillsyn över att bestämmelserna i 4 och 6 kap.

³ Lydelse enligt propositionen Genomförande av nya krav på upphettade tobaksvaror, prop. 2023/24:54.

och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. marknadsföring på eller i anslutning till fysiska försäljningsställen enligt 4 kap. 1, 2 och 4–7 §§,
2. rökfria miljöer enligt 6 kap. 2 § som inte är upplåtna enbart för personal samt lokaler enligt 6 kap. 3 §, och
3. rök- och tobaksfri skoltid enligt 6 kap. 11 §.

4 §⁴

Kommunen och Polismyndigheten utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. tillhandahållande av nya tobaksvaror enligt 2 kap. 3 § på fysiska försäljningsställen,
2. försäljning av tobaksvaror, i andra fall än när det gäller gränsöverskridande distansförsäljning, enligt 5 kap. 1, 6–10, 12 och 13 §§,
3. anmälan om försäljning av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare samt egenkontroll, i andra fall än när det gäller gränsöverskridande distansförsäljning, enligt 5 kap. 14 och 16 §§, och
4. åldersgräns enligt 5 kap. 17 och 18 §§.

Kommunen och Polismyndigheten utövar tillsammans eller var och en för sig tillsyn över att bestämmelserna i 5 kap. och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. försäljningstillstånd enligt 5 kap. 1, 2, 8 och 9 §§,
2. anmälan om försäljning enligt 5 kap. 14 §,
3. egenkontroll som inte avser gränsöverskridande distansförsäljning enligt 5 kap. 6, 7 och 16 §§,
4. kontrollskyldighet enligt 5 kap. 10 §,
5. informationskyldighet enligt 5 kap. 12 §,
6. styckeförsäljning enligt 5 kap. 13 §,

⁴ Senaste lydelse 2022:1262.

7. åldersgräns enligt 5 kap. 17 och 18 §§, och
8. förvaringsförbud enligt 5 kap. 21 §.

5 §⁵

Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över att *denna lag* och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. produktkrav och rapporteringskyldighet, i andra fall än som avses i 4 §, enligt 2 kap. 1 § första och andra styckena och 2 kap. 2–11 §§,

2. hälsovarningar, produktpresentation och medföljande information, i andra fall än som avses i 3 §, enligt 3 kap. 1–6 §§,

3. registrering enligt 5 kap. 5 och 15 §§ vid gränsöverskridande distansförsäljning och egenkontroll enligt 5 kap. 6, 7 och 16 §§ vid sådan distansförsäljning, och

4. förbud mot sådan tillverkning eller införsel som avses enligt föreskrifter meddelade med stöd av 11 kap. 5 §.

Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över att *bestämmelserna i 2 och 3 kap.* och anslutande föreskrifter följs om det inte är fråga om tillsyn som ska utövas av kommunen på ett fysiskt försäljningsställe enligt 3 §.

Folkhälsomyndigheten utövar även tillsyn över att *bestämmelserna i 5 och 11 kap.* och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. registrering och egenkontroll vid gränsöverskridande distansförsäljning enligt 5 kap. 5–7, 15 och 16 §§, och

2. förbud mot sådan tillverkning eller införsel som avses enligt föreskrifter meddelade med stöd av 11 kap. 5 §.

9 §

En tillsynsmyndighet som anges i 2–7 §§ får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att

En tillsynsmyndighet som anges i 3–7 §§ får i sin tillsynsverksamhet *avseende tobaksvaror och örtprodukter för rökning* meddela de förelägganden som behövs för

⁵ Lydelse enligt prop. 2023/24:54.

denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

I beslut om föreläggande eller förbud får tillsynsmyndigheten sätta ut vite. Vitet får inte omvandlas till fängelse.

att denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Vitet får inte omvandlas till fängelse.

10 §⁶

En kommun får återkalla ett försäljningstillstånd om

1. tillståndet inte längre utnyttjas,
2. tillståndshavaren *inte uppfyller de krav som gällde för tillståndets meddelande,*

3. det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på det fysiska försäljningsstället, eller i anslutning till detta, eller annars inom den tillståndspliktiga verksamheten utan att tillståndshavaren har ingripit, eller

4. tillståndshavaren har tilldelats *varning* utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.

En kommun *ska* återkalla ett försäljningstillstånd om

2. tillståndshavaren *genom en allvarlig eller upprepade överträdelse har underlåtit att uppfylla de krav som gäller för tillståndet eller på annat sätt har brutit mot denna lag eller anslutande föreskrifter,*

4. tillståndshavaren har tilldelats *en eller flera varningar* utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.

11 §

I stället för återkallelse enligt 10 § *får* kommunen meddela tillståndshavaren en varning, om varning kan anses vara en tillräckligt ingripande åtgärd.

En varning får också meddelas tillståndshavare vid allvarliga eller upprepade överträdelser av det som gäller enligt denna lag eller anslutande föreskrifter.

I stället för återkallelse enligt 10 § *ska* kommunen meddela tillståndshavaren en varning, om varning kan anses vara en tillräckligt ingripande åtgärd.

⁶ Senaste lydelse 2022:1262.

12 §

En tillsynsmyndighet som anges i 3–7 §§ får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att bestämmelserna i denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

En tillsynsmyndighet som anges i 3–7 §§ får i sin tillsynsverksamhet *avseende elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare* meddela de förelägganden som behövs för att bestämmelserna i denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

20 §

Kommunen och Polismyndigheten ska underrätta varandra om förhållanden som är av betydelse för tillsynen.

En kommun som har fattat beslut i ett ärende enligt denna lag ska skicka en kopia av beslutet till Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och den länsstyrelse som berörs av beslutet.

Om beslut enligt andra stycket har betydelse för Konsumentverkets tillsyn enligt 8 § ska en kopia av beslutet även skickas dit.

20 a §

På begäran av en kommun ska Skatteverket lämna uppgifter som kommunen behöver för sin tillståndsprövning eller tillsyn.

21 §⁷

En kommun ska underrätta Folkhälsomyndigheten om den i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn eller för myndighetens marknadskontroll enligt förordning (EU) 2019/1020.

Folkhälsomyndigheten ska underrätta en kommun om den i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för kommunens tillsyn.

⁷ Senaste lydelse 2022:1145.

8 kap.**3 §**

Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter för sin tillsyn över att tillverkare och importörer av tobaksvaror följer 2 kap. 1, 2 och 6 §§.

Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter för sin tillsyn över att tillverkare, importörer, distributörer och detaljhandlare följer lagen.

10 kap.**2 §⁸**

Den som uppsåtligen i strid med förbudet i 3 kap. 1 § tredje stycket tillhandahåller tobaksvaror som saknar föreskrivna hälsovarningar, ska dömas för olovlig tobakshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut tobaksvaror i strid med 5 kap. 17 § första eller andra stycket.

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet förvarar, säljer, lämnar ut eller anskaffar tobaksvaror i strid med 5 kap. 17 § första eller andra stycket, 19 a eller 21 §.

Till ansvar ska inte dömas den som i strid med 5 kap. 21 § förvarar sådana produkter, om det av omständigheterna framgår att produkten vid förvaringen var avsedd för annat än försäljning.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

4 §⁹

Den som uppsåtligen bryter mot 3 kap. 2 § tredje stycket eller 6 § tredje stycket, eller säljer elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare i strid med ett förbud som har meddelats enligt 7 kap. 13 §, ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 5 kap. 14 eller 15 §, eller säljer eller lämnar ut elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare i

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 5 kap. 14 eller 15 §, eller förvarar, säljer, lämnar ut eller anskaffar elektroniska cigaretter eller

⁸ Senaste lydelse 2022:1262.

⁹ Senaste lydelse 2022:1262.

strid med 5 kap. 17 § första eller andra stycket.

påfyllningsbehållare i strid med 5 kap. 17 § första eller andra stycket, 19 a eller 21 §.

Till ansvar ska inte dömas den som i strid med 5 kap. 21 § förvarar sådana produkter, om det av omständigheterna framgår att produkten vid förvaringen var avsedd för annat än försäljning.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

7 §

Tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt *utbyte av* sådant brott ska *förklaras förverkade*, om det inte är uppenbart oskäligt.

Tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt *vinster från* sådant brott ska *förverkas*, om det inte är uppenbart oskäligt.

Förverkande till följd av att någon har anskaffat produkterna i strid med 5 kap. 19 a § får ske även hos den för vilken de har anskaffats.

8 §

Den till vilken tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare har anskaffats i strid med 5 kap. 19 a § ska vara fri från ansvar för medverkan till brott som avses i detta kapitel.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter

dels att 22–24, 25, 26, 28, 35, 36, 41, 45 och 47 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 6 a, 18 a, 21 a, 21 b, 24 a och 47 a §§ och närmast före 18 a och 21 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

En styckförpackning med portionsförpackade tobaksfria nikotinprodukter ska innehålla minst 20 portioner.

Portionsförpackade tobaksfria nikotinprodukter får inte tillhandahållas konsumenter på marknaden på annat sätt än i sådana styckförpackningar som avses i första stycket.

Förvaringsförbud

18 a §

Tobaksfria nikotinprodukter får inte förvaras i en kommersiell lokal eller tillhörande utrymme om inte produkten får säljas i lokalen.

Med kommersiell lokal avses en lokal där konsumenter tillhandahålls varor eller tjänster.

21 a §

Det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförbart sätt

anskaffa tobaksfria nikotinprodukter till den som inte har fyllt 18 år.

Nikotinfri skoltid

21 b §

Användning av tobaksfria nikotinprodukter är förbjuden för elever i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.

Förbudet gäller i skolbyggnad och dess närområde under tid då undervisning pågår samt under skolresor och utflykter.

Den som är huvudman för skolan ansvarar för att bestämmelsen följs.

22 §

Folkhälsomyndigheten ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 24 § första stycket 1–4 och kommunens och Polismyndighetens tillsyn enligt 25 §.

Konsumentverket ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 24 § andra stycket.

Folkhälsomyndigheten ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 24 §, 24 a § 2 samt kommunens och Polismyndighetens tillsyn enligt 25 §.

Konsumentverket ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 24 a § 1.

23 §

Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet enligt 24 och 25 §§. I tillsynen ingår att

1. följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, och

Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet över kommunernas tillsynsverksamhet.

2. främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra.

Länsstyrelsen ska också biträda kommunerna med råd och stöd samt främja samarbete och kunskapsutbyte mellan olika organ för att stärka kommunerna i deras tillsynsfunktion.

24 §

Kommunen utövar tillsyn på fysiska försäljningsställen över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. produktanmälan enligt 5 §,
2. produktkrav enligt 6 §,
3. innehållsdeklaration, hälsovarning och märkning enligt 7 och 8 §§, och
4. rapporteringsskyldighet enligt 14 §.

Kommunen utövar även tillsyn på eller i anslutning till fysiska försäljningsställen över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller marknadsföring enligt 9 och 10 §§.

Kommunen utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs på fysiska försäljningsställen när det gäller

2. produktkrav enligt 6 och 6 a §§,

24 a §

Kommunen utövar även tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. marknadsföring på eller i anslutning till fysiska försäljningsställen enligt 9 och 10 §§, och
2. nikotinfri skoltid enligt 21 b §.

25 §

Kommunen och Polismyndigheten utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. anmälan om försäljning och egenkontroll enligt 17 och 18 §§ när näringsidkaren har säte eller fast försäljningsställe för näringsverksamhet i Sverige, *och*

2. ålderskrav enligt 19 och 20 §§.

Kommunen och Polismyndigheten utövar *tillsammans eller var och en för sig* tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. anmälan om försäljning och egenkontroll enligt 17 och 18 §§ när näringsidkaren har säte eller fast försäljningsställe för näringsverksamhet i Sverige,

2. *förvaringsförbud enligt 18 a §, och*

3. ålderskrav enligt 19 och 20 §§.

26 §

Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över att *denna lag* och anslutande föreskrifter *följs när det gäller*

1. *produktanmälan, produktkrav, rapporteringskyldighet och produktkontroll enligt 5, 6 och 14–16 §§, i andra fall än som avses i 24 § första stycket,*

2. *innehållsdeklaration, hälsovarning och märkning enligt 7 och 8 §§, i andra fall än som avses i 24 § första stycket, och*

3. anmälan om försäljning och egenkontroll enligt 17 och 18 §§ när näringsidkaren saknar säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige.

Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över att *kraven i 5–8 och 14 §§* och anslutande föreskrifter *är uppfyllda om det inte är fråga om tillsyn som ska utövas av kommunen på ett fysiskt försäljningsställe enligt 24 §.*

Folkhälsomyndigheten utövar även tillsyn över att bestämmelserna och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. *produktkontroll enligt 15 och 16 §§, och*

2. anmälan om försäljning och egenkontroll enligt 17 och 18 §§ när näringsidkaren saknar säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige.

28 §

En tillsynsmyndighet som anges i 24–26 §§ får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden *eller förbud* som behövs för att denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

En tillsynsmyndighet som anges i 24–26 §§ får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden som behövs för att denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

35 §

Kommunen och Polismyndigheten ska underrätta varandra om förhållanden som de i sin verksamhet får kännedom om och som är av betydelse för tillsynen.

En kommun som har fattat beslut i ett ärende enligt denna lag ska skicka en kopia av beslutet till Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och den länsstyrelse som berörs av beslutet.

Om beslut enligt andra stycket har betydelse för Konsumentverkets tillsyn enligt 27 § ska en kopia av beslutet även skickas dit.

36 §

Kommunen ska underrätta Folkhälsomyndigheten om den i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn.

Folkhälsomyndigheten ska underrätta en kommun om den i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för kommunens tillsyn.

41 §

Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter av tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter för att ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra de uppgifter som enligt 5 § lämnas till myndigheten.

Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter av tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter för att

1. ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra de uppgifter som enligt 5 § lämnas till myndigheten, och

Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter av tillverkare och importörer för att ta emot, lagra, hantera och analysera de uppgifter som enligt 14 § lämnas till myndigheten samt för att offentliggöra att rapporteringsskyldigheten har uppfyllts.

Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig försäljning enligt 17 §.

2. ta emot, lagra, hantera och analysera de uppgifter som enligt 14 § lämnas till myndigheten samt för att offentliggöra att rapporteringsskyldigheten har uppfyllts.

Folkhälsomyndigheten får även ta ut avgifter för sin tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs.

45 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter i strid med 17 § eller säljer eller lämnar ut tobaksfria nikotinprodukter i strid med 19 § första eller andra stycket, ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter i strid med 17 § ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma gäller den som förvarar, säljer, lämnar ut eller anskaffar tobaksfria nikotinprodukter i strid med 18 a §, 19 § första eller andra stycket eller 21 a §.

Till ansvar ska inte dömas den som i strid med 18 a § förvarar tobaksfria nikotinprodukter, om det av omständigheterna framgår att produkten vid förvaringen var avsedd för annat än försäljning.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

47 §

Tobaksfria nikotinprodukter som varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt *utbyte av* sådant brott ska *förklaras förverkade*, om det inte är uppenbart oskäligt.

Tobaksfria nikotinprodukter som varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt *vinster från* sådant brott ska *förverkas*, om det inte är uppenbart oskäligt.

Förverkande till följd av att någon har anskaffat produkterna i strid med 21 a § får ske även hos den för vilken de har anskaffats.

47 a §

Den till vilken tobaksfria nikotinprodukter har anskaffats i strid med 21 a § ska vara fri från ansvar för medverkan till brott som avses i detta kapitel.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Styckförpackningar med färre än 20 portionsförpackade tobaksfria nikotinprodukter som har tillverkats före ikraftträdandet ska få fortsätta tillhandahållas konsumenter på marknaden efter ikraftträdandet, dock längst till och med den 31 december 2026.

1.6 Förslag till förordning (2026:000) om lustgas

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns kompletterande bestämmelser till lagen (2026:000) om lustgas.

Avgifter

2 § Folkhälsomyndigheten ska ta ut en avgift med X kronor för den anmälan om försäljning som ska ske enligt 8 § lagen (2026:000) om lustgas.

3 § Avgift enligt 2 § ska betalas till Folkhälsomyndigheten på det sätt som myndigheten anvisar.

Avgiften ska ha kommit myndigheten till handa inom 30 dagar från det att myndigheten har anvisat hur betalningen ska ske. Om avgiften inte har kommit myndigheten till handa inom denna tid, får anmälan avvisas.

4 § Folkhälsomyndigheten får om det finns särskilda skäl i det enskilda fallet besluta att en avgift ska sättas ned eller efterskänkas.

Bemyndigande

5 § Folkhälsomyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om

1. undantag från mängdbegränsningen enligt 4 § första stycket och 7 § lagen (2026:000) om lustgas,
2. skyldigheten att kontrollera att köparen är näringsidkare enligt 4 § andra och tredje styckena lagen om lustgas,
3. skyldigheten att kontrollera köparens ålder enligt 6 § lagen om lustgas,
4. utformningen av egenkontrollprogrammet enligt 9 § lagen om lustgas,

5. genomförandet av kontrollköp enligt 16 § lagen om lustgas, och
6. storleken på de avgifter som Folkhälsomyndigheten får ta ut för sin tillsyn enligt 18 § lagen om lustgas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.7 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026 i fråga om punkt 173 och den 1 juli 2026 i fråga om punkt 61.

Nuvarande lydelse

	<i>Bilaga¹</i>
Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen

61. tillsyn enligt lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter eller enligt motsvarande äldre föreskrifter	sekretessen gäller inte för uppgifter som ska offentliggöras enligt 2 kap. 1 och 8 §§ förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter
--	---

Föreslagen lydelse

	<i>Bilaga</i>
Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen

61. tillsyn enligt lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter eller enligt motsvarande äldre föreskrifter	<i>sekretessen gäller inte för Folkhälsomyndighetens och länsstyrelsens beslut i ärenden</i> sekretessen gäller inte för uppgifter som ska offentliggöras enligt 2 kap. 1 och 8 §§ förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter
--	---

¹ Senaste lydelse 2024:77.

173. tillsyn enligt lagen (2026:000) sekretessen gäller inte beslut i ärenden om lustgas

Nuvarande lydelse

Sakregister till bilagan²

Siffrorna avser punkter i bilagan

Lokalt ledd utveckling	106
Läkemedel	16, 28, 33, 126

Föreslagen lydelse

Sakregister till bilagan

Siffrorna avser punkter i bilagan

Lokalt ledd utveckling	106
<i>Lustgas</i>	<i>173</i>
Läkemedel	16, 28, 33, 126

² Senaste lydelsen 2024:77.

1.8 Förslag till förordning om ändring i alkoholförordningen (2010:1636)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkoholförordningen (2010:1636) dels att 4 och 13 §§ ska ha följande lydelse.

dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 b och 15 §§ och närmast före 4 b och 15 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Folkhälsomyndigheten får meddela föreskrifter om

1. kunskapsprov för erhållande av serveringstillstånd samt om undantag från skyldigheten att avlägga sådant prov enligt 8 kap. 12 § alkohollagen (2010:1622),

2. vilka uppgifter som tillståndshavare och andra som bedriver verksamhet med stöd av alkohollagen ska lämna för att myndigheten ska kunna bedriva tillsyn enligt 9 kap. 1 § alkohollagen,

3. vilka uppgifter som ska finnas i ett bevis om tillstånd som en kommun har meddelat enligt 9 kap. 7 § alkohollagen,

4. anlåtande av kontrollbolag vid handel med teknisk sprit enligt 6 kap. 10 § 2 alkohollagen,

5. denaturering av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat och i vilka fall denaturering får underlåtas enligt 6 kap. 10 § 3 alkohollagen,

6. handel i övrigt med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat som behövs till skydd för liv och hälsa enligt 6 kap. 10 § 4 alkohollagen, och

7 hur kontrollköp ska genomföras enligt 9 kap. 15 a § alkohollagen.

2. vilka uppgifter som tillståndshavare och andra som bedriver verksamhet med stöd av alkohollagen ska lämna för att myndigheten ska kunna bedriva tillsyn enligt 9 kap. 1 a § alkohollagen,

6. handel i övrigt med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat som behövs till skydd för liv och hälsa enligt 6 kap. 10 § 4 alkohollagen,

7. hur kontrollköp ska genomföras enligt 9 kap. 15 a § alkohollagen,

¹ Senaste lydelse 2015:466.

8. mängden alkohol som får serveras vid provsmakning enligt 8 kap. 6 och 7 §§ alkohollagen,

9. hur lokaler och andra serveringsutrymmen enligt 8 kap. 14 § alkohollagen ska vara utformade, och

10. vad som avses med
– eget kök i anslutning till serveringslokalen,
– tillagad eller på annat sätt tillredd mat,
– flera olika maträtter,
– enklare rätter,
– lämpligt antal sittplatser, och
– undantag i vissa fall från att uppfylla kraven i 8 kap. 15 § första och andra styckena alkohollagen.

Folkhälsomyndigheten får, i andra fall än de som anges i 9 kap. 9 § 3 och 10 § läkemedelsförordningen (2015:458), meddela föreskrifter om vem som utöver vad som anges i 6 kap. 5 § alkohollagen har rätt att köpa teknisk sprit enligt 6 kap. 10 § 1 alkohollagen.

Avgifter

4 b §

Folkhälsomyndigheten får meddela föreskrifter om storleken på de avgifter som avses i 9 kap. 1 a § alkohollagen.

13 §

Följande informationstexter ska användas i annonser i de fall som avses i 7 kap. 7 § alkohol-lagen (2010:1622).

- | | |
|--|--|
| <p><i>1. Alkohol kan skada din hälsa.</i></p> <p><i>2. Alkohol är beroendeframkallande.</i></p> <p><i>3. Alkohol kan orsaka nerv- och hjärnskador.</i></p> | <p><i>1. Alkohol är beroendeframkallande.</i></p> <p><i>2. Alkohol kan orsaka nerv- och hjärnskador.</i></p> |
|--|--|

4. Alkohol kan orsaka skador på lever och bukspottskörtel.

5. Alkohol kan orsaka hjärnblödning och cancer.

6. Varannan förare som omkommer i singelolyckor i trafiken är alkoholpåverkad.

7. Hälften av alla som drunknar har alkohol i blodet.

8. *Alkohol i samband med arbete ökar risken för olyckor.*

9. Alkoholkonsumtion under graviditeten kan skada barnet.

10. Barn som får alkohol hemma dricker sig berusade oftare än andra barn.

11. *Att börja dricka i tidig ålder ökar risken för alkoholproblem.*

3. Alkohol kan orsaka skador på lever och bukspottskörtel.

4. Alkohol kan orsaka hjärnblödning och cancer.

5. Varannan förare som omkommer i singelolyckor i trafiken är alkoholpåverkad.

6. Hälften av alla som drunknar har alkohol i blodet.

7. Alkoholkonsumtion under graviditeten kan skada barnet.

8. Barn som får alkohol hemma dricker sig berusade oftare än andra barn.

Direktåtkomst

15 §

Kommunerna får ha direktåtkomst till uppgifter i Folkhälsomyndighetens centrala register om serveringstillstånd och de statistikrapporter som en tillståndshavare ska lämna till Folkhälsomyndigheten enligt 9 kap. 14 § andra stycket alkohollagen och anslutande föreskrifter (restaurangrapporter).

Länsstyrelserna får ha direktåtkomst till uppgifter om serveringstillstånd inom sitt län.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter

dels att 6 kap. 1 § ska upphöra att gälla,

dels att 7 kap. 1–4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 2 a §, och närmast före 2 kap. 2 a § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det närmast före 2 kap. 1 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Offentliggörande och lagring”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Innehåll

2 a §

*Snus får inte innehålla mer niko-
tin än 12 milligram per gram.*

7 kap.

1 §

För Folkhälsomyndighetens tillsyn över 2 kap. 1, 2 och 6 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter ska avgifter enligt 2 och 3 §§ betalas.

För Folkhälsomyndighetens tillsyn enligt 7 kap. 5 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter ska tillverkare, importörer, distributörer och detaljhandlare betala en avgift med X kronor per timme. Avgift ska tas ut per påbörjad halvtimme. Avgiften ska tas ut efter utförd tillsyn. Om tillsynen understiger en halvtimme ska avgift inte tas ut.

2 §¹

Den som enligt 2 kap. 2 § första stycket lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter lämnar uppgifter till Folkhälsomyndigheten ska, för varje märke och typ, betala en avgift till Folkhälsomyndigheten

1. *med 14 500* kronor avseende cigaretter,

2. *med 14 500* kronor avseende rulltobak,

3. *med 13 000* kronor avseende tobak för användning i munnen, och

4. *med 13 000* kronor avseende tobaksvaror som inte omfattas av 1–3.

Den som enligt 2 kap. 2 § första stycket lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter lämnar uppgifter till Folkhälsomyndigheten ska, för varje märke och typ, betala en avgift till Folkhälsomyndigheten *med*

1. *X* kronor avseende cigaretter,

2. *X* kronor avseende rulltobak,

3. *X* kronor avseende tobak för användning i munnen, och

4. *X* kronor avseende tobaksvaror som inte omfattas av 1–3.

3 §²

Den som enligt 2 kap. 6 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter lämnar uppgifter till Folkhälsomyndigheten ska, för varje märke och typ, betala en årlig avgift till Folkhälsomyndigheten

1. *med 12 000* kronor avseende cigaretter,

2. *med 6 000* kronor avseende rulltobak,

3. *med 1 000* kronor avseende tobak för användning i munnen, och

4. *med 1 500* kronor avseende tobaksvaror som inte omfattas av 1–3.

Den som enligt 2 kap. 6 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter lämnar uppgifter till Folkhälsomyndigheten ska, för varje märke och typ, betala en årlig avgift till Folkhälsomyndigheten *med*

1. *X* kronor avseende cigaretter,

2. *X* kronor avseende rulltobak,

3. *X* kronor avseende tobak för användning i munnen, och

4. *X* kronor avseende tobaksvaror som inte omfattas av 1–3.

¹ Senaste lydelse 2022:1265.

² Senaste lydelse 2022:1265.

4 §³

Avgift enligt 2 och 3 §§ ska betalas till Folkhälsomyndigheten på det sätt som myndigheten anvisar.

Avgift enligt 1, 2 och 3 §§ ska betalas till Folkhälsomyndigheten på det sätt som myndigheten anvisar.

Avgiften ska ha kommit myndigheten till handa inom 30 dagar från det att myndigheten har anvisat hur betalningen ska ske. Om avgiften enligt 2 och 3 §§ inte har kommit myndigheten till handa inom denna tid, får skyldigheten att lämna uppgifter enligt 2 kap. 2 och 6 §§ lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter anses inte vara fullgjord.

Om det finns särskilda skäl, får Folkhälsomyndigheten i det enskilda fallet besluta att en avgift ska sättas ned eller efterskänkas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Tobaksnus som innehåller en högre halt nikotin än 12 milligram per gram och som har tillverkats före ikraftträdandet ska få fortsätta tillhandahållas konsumenterna på marknaden efter ikraftträdandet, dock längst till och med den 31 december 2026.

³ Senaste lydelse 2022:1265.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1263) om tobaksfria nikotinprodukter

Härigenom föreskrivs att 7 och 15 c §§ förordningen om (2022:1263) om tobaksfria nikotinprodukter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Tobaksfria nikotinprodukter får inte innehålla

1. vitaminer eller andra tillsatser som ger intryck av att en tobaksfri nikotinprodukt innebär en hälsofördel eller minskade hälsorisker,
2. koffein, taurin eller andra tillsatser eller stimulerande ämnen som är förknippade med energi och vitalitet.

Nikotinsnus får inte innehålla mer nikotin än 12 milligram per gram.

15 c §²

Den som bedriver anmälningspliktig försäljning enligt 17 § lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter ska för Folkhälsomyndighetens tillsyn betala en avgift med 1 140 kronor per timme. Avgift ska tas ut per påbörjad halvtimme. Avgiften ska tas ut efter utförd tillsyn. Om tillsynen understiger en halvtimme ska avgift inte tas ut.

För Folkhälsomyndighetens tillsyn enligt 26 § lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter ska tillverkare, importörer, distributörer och detaljhandlare betala en avgift med X kronor per timme. Avgift ska tas ut per påbörjad halvtimme. Avgiften ska tas ut efter utförd tillsyn. Om tillsynen understiger en halvtimme ska avgift inte tas ut.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.
2. Nikotinsnus som innehåller en högre halt nikotin än 12 milligram per gram och som har tillverkats före ikraftträdandet ska få fortsätta tillhandahållas konsumenter på marknaden efter ikraftträdandet, dock längst till och med den 31 december 2026.

¹ Senaste lydelse 2022:1497.

² Senaste lydelse 2023:673.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har enligt direktivet¹ haft i uppdrag att se över och analysera vissa frågor inom alkohol- och tobaksområdet, och därtill närliggande frågor, samt analysera behovet av förändringar och förtydliganden av regelverken. Syftet med uppdraget har varit att säkerställa en sammanhållen och systematisk reglering inom området för att uppnå en effektiv och rättssäker tillämpning till skydd för folkhälsan, med särskilt fokus på att uppnå en hög skyddsnivå för barn och unga.

Uppdraget har innefattat att

- analysera och lämna förslag till reglering som syftar till att stärka skyddet för barn och unga, bland annat i fråga om försäljning av lustgas, marknadsföring av alkohol, produktkrav för tobak och nikotinprodukter, förbud mot langning av tobak och nikotinprodukter samt om tobaks- och nikotinfri skoltid,
- analysera konsekvenserna av en eventuell förändring av det övergripande målet för ANDT-politiken som tar hänsyn till de varierande skadeverkningar som olika tobaks- och nikotinprodukter kan orsaka, bland annat i förhållande till Sveriges internationella åtaganden och EU-rätten,
- analysera hur en effektiv och enhetlig tillsyn av alkohol, tobaks- och nikotinprodukter kan uppnås,
- bedöma utrymmet för och behovet av lättnader i regelverket för att få serveringstillstånd samt överväga om kraven kan moderniseras, förenklas och förtydligas utan att göra avkall på skyddsintresset,

¹ En trygg uppväxt utan alkohol, tobak och nikotinprodukter (dir. 2022:111).

- göra en översyn av regler om förmedlings- och försäljningstjänster av alkoholdrycker samt bedöma behovet av ny reglering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningens uppdrag har utvidgats genom ett tilläggsdirektiv². Enligt tilläggsdirektivet har utredningen också haft i uppdrag att

- analysera och ta ställning till om utformningen av förvaringsförbudet för alkoholdrycker och alkoholdryckliknande preparat bör ändras,
- analysera och ta ställning till om det ska införas ett förvaringsförbud för tobaksvaror och nikotinprodukter, och
- om det bedöms lämpligt, lämna nödvändiga författningsförslag.

Under vissa avsnitt i betänkandet redovisas närmare detaljer om uppdraget.

Enligt direktiven ska vidare utredningen analysera hur föreslagen förhåller sig till relevant EU-reglering samt beskriva och beräkna förslagens ekonomiska effekter och konsekvenser för enskilda, företag, kommuner och staten. Konsekvensanalysen ska enligt direktiven också omfatta en analys av om förslagen har betydelse för det jämställdhetspolitiska delmålet jämställd hälsa eller särskilt berör kvinnor eller män, flickor eller pojkar. I betänkandet ska det vidare redovisas hur förslagen kan komma att påverka barn och unga. Det har inte ingått i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag eller att lämna förslag på skatteområdet.

Det ursprungliga direktivet för utredningens uppdrag finns i *bilaga 1*. Tilläggsdirektivet finns i *bilaga 2*. Uppdraget skulle enligt ursprungsdirektivet redovisas senast den 31 oktober 2023. I och med tilläggsdirektivet har uppdraget förlängts och ska i stället redovisas den 31 mars 2024.

² Tilläggsdirektivet till Utredningen om lustgas och vissa frågor inom alkohol- och tobaksområdet (dir. 2023:71).

2.2 Utredningens arbete

Utredningens egentliga arbete påbörjades i början av september 2022. Det har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med expertgruppen samt löpande kontakter i enskilda frågor med sakkunniga och experter. Utredningen har sammanträtt med expertgruppen vid totalt 8 tillfällen, varav ett sammanträde var ett internat som varade i två dagar.

Utredningen har därutöver haft externa möten med myndigheter. Utredningen har träffat företrädare för Kemikalieinspektionen, Läke-medelsverket, Giftinformationscentralen, Livsmedelsverket, Ekobrottsmyndigheten, Stockholms stad, Folkhälsomyndigheten, Länsstyrelsen i Örebro, Polismyndigheten och Konsumentverket. Utredningen har också träffat representanter för Kommunala alkohol- och tobakshandläggares förening. Utöver det har utredningen deltagit vid ett möte med representanter från WHO Europe, från de nordiska ländernas berörda departement och från de nordiska alkoholmonopolen.

Utredningen har vidare på förfrågan träffat företrädare för organisationer och branschorganisationer inom alkohol och tobaksområdet; Alkoholgranskningsmannen, A non smoking generation, Cancerfonden, IOGT-NTO, JTI Sweden AB i egenskap av representant för tobaksbranschen, Sprit och vinleverantörsföreningen, Svensk dagligvaruhandel, Sveriges Bryggerier, Svenska snustillverkarföreningen, Tobaksfakta och Visita.

Utredningen har träffat Magnus Lundbäck, nikotinforskare och docent i kardiologi vid Karolinska institutet. Utredningen har dessutom ställt skriftliga frågor angående nikotin till Louise Adermark, docent i neurobiologi vid institutionen för neurovetenskap och fysiologi på Göteborgs universitet, och till Hans Gilljam, professor i folkhälsovetenskap vid Karolinska institutet.

Utredningen har vidare ställt skriftliga frågor angående användning av lustgas till Svenska motorsportförbundet, Svenska bilsportförbundet och Sveriges bagare och konditorer. Med anledning av förslaget om reglering av alkoholserving på fartyg i internationell trafik har utredningen dessutom ställt skriftliga frågor till Svensk Sjöfart och till Transportstyrelsen.

Utredningen har tagit del av internationella erfarenheter genom att bevaka de förslag inom lustgasområdet som lagts fram från andra medlemsländer inom EU. Kontakter har också tagits med företrädare

för Norges Helse- og omsorgsdepartement, den danska myndigheten Sikkerhedsstyrelsen, finska Säkerhets och kemikalieverket (Tukes) samt finska Social och hälsovårdsministeriet för att få kunskap om dessa länders regleringar av lustgas.

När det gäller regleringen av rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid samt nikotinhalt i tobaksfria nikotinprodukter har utredningen inhämtat upplysningar från departementen i de övriga nordiska länderna. Utredningen har även varit i kontakt med Lettland, Litauen och Tjeckien samt följt utvecklingen i andra medlemsländer inom EU för att få kunskap om dessa länders reglering av nikotinhalt.

Utredningen har varit i kontakt med Norges, Estlands och Finlands departement i fråga om reglering av alkoholserving på fartyg i internationell trafik.

Experter och sakkunniga i utredningen har löpande informerat om pågående arbete inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU om sådant som har haft beröringspunkter med utredningens arbete.

3 Lustgas

3.1 Utgångspunkter enligt direktivet

I utredningens direktiv anges att användning av lustgas i berusnings-syfte under senare år har blivit en allt vanligare företeelse bland barn och unga. Utredaren ska därför föreslå en reglering av icke-medicinsk användning av lustgas, till exempel bestämmelser om åldersgränser, försäljning, tillsyn, marknadsföring och införsel. Enligt direktiven ska utredaren också analysera förutsättningarna för att utforma en reglering som kan omfatta andra flyktiga ämnen och varor som innehåller ett flyktigt ämne, som vid inandning medför eller kan medföra berusning, inklusive sådana ämnen som ännu inte har utvecklats.

3.2 Vad är lustgas?

Lustgas är en färglös gas med en sötaktig lukt. Det kemiska namnet är dikväveoxid, N_2O . Inom vården används lustgas för smärtlindring och som narkosmedel. När lustgas används inom läkemedelsområdet omfattas den av krav i läkemedelslagen (2015:315).

Lustgas används även inom matlagning till gräddsifoner för att till exempel göra vispgrädde. Lustgas är en godkänd livsmedelstillsats enligt Europaparlamentets och rådets förordning om livsmedelstillsatser¹ och betraktas således som en sådan när den används för att vispa grädde. En gräddsifon är en behållare som fylls med det som ska vispas. En lustgaspatron skruvas ned i behållaren och det som ska vispas kan då tryckas ut med hjälp av lustgasen och blir på en gång vispad. En vanlig storlek för en gräddsifon är 0,5 liter och till den används en patron med lustgas som innehåller ungefär 8 gram lustgas.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1333/2008 av den 16 december 2008 om livsmedelstillsatser.

Lustgas används även inom viss motorsport, såsom vid drifting och dragracing. Lustgasen används då till att öka effekten på fordonets förbränningsmotor. Användningen av lustgas i olika sportgrenar inom motorsport är reglerat i respektive sports reglemente.

Dessutom används lustgas inom elektronikområdet vid tillverkning av till exempel halvledare och LCD skärmar. Lustgas används också inom förpackningsindustrin som en förpackningsgas.

Lustgas är en växthusgas som har stor påverkan på miljö och klimat. Den förstärkta växthuseffekten leder till att jordens medeltemperatur ökar, vilket bland annat medför att klimatet förändras och att havsnivåerna höjs. Lustgas bidrar även till att bryta ner ozonet i stratosfären. Utsläpp av 1 kg lustgas motsvarar cirka 300 kg koldioxid på 100 års sikt².

3.3 Användning av lustgas i berusningssyfte

Namnet lustgas syftar på gasens effekt att framkalla eufori. Lustgas orsakar vid inandning ett rus och gasen används som narkosmedel och smärtstillande medel. Ruset är kort och intensivt med lyckorus och fnissighet som följd samt en känsla av att vara avskärmad från verkligheten. Ruset kulminerar inom någon minut efter inhalationen för att sedan snabbt avta.

Gasen framställdes på konstgjord väg för första gången år 1772 och började användas som rusmedel inte långt därefter. Lustgas användes i samband med ett kirurgiskt ingrepp för första gången den 11 december 1844 när den amerikanske tandläkaren Horace Wells (1815–1848) lät sig bedövas med lustgas i samband med utdragning av en tand.³

En tillfällig användning av lustgas är som regel inte farlig. Den främsta risken vid enstaka tillfällen av inandning är kortvarig syrebrist och svimning. Om gasen andas in direkt från lustgaspatronen kan intaget orsaka köldskador i munnen, näsan och ner i luftvägarna. Vid en frekvent och långvarig användning kan andra allvarliga skador uppkomma. En hög konsumtion leder till brist på vitamin B12 som i sin tur kan medföra nervskador. Långvarig användning kan även leda

² sverigesmiljomal.se/miljomalen/skyddande-ozonskikt/lustgasutslapp (hämtad 2022-12-20).

³ ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/dikväveoxid (hämtad 2022-11-29).

till psykoser, psykiatriska problem och – vilket dock är ovanligt – blodproppar i hjärnan eller lungorna.

Omfattningen av lustgasanvändningen för berusning har enligt Giftinformationscentralen till en början varit relativt låg. På senare år har dock Giftinformationscentralen sett en påtaglig ökning av antalet frågor om lustgas som använts för berusning, från både sjukvården och privatpersoner. Tidigare har det varit en eller två personer per år som har drabbats av kroniska skador. Under 2021 var det 30 sådana fall och fram till november 2022 var det 80 personer som drabbats av allvarliga komplikationer till följd av användning av lustgas som berusningsmedel. De vanligaste besvären är domningar, muskelsvaghet, kognitiv påverkan, psykiska symtom (psykos) och tromboembolism (lung- eller artärembolier). För de personer som drabbats av allvarligare komplikationer är åldersspannet 14–34 år och medelåldern 22,6 år. Uppgifterna från Giftinformationscentralen omfattar de fall där sjukvården eller den enskilde har hört av sig till dem. De fall där sjukvården själva har hanterat en patient som sökt vård för skador som orsakats av användningen av lustgas för berusning framgår således inte av Giftinformationscentralens statistik.

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) genomför varje år en nationell undersökning av skolungdomars erfarenheter av alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel om pengar (ANDTS) bland elever i årskurs 9 och gymnasiets år 2. I 2022 års undersökning⁴ lade CAN till en fråga om lustgasanvändning. Resultatet av den undersökningen visar att 6 procent av eleverna i årskurs 9 hade provat lustgas någon gång. Bland de äldre eleverna i gymnasiets årskurs 2 uppgick motsvarande andel till 17 procent. I 2023 års undersökning⁵ uppgav 5 procent av eleverna i årskurs 9 att de någon gång använt lustgas. Av gymnasielevorna i årskurs 2 var det 14 procent som uppgav att de provat lustgas. Problematiken med missbruket av lustgas har också uppmärksammats i media där unga människor har berättat om sin användning av lustgas och om de allvarliga skador de har fått av användningen⁶. De berättar om att de drabbats av förlamningar och

⁴ CAN:s nationella skolundersökning 2022 Ungas erfarenheter av alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel s. 34–35.

⁵ CAN:s nationella skolundersökning 2023 Ungas erfarenheter av alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel s. 36.

⁶ Se t.ex. en artikel i Aftonbladet, den 27 maj 2022, Pontus fick nervskador av lustgas: ”Sluta direkt”, reporter Adam Westin och ett inlägg på SVT nyheter den 12 oktober 2022, Hon blev förlamad av lustgas: ”Gick som en bebis”, reporter Helena Yohannes Magnusson.

förlorad känsl. De beskriver behov av lång rehabilitering med osäkerhet om de någonsin kommer bli helt återställda.

Det är i dag lätt att få tag på lustgas. Lustgas säljs och marknadsförs på hemsidor och via sociala medier som riktar sig direkt till den som vill använda lustgas för att berusa sig. Det erbjuds stora volymer lustgas med hemkörning och expressleverans på helger och nätter. Det förekommer ofta realisation av produkterna och det är billigare att köpa fler tuber åt gången. Ballonger, som används för inandning av lustgas, och så kallade crackers säljs som tillbehör.

När ballonger används fylls de upp med lustgas och gasen andas sedan in från ballongen. En cracker används för att få ut gasen ur de små patronerna utan att behöva använda en gräddsifon. Lustgasen finns att köpa i olika smaker, som till exempel jordgubbssmak eller mint. Det finns även smaksättningar som användaren själv kan tillföra lustgasen.

Det förekommer att ballonger med lustgas säljs till gäster på krogar och andra allmänna lokaler. Ballonger fyllda med lustgas säljs även på gator och torg, i vart fall i storstäderna. I Stockholms innerstad finns en utbredd gatuförsäljning av lustgas under helgerna. En säljare uppger i en intervju i SVT från den 2 oktober 2021⁷ att han säljer för mellan 1 000 kronor och 10 000 kronor per kväll. Han berättar att det ibland blir bråk mellan säljarna om områden. Det uppstår även ordningsstörningar till följd av att det är många säljare på samma plats. Det finns exempel där Polismyndigheten har tagit initiativ till att krav på tillstånd ska införas för försäljning på utsatta platser genom lokala ordningsföreskrifter för att komma till rätta med problematiken⁸. Det tar dock tid att få beslut om tillståndskrav från kommunen och det kompliceras av att det måste sökas för varje plats för sig. Av Ekobrottsmyndighetens ANDTS-rapportering till Folkhälsomyndigheten 2022 framgår att Ekobrottsmyndigheten har genomfört en mindre granskning över nya bolag som bedriver handel med lustgas på marknaden i region väst. Granskningen visade att försäljningen kunde liknas vid narkotikaförsäljning där det används ”springpojkar” som främst säljer lustgas till unga personer för att brukas i berusningssyfte. Eko-

⁷ Inslag från SVT Lokala nyheter Stockholm den 2 oktober 2021, Försäljarna om lustgasen: ”Vi bråkar om områden”, reporter Alexander Färggren.

⁸ Lokaltidningen Mitt i Stockholm, den 28 november 2022, Nu ska lustgasen bort från Medis och inslag från SVT Lokala nyheter Stockholm den 8 januari 2023, Snart kan det krävas tillstånd för att sälja lustgas på Söder, reporter Helena Yohannes Magnusson.

brottsmyndigheten konstaterade att flera av de granskade bolagen hade kopplingar till brottsliga nätverk.

Den ökade användningen av lustgas för berusningsändamål har inte bara kunnat konstateras i Sverige utan även i flera andra europeiska länder. I en rapport från den europeiska narkotikabyrån, European monitoring centre for drugs and drug addiction (EMCDDA) som publicerades i november 2022⁹, redogörs för hur lustgasen har blivit mer lättillgänglig än den varit tidigare och hur det har vuxit fram en industri som är inriktad på försäljning av lustgas för berusning. Utöver det uppvisar liksom i Sverige flera europeiska länder en ökning av personer med svåra nervskador till följd av långvarig användning av lustgas.

3.4 Andra flyktiga ämnen

Sniffning och boffning av olika flyktiga ämnen har sedan lång tid tillbaka förekommit i samhället. Med sniffning och boffning avses inandning av gaser och andra flyktiga ämnen. I detta betänkande används hädanefter endast begreppet sniffning för att beskriva all slags inandning av flyktiga ämnen.

Under 1950-talet blev sniffning som fenomen vanligare, främst bland yngre tonåringar. Då var sniffning oftast liktydigt med inandning av förtunningsmedel eller andra lättflyktiga kolväten, som till exempel thinner, bensin, terpentin och aceton. Senare kom butangas och propangas, som används i cigarettändare och ingår i gasol, att få en ökad användning som sniffningsmedel, liksom aerosoler, som tjänstgör som drivgas i sprayburkar¹⁰.

Ångorna som inandas transporteras med blodet och når snabbt hjärnan, vilket leder till att ett rus uppstår. Den som sniffat kan bland annat bli mindre medveten om vad som händer runt en, få sluddrigt tal, minskad muskelkontroll, hallucinationer samt trötthet och huvudvärk. Sniffning kan även vara livshotande. Risken för överdos och medvetlöshet uppstår redan vid användning vid ett enstaka tillfälle. Om sniffning kombineras med alkohol eller andra droger, ökar risken för överdos eller medvetlöshet. Den som sniffar regelbundet under längre tid kan få hjärnskador och skador på lever, njurar och andra organ¹¹.

⁹ EMCDDA:s rapport, Recreational use of nitrous oxide: a growing concern for Europe.

¹⁰ CAN:s rapport Drogutveckling i Sverige – rapport 2003 s. 143.

¹¹ drugsmart.se/kunskap/sniffning-och-boffning (hämtad 2022-12-20).

Enligt CAN:s rapport från 2019¹² om skolelevers drogvanor så har sniffningstrenden varit mer eller mindre nedåtgående under hela 2000-talet. Sedan 2012 har andelen elever med sniffningserfarenhet halverats bland niondeklassarna och i gymnasiets år 2. I 2019 års undersökning uppgav 4 procent av niondeklassarna och 3 procent av gymnasieeleverna att de någon gång sniffat eller boffat ett preparat. Resultatet av 2023 års skolundersökning¹³ uppvisar samma låga siffror. I början av millenniet var lim den enskilt vanligaste substansen, följt av spray (doftspray, hårspray etc.) samt annan gas (framför allt butangas). Olika typer av spray och gas blev därefter vanligare, men vid senare skolundersökningstillfällen var lim åter det vanligaste medlet.

Sniffning har huvudsakligen förekommit bland ungdomar under tonåren och har av myndigheter och organisationer beskrivits som ett lokalt fenomen som blossar upp på en ort under en period, men som ofta dör ut igen för att sedan på nytt kunna blossa upp. Som en åtgärd har butiker lokalt många gånger gått ihop och förbjudit produkten för den som inte fyllt 18 år, med goda resultat. En sådan åldersgräns har butiker rätt att införa enligt principen om avtalsfrihet, dvs. sin rätt att själva bestämma vem man vill ingå avtal med, om åldersgränsen har ett berättigat syfte. Ett sådant syfte kan vara folkhälsan.

3.5 Aktuell reglering som berör lustgas

Lustgas som läkemedel

Lustgas är ett godkänt receptbelagt läkemedel. Det innebär att tillverkning och hantering av den medicinska lustgasen följer de krav som EU och läkemedelslagen ställer på läkemedel. Sådan användning av lustgas är godkänd för patienter i alla åldersgrupper.

Medicinsk lustgas används vid narkos och för behandling av kortvariga smärttillstånd inom vården, bland annat vid förlossningar. När lustgas används i vården blandas den ut med syrgas och ges genom inhalation via en tätslutande mask över munnen och näsan under en begränsad tidsperiod. Under sådana kontrollerade former är det inte farligt att använda lustgas.

¹² CAN:s rapport Skolelevers drogvanor 2019, s. 66–67.

¹³ CAN:s nationella skolundersökning 2023 Ungas erfarenheter av alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel, s. 35–36.

Lustgas som används inom vården ska användas i utrymmen med god ventilation eller där speciell utrustning tar hand om utandad gas. Detta för att undvika höga koncentrationer av lustgas i omgivningsluften. Det finns nationella riktlinjer för vilken koncentration av lustgas som inte bör överstigas (hygieniska gränsvärden)¹⁴. Det finns även regler om hur gasbehållare ska hanteras och förvaras. Till exempel ska sådana behållare förvaras i ett låst utrymme utom syn- och räckhåll för barn och hållas åtskilda från brandfarliga ämnen.

Lustgas som livsmedelstillsats

För att en tillsats ska få användas i livsmedel ska den vara godkänd. Lustgas är en EU-godkänd tillsats enligt Europaparlamentets och rådets förordning om livsmedelstillsatser. Tillsatser godkänns av EU-kommissionen, med insyn av Europaparlamentet och Europeiska unionens råd. Alla tillsatser som har godkänts får ett så kallat E-nummer. E:et talar om att EU har godkänt tillsatsen och numret är ett identifikationsnummer som är specifikt för tillsatsen. I bilaga II till förordningen finns en förteckning över livsmedelstillsatser som godkänts för användning i livsmedel och villkoren för användningen av dessa. Förteckningen omfattar bland annat de livsmedel som livsmedelstillsatsen får användas tillsammans med, villkoren för hur livsmedelstillsatsen får användas och begränsningar som gäller försäljningen av livsmedelstillsatsen direkt till slutkonsumenterna. Lustgas har nummer E 942 i förteckningen och namnet anges som dikväveoxid. Lustgas är godkänd för användning i alla livsmedelskategorier, även livsmedel för spädbarn och småbarn. En EU-godkänd tillsats får inte, utan att ha ett undantag, förbjudas att användas som livsmedelstillsats i de livsmedelskategorier som den godkänts för.

Reach-förordningen

Lustgas består av dikväveoxid som är en kemikalie. Ett centralt regelverk på kemikalieområdet är Europaparlamentets och rådets förordning om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av

¹⁴ Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om hygieniska gränsvärden (AFS 2018:1).

kemikalier (Reach-förordningen)¹⁵. Förordningen innehåller regler om registrering, utvärdering, tillstånd och begränsningar av kemiska ämnen. Den syftar till att stärka skyddet av människors hälsa och miljön mot de risker som kemikalier kan utgöra. I princip omfattas alla kemikalier av Reach-förordningen. I artikel 2 finns vissa undantagna ämnen för vilka förordningen inte ska tillämpas. Lustgas faller inte in under något av undantagen.

Ett grundläggande krav enligt Reach-förordningen är att alla kemiska ämnen ska registreras. Den som tillverkar eller importerar ett ämne i vissa kvantiteter är skyldig att registrera ämnet hos den europeiska kemikaliemyndigheten (Echa). I registreringsanmälan ska tillverkaren eller importören redovisa information om ämnet. Anmälningarna utvärderas av Echa. För ett ämne med särskilt farliga egenskaper krävs tillstånd för att få använda eller släppa ut ämnet på marknaden. Ett ämne kan även bli föremål för begränsningar. Lustgas är inte tillståndspliktigt och omfattas inte av några begränsningar enligt Reach-förordningen.

CLP-förordningen

Ett annat centralt regelverk på kemikalieområdet är Europaparlamentets och rådets förordning om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar (CLP-förordningen)¹⁶. CLP-förordningen innehåller regler om hur kemikalier ska klassificeras med avseende på farliga egenskaper och hur de ska förpackas och märkas. Förordningen innehåller också regler om att anmäla uppgifter för kemiska ämnen. Förordningen är tillämplig på alla ämnen oavsett användningsområde, med undantag för ämnen som används i läkemedel, veterinärläkemedel, kosmetiska produkter, medicintekniska produkter, livsmedel och foder.

Enligt CLP-förordningen ska tillverkare och importörer som släpper ut ett ämne på marknaden klassificera ämnet utifrån dess farliga egenskaper. Klassificeringen förutsätter att tillverkaren eller importören

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006.

utvärderar all tillgänglig information om ämnet utifrån de klassificeringskriterier som anges i förordningen. Klassificeringen avser fysikaliska faror (till exempel brandfarlighet eller explosivitet), hälsofaror (till exempel akut toxicitet, allergiframkallande eller cancerframkallande) och miljöfaror.

Det finns detaljerade regler för hur klassificeringen ska gå till. Det är tillverkarna och importörerna av ämnena som själva ska se till att klassificering sker, så kallad självklassificering. För vissa farliga ämnen kan emellertid beslut om klassificering fattas på EU-nivå, så kallad harmoniserad klassificering. Leverantörerna av ett ämne måste följa den harmoniserade klassificeringen.

Om ett ämne har klassificerats som farligt ska leverantörerna säkerställa att ämnet märks och förpackas i enlighet med vad som föreskrivs i CLP-förordningen innan ämnet släpps ut på marknaden. Klassificeringen utgör grunden för den information om risker som ska lämnas via förpackningsmärkning och säkerhetsdatablad. Vidare har klassificeringen betydelse för de krav som ställs på användare i andra rättsakter. En klassificering som cancerframkallande, skadlig för arvsmassan eller reproduktionsstörande kan till exempel medföra att produkten inte får säljas till allmänheten enligt regler i Reach-förordningen.

Lustgas har i dag inte en harmoniserad klassificering. Tillverkare och importörer ska därför självklassificera ämnet enligt de kriterier som CLP-förordningen ställer upp och sedan märka och paketera produkten utifrån självklassificeringen. Frankrike har dock lämnat ett förslag till Echa om att lustgas ska få en harmoniserad klassificering. Ett arbete inom EU pågår därför, men något beslut är ännu inte fattat.

Regleringen av kemikalier i miljöbalken

Lustgas omfattas även av kemikalielagstiftningen i 14 kap. miljöbalken. Kapitlet innehåller bestämmelser om kemiska produkter och biotekniska organismer och varor som på grund av sitt innehåll eller behandling har sådana egenskaper att de behöver regleras. Kemiska produkter som yrkesmässigt tillverkas i eller förs in till Sverige ska enligt 14 kap. 10 § anmälas till Kemikalieinspektionen för registrering i ett nationellt produktregister. I 8 § finns bemyndiganden för rege-

ingen eller den myndighet som regeringen bestämmer att bland annat meddela föreskrifter i fråga om hantering, införsel och utförsel när det gäller kemiska produkter.

Produktsäkerhetslagen

Produktsäkerhetslagen (2004:451) syftar till att säkerställa att varor och tjänster som tillhandahålls konsumenterna inte orsakar skada på person. Lagen gäller för i princip alla sorters varor och tjänster. Genom bestämmelserna om varor genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produkt-säkerhet.

Produktsäkerhetslagen innehåller ett allmänt säkerhetskrav (7 §). Det innebär att varor som tillhandahålls av näringsidkare ska vara säkra. En vara är säker i produktsäkerhetslagens mening, om den vid normal eller rimligen förutsägbar användning och livslängd inte för med sig någon risk för människors hälsa och säkerhet eller bara en låg risk. Riskerna måste vara godtagbara med beaktande av hur varan eller tjänsten används och ska vara förenliga med en hög skyddsnivå när det gäller människors hälsa och säkerhet. Om en vara inte motsvarar dessa krav är den att anse som farlig (8 §). Vid bedömningen av om en risk hos en vara ska anses vara godtagbar finns vissa kriterier som det ska tas särskild hänsyn till. Däribland finns egenskaper, utförande, säkerhetsinformation, inverkan på andra varor samt risker för vissa konsumentgrupper, särskilt barn och äldre (9 och 10 §§).

Marknadsföringslagen

Marknadsföringslagen (2008:486) innehåller generella regler om marknadsföring och gäller oavsett vilken vara som marknadsförs. Lagen tillämpas när näringsidkare marknadsför eller själva efterfrågar produkter i sin näringsverksamhet och innehåller bestämmelser om reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter (2 och 3 §§). Lagen genom-

för Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder¹⁷.

Enligt marknadsföringslagen får marknadsföring inte vara otillbörlig. Vilseledande marknadsföring (9, 10 och 12–17 §§) är otillbörlig om den påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens, vanligen konsumentens, förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut (8 §). Även aggressiv marknadsföring och marknadsföring som strider mot god marknadsföringssed är att anse som otillbörlig om den i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar konsumentens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut (5–7 §§).

En näringsidkare vars marknadsföring är otillbörlig får förbjudas att fortsätta med denna eller med någon annan liknande åtgärd (23 §). En näringsidkare som vid sin marknadsföring låter bli att lämna väsentlig information får åläggas att lämna sådan information (24 §). Ett förbud enligt 23 § eller ett åläggande enligt 24 § ska förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövt (26 §). Patent- och marknadsdomstolen är behörig domstol för förbud och åläggande (46 a §). Talan om förbud eller åläggande får väckas av Konsumentombudsmannen, en näringsidkare som berörs av marknadsföringen eller en sammanslutning av konsumenter, näringsidkare eller löntagare (47 §). I fall som inte är av större vikt får Konsumentombudsmannen meddela ett sådant föreläggande. Föreläggande ska förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövt (28 §).

3.6 Annan närliggande reglering

Förordningen om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m.

Sedan den 1 april 1978 gäller förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m. Den reglerar hantering av flyktiga lösningsmedel som vid inandning medför eller kan befaras medföra berusning (1 §). I syfte att hindra eller motverka att flyktiga lösningsmedel används i berusningssyfte, får Läkeemedelsverket enligt förordningen meddela särskilda föreskrifter om märkning, för-

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktiv om otillbörliga affärsmetoder).

varing och försäljning efter samråd med Kemikalieinspektionen. Verket får även förbjuda försäljning av visst varuslag till den som inte har fyllt 18 år (2 §). Läkemedelsverket ansvarar för tillsynen och ska i samråd med Kemikalieinspektionen offentliggöra vägledande förteckningar över ämnen och varor som vid inandning medför berusning eller kan befaras medföra berusning (3 §). Under 2000-talet tog Läkemedelsverket fram förslag till föreskrifter om flyktiga lösningsmedel samt förslag till förteckning över de flyktiga lösningsmedel som avsågs omfattas av nyss nämnda föreskrifter. Läkemedelsverket föreslog särskilda bestämmelser om märkning, förvaring och försäljning av de flyktiga lösningsmedel som fanns angivna i förteckningen. Föreskrifterna skickades på remiss till myndigheter och organisationer. I remissvaren uppmärksammades vissa problem med de föreslagna föreskrifterna. Kemikalieinspektionen påpekade att endast tre av de fem produktgrupper som Läkemedelsverket föreslagit var flyktiga lösningsmedel som kunde anses omfattas av verkets föreskrifter. Kemikalieinspektionen anmärkte att propan och butan är drivgaser och bränsle och alltså inte lösningsmedel. Mot bakgrund av de problem som framfördes kom Läkemedelsverket inte att besluta om några föreskrifter om flyktiga lösningsmedel.

Narkotikautredningen lade i sitt betänkande Bättre kontroll av missbruksmedel. En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m. (SOU 2008:120) fram ett förslag om att ersätta 1977 års förordning med en ny förordning. Den nya förordningen skulle omfatta flyktiga ämnen. Flyktiga ämnen ansågs var ett vidare begrepp som på ett bättre sätt skulle innefatta alla typer av substanser som kan sniffas. Enligt förslaget skulle Statens Folkhälsoinstitut, numera Folkhälsomyndigheten, för en viss tid i en eller flera kommuner få meddela särskilda föreskrifter om marknadsföring, försäljning och märkning i butik samt även förbud mot försäljning av visst varuslag till den som inte har fyllt 18 år. Även om regeringen i propositionen En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning (prop. 2010/11:4) instämde med utredningen om att en ny förordning behövde införas så genomfördes inte förslaget.

Lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor gäller varor som på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och som kan användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan (1 §). I propositionen Kontroll av syntetiska droger m.m. (prop. 1997/98:183 s. 47–48) framgår att lagen i huvudsak är avsedd att tillämpas på varor som inte har några mer allmänna användningsområden, till exempel vissa narkotikaliknande substanser som ännu inte har kunnat klassificeras som narkotika. Lagen är inte avsedd att tillämpas på varor eller ämnen som har mer erkända användningsområden, som till exempel metanol, etanol eller tobak. Gamma-butyrolaktob (GBL) och 1,4-butandiol (a,4-BD) omfattas dock av lagen trots att de även har ett industriellt användningsområde. Syftet med lagen är att kunna kontrollera kemiska ämnen som medför fara för den enskildes liv eller hälsa och som används i berusningssyfte, men som aldrig kan uppfylla de kriterier som krävs för narkotikaklassificering. Lagen kan bara tillämpas på sådana varor som inte omfattas av narkotikastrafflagen (1968:64) eller lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, och som inte heller är godkända som läkemedel (2 §).

I 12 § förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten föreskrivs att myndigheten ska bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av varor som inte utgör läkemedel och utreda behovet av kontroll av varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Regeringen föreskriver sedan på vilka varor lagen ska tillämpas (1 § andra stycket lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor). Varor som avses i lagen får inte utan tillstånd föras in i landet, överlåtas, framställas, förvärvas i överlåtelsesyfte, anskaffas, bearbeta, förpackas, transporteras, förvaras eller på annat sätt hanteras om varorna inte är avsedda för eget bruk, bjudas ut till försäljning eller innehas (3 §). Det är straffbart att uppsåtligen bryta mot någon av dessa bestämmelser (4 § och lagen [2000:1225] om straff för smuggling).

Av 4 § förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor framgår att Folkhälsomyndigheten även är tillsyns- och tillståndsmyndighet. Myndigheten får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål och får även meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelse-

syfte, utbudande till försäljning, innehav, anteckningar och märkning samt om undantag från kravet på tillstånd. Om en verksamhet inte följer reglerna för att hantera hälsofarliga varor, får Folkhälsomyndigheten besluta om förelägganden eller förbud (3 c § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor).

3.7 Lagstiftning i andra länder

Finland

I Finland finns sedan den 1 september 2013 en reglering¹⁸ som innebär att kemikalier inte får överlätas om det finns orsak att misstänka att de skaffas i uppenbart berusningssyfte eller annat missbruk som kan medföra särskild risk för hälsan. Med stöd av denna bestämmelse och regler om marknadskontroll¹⁹ har den ansvariga myndigheten Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes) möjlighet att vidta åtgärder mot försäljningen av dessa kemikalier, som till exempel lustgas, genom att meddela förelägganden eller förbud.

I den finska alkohollagen²⁰ finns ett förbud mot åtgärder som strider mot god sed. Åtgärder som anses strida mot god sed får inte vidtas i verksamheter som bedriver alkoholförsäljning. Det anses strida mot god sed att till exempel uppmana människor att göra något riskfyllt i påverkan av alkohol eller att ytterligare främja användningen av narkotika, läkemedel eller kemikalier. Hänvisningen till kemikalier i alkohollagstiftningen syftar särskilt till lustgas²¹.

Danmark

I Danmark regleras lustgas i Lattergasloven.²² Lagen trädde i kraft den 10 juni 2020 och syftet med lagen är att stoppa människors användning av lustgas som berusningsmedel.

Lagen innehåller regler om förbud mot försäljning av lustgas till unga under 18 år samt i butiker där även alkohol, tobak och e-cigaretter säljs. Det är även förbjudet för unga under 18 år att föra in lust-

¹⁸ Statsrådets förordning om detaljförsäljning av kemikalier 644/2013 (3 §).

¹⁹ Lag om marknadskontrollen av vissa produkter 16.12.2016/1137.

²⁰ Alkohollag, 28.12.2017/1102 (4 §).

²¹ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till alkohollag och vissa lagar som har samband med den, RP 100/2017 rd s. 77–78.

²² Lov om salg og markedsføring af lattergas til forbrugere, Lov nr 800 af 09/06/2020.

gas till Danmark. I lagen fastställs även kvantitetsgränser för försäljning och införsel om högst 17 gram per konsument och dag.

En utvärdering²³ av lagen har sammanställts av det danska näringsdepartementet (Erhvervsministeriet) i syfte att undersöka effekterna av reglerna och se om det finns behov av ytterligare begränsningar. Vid utvärderingen har den danska hälsomyndigheten (Sundhedsstyrelsen) bedömt att användningen av lustgas har minskat sedan lagstiftningen kom på plats. Samtidigt har dock kunnat konstateras att säljkanalerna har flyttats från fysiska butiker och webbshopar till sociala medier och till försäljning mellan konsumenterna. Olika problemområden med den nuvarande lagstiftningen har identifierats och Danmark avser att föra in ytterligare begränsningar för lustgas.

I ett förslag till lag om ändring av lattergasloven²⁴ föreslås skärpta regler för försäljning till konsumenterna (bland annat att all försäljning i berusningssyfte ska förbjudas oavsett mängd), kontroll av danska företags organisationsnummer vid köp av mer än 17 gram lustgas, förbud mot innehav av lustgas på allmänt tillgängliga platser och möjlighet att stänga av profiler och andra gränssnitt online som är förknippade med marknadsföring av lustgas till konsumenterna.

Frankrike

Frankrike införde den 1 juni 2021 bestämmelser i folkhälsolagen²⁵ med en rad skyddsåtgärder för att förhindra farlig användning av lustgas som främst riktar sig till minderåriga men även unga vuxna. Bestämmelserna infördes efter att de franska hälso- och sjukvårdsmyndigheterna hade noterat en ökning av förgiftningsfall i samband med användning av lustgas för berusning. Antalet förgiftningsfall som hade anmälts till den franska nationella läkemedelsmyndigheten (National Agency for the Safety of Medicines and Health Products – ANSM) bland den yngre populationen, främst unga vuxna, hade femdubblats: från 47 fall år 2019 till 254 fall år 2020. Det hade också skett en ökning av antalet rapporter om allvarliga hälsoeffekter som berör det centrala nervsystemet och ryggmärgen. Dessa ökade från 37 allvarliga fall på två år (2018 och 2019) till 82 fall under 2020. I lagen finns bestämmelser om förbud mot försäljning till minder-

²³ Evaluering af lattergasloven, 31/08/2021.

²⁴ Forslag til Lov om ændring af lov om salg og markedsføring af lattergas til forbrugere.

²⁵ Code de la santé publique.

åriga, förbud mot försäljning på pubar och i tobaksaffärer och förbud mot försäljning av ”crackers” som möjliggör användning av patroner utan sifon.

Frankrike har också i juli 2023 beslutat om en förordning²⁶ om fastställande av högsta tillåtna kvantiteten för försäljning till privatpersoner av produkter som innehåller dikväveoxid. I förordningen föreskrivs att endast försäljning av dikväveoxid i patroner på upp till 8,6 gram och högst 10 patroner är tillåtet till privatpersoner. Inga andra förpackningar får säljas till privatpersoner. Det är således inte möjligt att sälja flaskor, cylindrar och andra behållare för vilka det enda syftet är inandning för berusningsändamål.

Förordningen gäller inte yrkesutövare inom livsmedels- eller restaurangbranschen som kan intyga sitt yrke när denne köper produkten.

Huvudsyftet med förordningen är att skydda människor mot följderna av användningen av lustgas som berusningsmedel genom att begränsa försäljningsvolymen till privatpersoner av produkter som innehåller lustgas.

Frankrike har också i januari 2022 inlett ett förfarande vid den Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) om en harmoniserad klassificering av lustgas.

3.8 En ny lag om lustgas

Utredningens förslag: Det ska införas en ny lag om lustgas.

Användning av lustgas för berusning är ett gammalt fenomen. Fram till för ett par år sedan har användningen dock inte varit så vanlig. Av Giftinformationscentralens statistik framgår att det under tidigare år har varit omkring en eller två personer per år som drabbats av kroniska skador. De senaste åren har dock en förändring skett och det har från flera håll larmats om att lustgas används för berusning i en allt större omfattning. Giftinformationscentralen har på senare år haft en kraftig ökning av samtalen om lustgas, från några enstaka per år till ungefär ett om dagen. Av Giftinformationscentralens statistik framgår även att antalet personer som drabbats av allvarliga skador har

²⁶ Förordning av den 19 juli 2023 om fastställande av den högsta tillåtna kvantiteten för försäljning till privatpersoner av produkter som förtecknas i artikel L. 3611–1 i folkhälsolagen och som innehåller dikväveoxid.

ökat. Under 2021 var det 30 fall av allvarliga skador och under 2022 var det fram till november 80 sådana fall. Det är således på senare år som användningen har blivit mer utbredd. Giftinformationscentralens uppgifter indikerar att ökningen är betydande.

Som redogjorts för i avsnitt 3.3 visar resultatet av CAN:s skolundersökning från 2023 att 5 procent av eleverna i årskurs 9 hade provat lustgas någon gång och 14 procent av de äldre eleverna i gymnasiets årskurs 2. Detta visar på en liten nedgång av användningen jämfört med 2022. Det var dock första gången som en särskild fråga ställdes om elevernas användning av lustgas i skolundersökningen år 2022. Det går därför inte att dra någon säker slutsats av nedgången. Möjligen har den kraftiga ökningen av användningen stagnerat.

Användningen av lustgas har uppmärksammats i media där flera unga människor har berättat om sin användning av lustgas och de skador de fått av användningen. Det har även rapporterats om stor nedskräpning av tomma lustgastuber till följd av användningen i berusningssyfte. En ökad användning av lustgas som berusningsmedel kan även ses i flera länder i Europa.

Hand i hand med att flera personer testat och använder lustgas som berusningsmedel har också en marknad vuxit fram med företag vars hela affärsidé är att sälja lustgas som berusningsmedel. Lustgasen säljs framför allt på hemsidor och via sociala medier som riktar sig direkt till den som vill berusa sig. Denna försäljning av lustgas har utökats från små behållare som används till gräddsifoner till stora behållare som rymmer flera kilo lustgas. Inte sällan sker försäljningen till rabatterade priser, särskilt vid köp av flera behållare. I framför allt storstäderna finns också uppgifter om gatuförsäljning av lustgas. Det finns exempel där företrädare för Polismyndigheten har framställt önskemål till kommunen om krav på lokala tillstånd för försäljning på utsatta platser med stöd av ordningslagen (1993:1617) och lokala ordningsföreskrifter för att komma till rätta med problematiken. Dessa åtgärder tar dock tid och är otillräckliga då försäljningen sannolikt bara flyttar till andra platser eller till den redan omfattande försäljningen på nätet.

Lustgasanvändning för berusning bland barn och unga vuxna är mycket oroväckande. Ur ett folkhälsoperspektiv är det bekymmersamt att antalet personer med allvarliga skador på grund av användningen ökar kraftigt. Som redogjorts för i avsnitt 3.3 är det i vissa fall fråga om allvarliga nervskador samt kognitiva och psykiatriska sym-

tom. Dessutom är det oroande, såsom framgår av CAN:s skolundersökningar, att det är många barn och ungdomar som har testat lustgas för att berusa sig. Med hänsyn till detta finns ett behov av att begränsa försäljningen av lustgas.

Både produktsäkerhetslagen och marknadsföringslagen är tillämpliga på försäljningen och saluförandet av lustgas. De krav som ställs på produkters säkerhet och på marknadsföringen av produkterna i dessa lagstiftningar är dock generella och utgör trubbiga instrument för att komma åt lustgasanvändning för berusning. Enligt produktsäkerhetslagen ska en vara eller en tjänst vid normal eller rimligen förutsebar användning och livslängd inte föra med sig någon risk för människors hälsa och säkerhet eller bara en låg risk. Kemikalieinspektionen har påtalat att det allmänna säkerhetskravet visserligen eventuellt inte är uppfyllt när lustgas säljs som ett berusningsmedel, men ser ändå vissa problem med att genom den lagstiftningen komma åt lustgasanvändning för berusning. En aspekt som inspektionen lyft fram är att ingripanden enligt den lagen endast kan rikta sig mot enskilda aktörer som uttryckligen säljer det i berusningssyfte, till skillnad från en lag som förbjuder all försäljning i det syftet. Även när det gäller marknadsföringslagen finns en liknande problematik. En talan om otillbörlig marknadsföring riktas mot en enskild aktör och gäller omständigheterna i det specifika fallet. En sådan åtgärd skulle få en begränsad effekt och inte träffa hela branschen. En särskild reglering om försäljning av lustgas bör därför införas.

Som redogjorts för ovan i avsnitt 3.5, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer enligt 14 kap. 8 § miljöbalken meddela föreskrifter om hantering, införsel och utförsel av kemikalier. Lustgas är en kemikalie och omfattas således av bestämmelsen. Eftersom det i dagsläget saknas bestämmelser som reglerar försäljningen av lustgas som berusningsmedel är det angeläget att en reglering kan införas så snart som möjligt. En förordning om lustgas med stöd av det redan befintliga bemyndigandet i miljöbalken skulle mot den bakgrunden vara att föredra framför en ny lag som tar längre tid att få på plats. Regleringen i miljöbalken, som visserligen syftar till att skydda människor och miljön från skador som orsakas av kemikalier, har dock inte som ändamål att reglera berusningsmedel. De åtgärder som utredningen anser vara nödvändiga för att stävja användningen av lustgas som berusningsmedel och som därför föreslås i kommande avsnitt är relativt ingripande åtgärder mot enskilda näringsidkare och

även mot privatpersoner. Den typen av åtgärder bör därför regleras i lag. Det är också i linje med hur liknande produkter på folkhälsoområdet, som till exempel alkohol och tobak, är reglerade. Utredningen anser därför att de grundläggande bestämmelserna kring lustgas ska tas in i en ny lag. Mer detaljerade bestämmelser och sådana bestämmelser som kan komma att behöva förändras över tid regleras lämpligen i förordning och föreskrifter.

3.9 Lagens syfte och förhållande till annan lagstiftning

Utredningens förslag: Lagen ska innehålla bestämmelser om försäljning och införsel av lustgas. Lagen ska syfta till att motverka användningen av lustgas för berusning.

Lagen ska inte tillämpas på lustgas som omfattas av läkemedelslagen.

Lagens syfte och innehåll

Användningen av lustgas som berusningsmedel kan innebära betydande hälsorisker. Som redogjorts för i avsnitt 3.3 kan en långvarig användning av lustgas bland annat leda till allvarliga nervskador och psykiatriska symtom. Användningen av lustgas som berusningsmedel har ökat kraftigt under de senaste åren och förekommer både bland barn och unga vuxna. Den senaste tidens utbredning av lustgasanvändning för berusning är oroväckande och det är angeläget att användningen inte normaliseras. Den nya lagen om lustgas ska således syfta till att förhindra användning av lustgas som berusningsmedel och minska hälsoriskerna.

Lustgas har som tidigare nämnts flera legitima användningsområden inom sjukvården och industrin samt som livsmedelstillsats. Med hänsyn till denna legitima och i vissa fall angelägna användningen av lustgas är det inte önskvärt med ett totalförbud mot försäljning av lustgas. Regleringen måste i stället riktas in på försäljningen av lustgas som berusningsmedel. Lagen bör därför innehålla bestämmelser som reglerar försäljning och införsel av lustgas.

Medicinsk lustgas ska inte omfattas av lagen

Lustgas är ett godkänt läkemedel och används inom vården vid bedövning och för kortvarig smärtlindring, bland annat vid förlossningar. Medicinsk lustgas är identisk med den lustgas som regleras i den nya lagen och skulle kunna falla inom ramen för den nya lagstiftningen. Den medicinska lustgasen omfattas dock redan av en ändamålsenlig lagstiftning på läkemedelsområdet och ska därför inte omfattas av den föreslagna lagen om lustgas.

3.10 Ska andra flyktiga ämnen omfattas av lagen?

Utredningens bedömning: Lagen bör inte omfatta andra flyktiga ämnen än lustgas.

Det finns inte något behov av reglering för att fånga upp nya kemiska ämnen som efterliknar lustgas.

Sniffning har från och till varit ett problem i samhället. När sniffningen började uppmärksammas var den förknippad med inandning av förtunningsmedel och andra lättflyktiga kolväten som till exempel thinner och bensin. Senare började även butangas och propangas som finns i cigarettändare och gasol att sniffas samt aerosoler som utgör drivgas i sprayburkar. På senare tid har det även blivit vanligt att lustgas inandas. Gemensamt för de produkter som används för sniffning är att de lätt kan förgasas, inandas och ge berusning.

Som redogjorts för i avsnitt 3.3 kan inhalering av lustgas få allvarliga konsekvenser, särskilt vid långvarig användning. Även sniffning av andra flyktiga ämnen är farligt. Vissa sniffningspreparat kan till och med vara direkt livshotande vid användning vid endast ett tillfälle. Inandning av butangas och propangas gör att den delen av hjärnan som reglerar hjärtverksamheten kan störas, så att hjärtat slår okontrollerat eller i värsta fall stannar. Frågan är om en ny lag bör omfatta även andra flyktiga ämnen än lustgas.

Det kan alltså konstateras att alla flyktiga ämnen som har kommit att användas för berusning är farliga och kan få mycket allvarliga konsekvenser för folkhälsan. Detta talar naturligtvis för att en reglering bör införas som syftar till att generellt begränsa tillgången till flyktiga ämnen. Härtill kommer att det framför allt är barn och ungdomar

som sniffar andra flyktiga ämnen. Eftersom barn och ungdomar är en särskilt skyddsvärd grupp i samhället är en rimlig ståndpunkt att en reglering bör göras generell så att den kommer att omfatta de flyktiga ämnen som framför allt används av dem. Det talar således för att en lag införs som omfattar alla flyktiga ämnen som kan användas i berusningssyfte.

För att en lag om flyktiga ämnen ska bli tillräckligt specifik för att bli rättssäker krävs dock att de flyktiga ämnena kan avgränsas på ett tydligt sätt. Eftersom det kan röra sig om varor med vitt skilda egenskaper och varierande effekter är det inte möjligt att ge flyktiga ämnen en gemensam definition som med någon exakthet kan klargöra vilka ämnen det är fråga om. En definition i lag som ska täcka alla flyktiga ämnen måste därför med nödvändighet bli mycket generell.

En generell definition – som endast anger till exempel att lagen omfattar flyktiga ämnen som kan användas för berusning och medföra fara för hälsan – skulle dock leda till att alla sådana ämnen omfattas oavsett om vissa sådana ämnen aldrig faktiskt har använts i ett sådant syfte. En sådan reglering riskerar att gå utöver syftet att motverka användningen av lustgas som berusningsmedel och obefogat försvåra en legitim användning. Eftersom flyktiga ämnen regelmässigt har en allmän användning skulle det också innebära att en mängd undantag från lagens tillämpningsområde skulle behöva införas som också blir generella och riskerar att antingen bli för vida eller för snäva.

Vid tillkomsten av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor anmärkte flera remissinstanser och Lagrådet på att det inte fanns någon närmare avgränsning av de hälsofarliga varorna (se prop. 1997/98:183 s. 39). Lagrådet framhöll dock samtidigt att det fanns ett behov av att ha möjlighet att vid ändringar i missbruksmönster snabbt ingripa mot nya droger. Det var därför acceptabelt att det i lagen infördes ett bemyndigande till regeringen att föreskriva vilka produkter som skulle omfattas utan att någon närmare avgränsning infördes i lagen.

På narkotikaområdet tas ständigt nya produkter fram och det finns därför ett starkt behov av ett förfarande som tillförsäkrar att nya droger snabbt kan komma att omfattas av lagstiftningen.

Behovet av reglering gör sig dock inte gällande på samma sätt för flyktiga ämnen. De varor som hittills har använts till sniffning har inte förändrats till sin struktur på samma sätt som på narkotikaområdet. Det är varor som finns på marknaden och har allmänna, men skilda användningsområden. Myndigheter och organisationer har kon-

staterat att sniffning tidigare utgjort lokala problem som blossat upp på en viss ort under en period för att sedan dö ut. Eftersom problemen inte fått en nämnvärd spridning har lokala åtgärder av butiker på orten, såsom till exempel åldersgräns och tillfälligt borttagande av produkten ur sortimentet, fungerat effektivt. Enligt CAN:s senaste skolundersökningar har sniffningstrenden av andra flyktiga ämnen än lustgas varit mer eller mindre nedåtgående under hela 2000-talet. Detta talar för att det i dag inte finns något trängande behov av att reglera även andra flyktiga ämnen.

Sammantaget görs bedömningen att behovet av att reglera andra flyktiga ämnen utöver lustgas inte är tillräckligt starkt för att uppväga de komplikationer som en allmänt hållen lag skulle innebära. En mer allmänt hållen lag riskerar dessutom att bli en mindre effektiv lagstiftning för att förhindra användningen av lustgas som berusningsmedel.

När det gäller narkotika är det – för att kringgå lagstiftningen – ett vanligt tillvägagångssätt att ett preparat som klassificerats som narkotika i någon mån ändras till sin sammansättning så att preparatet inte längre motsvarar det som narkotikaklassats. Såvitt utredningen erfarit är risken för att lustgas på samma sätt ska komma att ändras till sin struktur inte särskilt stor. Lustgas är ett mycket rent ämne med en enkel struktur. Gasen har funnits i sin nuvarande form sedan lång tid tillbaka. Enligt uppgifter till utredningen skulle en förändring av lustgasens struktur innebära att ämnet får en helt annan verkan. Det bedöms därför inte som sannolikt att andra ämnen som efterliknar effekterna av lustgas kommer utvecklas efter införandet av lagen. Utredningen ser därför inte heller något behov av en reglering för att fånga upp kommande ämnen som efterliknar lustgas.

3.11 Mängdbegränsning för försäljning till privatpersoner

Utredningens förslag: Försäljning av lustgas till en privatperson ska få ske endast om lustgasen finns eller fylls på i en behållare som kan innehålla högst 9 gram lustgas. Högst två sådana behållare får säljas eller fyllas på per köptillfälle och person.

Den som lämnar ut eller fyller på lustgas utöver mängdbegränsningen ska förvissa sig om att köparen är näringsidkare. Lust-

gasen ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera om köparen är näringsidkare.

Samma mängdbegränsning som vid försäljning ska gälla även när lustgas förs in i landet av en privatperson.

Tullverket ska ha rätt att utöva kontroll av att mängdbegränsningen följs när lustgas förs in i landet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från mängdbegränsningen vid försäljning och införsel samt skyldigheten att kontrollera att köparen är näringsidkare.

Det ska införas en mängdbegränsning vid försäljning av lustgas

Lustgas som används till gräddsifoner säljs i små patroner som innehåller omkring 8 gram lustgas. Lustgas används både inom restaurangbranschen och av privatpersoner huvudsakligen för att vispa grädde. Det är även vanligt förekommande att dessa patroner används för berusning. Då intas lustgasen ofta genom en ballong, men det går också att inandas gasen direkt från patronen. Innehållet i en patron räcker för att fylla en ballong. För att öppna patronen och få ut innehållet krävs en sifon eller en så kallad cracker, som är ett specialtillbehör framtaget för att få ut lustgasen ur små patroner. De små lustgaspatronerna säljs ofta i lådor om 10 eller 24 patroner. Det förekommer även nätbutiker som säljer upp till 600 patroner i en låda. Det är svårt att se att sådana mängder motiveras av en privatpersons behov av att vispa grädde.

Utöver dessa små patroner finns ett stort utbud av större behållare, som innehåller från cirka 600 gram lustgas (vilket räcker till att fylla cirka 80 ballonger) upp till cirka 15 kg lustgas. Dessa stora behållare är billigare och gör det enklare att fylla många ballonger. De räcker också till fler berusningar. För privatpersoner finns det i princip inte något annat användningsområde för dessa större behållare än berusning.

För att komma åt användningen och försäljningen av lustgas som berusningsmedel finns ett behov av att sätta en gräns för hur mycket lustgas som ska få säljas till en privatperson.

Utöver en negativ inverkan på försäljningen av lustgas för berusning kommer en begränsning att till viss del även påverka den seriösa marknaden negativt. Det är dock endast försäljningen till privatpersoner

som föreslås påverkas. Försäljningen till restauranger och caféer eller företag inom industrin kommer inte att omfattas av begränsningen. Försäljningen till privatpersoner, för de ändamål som lustgasen är avsedd att användas, torde i de flesta fall inte omfatta hantering av några större mängder lustgas. Eftersom det inte är fråga om ett totalförbud så kommer dessutom även den delen av försäljningen till största delen att bli opåverkad. Den eventuella negativa effekten för seriösa tillverkare och återförsäljare av lustgas får därför anses vägas upp av den positiva effekten den minskade tillgången till lustgas kommer ha för enskilda personers hälsa och folkhälsan. En begränsning får därmed anses ändamålsenlig och godtagbar.

Om gränsen för hur stora mängder lustgas en privatperson får köpa sätts för högt, riskerar begränsningen att inte få den avsedda effekten. Samtidigt ska privatpersoner fortfarande ha möjlighet att använda sina gräddsifoner för matlagning. Med beaktande av den oroväckande ökningen av lustgasanvändning för berusning och de skador som detta kan medföra anser utredningen att det inte längre ska vara tillåtet att sälja stora behållare med lustgas till privatpersoner. I den danska lagstiftningen finns en begränsning som innebär att högst 17 gram lustgas, motsvarande två små lustgaspatroner, får säljas till en konsument per dag. Begränsningen innebär att en privatperson inte kan köpa stora tuber med lustgas eller storpack av mindre patroner. Två patroner som normalt innehåller cirka 8 gram styck räcker till att vispa en liter grädde. För användningen av gräddsifoner till matlagningen får den mängden i de flesta fall anses vara fullt tillräcklig. Det är utredningens bedömning att en liknande gräns som finns i Danmark ska införas i den nya lagen om lustgas.

Utredningen föreslår därför att det till en privatperson endast ska vara möjligt att sälja lustgas i behållare som innehåller en mindre mängd lustgas. För att ta höjd för att det kan förekomma små variationer av patronernas innehåll utgår förslaget från 9 gram lustgas per patron. Det ska av samma skäl inte heller vara tillåtet att sälja ett större antal av dessa patroner till privatpersoner. Det föreslås därför att en privatperson inte ska få köpa mer än två små behållare per person och köptillfälle.

Utredningen har noterat att det utöver engångsbehållare för lustgas även finns behållare som är återfyllningsbara. Dessa kan mot en kostnad fyllas på hos återförsäljare som säljer lustgas för påfyllning. Den typen av behållare förekommer i berusningssammanhang, men används även

inom till exempel bilsporten. Även den försäljningen kommer att omfattas av begränsningen vid försäljning till privatpersoner.

Det ska finnas en skyldighet att kontrollera att mängdbegränsningen inte kringgås

Som nämnts ovan kan försäljning av mer lustgas än vad mängdbegränsningen tillåter ske till en näringsidkare. För att mängdbegränsningen inte ska kunna kringgås behöver någon slags kontroll ske av en köpare som uppger sig vara näringsidkare och vill köpa mer lustgas.

På alkohol- och tobaksområdet finns krav på att den som lämnar ut alkohol och tobaksprodukter ska förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år (3 kap. 8 § tredje stycket alkohollagen [2010:1622], 5 kap. 17 § första stycket lagen [2018:2088] om tobak och liknande produkter och 19 § första stycket lagen [2022:1257] om tobaksfria nikotinprodukter). Förvissandekravet är förknippat med kravet på åldersgräns och syftar till att kontrollera att den som köper sådana produkter inte är under 18 år. Ett förvissandekrav finns också vid försäljning av teknisk sprit, där säljaren är skyldig att förvissa sig om att köparen har rätt att köpa in eller sälja varan vidare (6 kap. 4 § alkohollagen). En liknande reglering är lämplig för att kontrollera att inte en större mängd lustgas än tillåtet säljs till privatpersoner. En bestämmelse om att den som lämnar ut eller fyller på lustgas, till exempel ett butiksbiträde, ska vara skyldig att förvissa sig om att köparen är en näringsidkare bör därför införas. Kontrollen kan ske genom uppvisande av ett giltigt registreringsbevis för näringsidkare eller på annat likvärdigt sätt.

På tobaksområdet kompletteras förvissandekravet med ett krav på att den som säljer varor till konsumenter ska se till att verksamheten är ordnad på ett sådant sätt att det går att kontrollera att köparen har rätt att köpa tobak (i det fallet mottagarens ålder). Det gäller oavsett om varorna säljs i en fysisk butik eller på internet.

Det ligger i sakens natur att ett krav på kontroll av, som i nu aktuellt fall, att någon är en näringsidkare förutsätter att verksamheten är ordnad så att det verkligen går att kontrollera. Det talar för att det inte borde krävas en reglering av detta. Om en reglering av det slaget införs medför det emellertid också att tillsynsmyndigheten vid sin tillsyn kan kontrollera att försäljaren har ett effektivt kontrollsystem. För att kontrollen av mängdbegränsningen ska bli effektiv bör därför bestämmelsen om förvissandekravet som föreslås

ovan kompletteras med en bestämmelse om att en verksamhetsutövare måste hålla sin verksamhet ordnad på ett sådant sätt att det går att kontrollera mängdbegränsningen.

I en fysisk butik kommer kontrollen att kunna ske genom uppvisande av ett registreringsbevis eller liknande. Vid försäljning på internet är det viktigt att en verksamhetsutövare ger personal på ett utlämningsställe eller en transportör förutsättningar för att kunna avgöra när ett utlämnande till en näringsidkare kan ske. I detta sammanhang är det värt att notera att förvissandekravet gäller vid utlämnandet av varan. Inte när varan beställs.

Hur kontrollen av näringsidkaren ska gå till och hur verksamheten ska anpassas så att kontrollen kan ske på ett ändamålsenligt sätt är föränderligt över tid och kan behöva ändras och förtydligas. Sådana bestämmelser lämpar sig därför bäst i förordning eller föreskrifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges därför möjlighet att meddela föreskrifter om detta.

Mängdbegränsningen ska också gälla vid införsel av lustgas

Syftet med att införa en mängdbegränsning för försäljning av lustgas är att begränsa tillgången. För att uppnå detta syfte bör samma mängdbegränsning gälla även vid införsel av lustgas. En sådan bestämmelse ska därför införas. Som en följd av det ska även Tullverkets befogenhet enligt 3 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen utvidgas till att omfatta även lustgas vid kontroll av mängdbegränsningen.

Undantag från mängdbegränsningen

Det kan finnas legitima användningsområden där en privatperson har ett behov av större behållare av lustgas än vad mängdbegränsningen tillåter. Ett exempel är inom bilsporten där större tuber lustgas, om upp till 15 kg, används vid till exempel dragracing. Skäl som kan tala för att medge undantag för bilsporten är att användningsområdet är begränsat till en mindre grupp människor och att användningen är strikt reglerad inom bilsportförbundets egna reglementen. Mot att tillåta ett undantag talar dock den stora mängd lustgas som används. Utifrån ett folkhälsoperspektiv är det inte önskvärt att stora mängder

lustgas kommer i omlopp bland privatpersoner. Det finns alltid en risk att den därigenom kommer i orätta händer. I detta sammanhang bör även den påverkan som lustgas har på miljön vägas in. Lustgas är en växthusgas som bidrar till en förstärkt växthuseffekt. Utsläpp av 1 kg lustgas ger samma klimatpåverkan som utsläpp av cirka 300 kg koldioxid, se avsnitt 3.2. Mot den bakgrunden är det i nuläget inte motiverat att medge undantag för bilspporten.

Det är dock inte uteslutet att det någon gång i framtiden kan uppkomma behov av att tillåta undantag från regleringen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreslås därför få meddela föreskrifter om undantag från mängdbegränsningen vid försäljning och införsel när det anses angeläget och intresset för ett undantag väger så tungt att risken för folkhälsan och miljön inte väger över.

3.12 Förbud mot försäljning för berusning

Utredningens förslag: Lustgas får inte säljas om det finns anledning att anta att lustgasen ska användas som berusningsmedel.

Vid bedömningen av om det kan antas att lustgas ska användas som berusningsmedel ska särskilt beaktas på vilket sätt eller i vilket sammanhang försäljningen sker.

Som redogjorts för i avsnitt 3.9 är syftet med den föreslagna lagen att motverka användningen av lustgas i berusningssyfte och att därigenom skydda folkhälsan. Bestämmelserna om mängdbegränsning väntas innebära att försäljningen av lustgas kommer att minska och att de stora behållarna försvinner från marknaden. Men bestämmelsen hindrar inte att försäljningen av lustgas som ett berusningsmedel fortsätter. De små behållarna med lustgas kommer fortsatt att kunna användas som berusningsmedel.

Marknaden där lustgas saluförs som ett berusningsmedel är en relativt ny företeelse. På grund av denna snabbt växande lustgasindustri har användningen av lustgas för berusning kunnat breda ut sig. Om de större behållarna inte längre får säljas till privatpersoner kan marknaden förväntas ändra riktning så att försäljningen av de små behållarna kommer att öka. Även försäljningen av lustgasfyllda ballonger kan förväntas öka.

Sammantaget talar detta för att det bör införas en bestämmelse som hindrar försäljning av lustgas i berusningssyfte. Införandet av en sådan reglering har också ett signalvärde. Det har nämligen framkommit att många har uppfattat användningen av lustgas som ofarlig bland annat på grund av att den varit oreglerad. Det är viktigt att lustgasanvändningen inte normaliseras. Ett förbud mot att sälja lustgas till någon som kan antas använda lustgasen för berusning bör därför införas.

Avgörande för bedömningen av om det kan antas att lustgas ska användas som berusningsmedel bör vara på vilket sätt eller i vilket sammanhang försäljningen sker. Platsen för försäljningen, vilken tid på dygnet den sker eller hur den saluförs är omständigheter som särskilt bör beaktas. En stor del av försäljningen av lustgas sker på nätet i webbutiker och via sociala medier. Där förekommer det försäljning som mer eller mindre öppet riktar sig till den som vill använda lustgas för berusning. Sådan försäljning kommer inte att vara möjlig i och med förbudet. Det kommer inte heller att vara möjligt för en köpare att kringgå mängdbegränsningen genom att göra upprepade köp av lustgas inom en kort tidsrymd för att komma åt större mängder. För det fall det är fråga om så många inköp att det inte är rimligt att det handlar om användning vid matlagning kan det antas att köparen inte har ett legitimt syfte med sina inköp.

Ett sätt som lustgas säljs på är via ballonger. Det finns inte något annat känt användningsområde för en lustgasfylld ballong än för berusning. Det är därför uppenbart att sådan försäljning sker i berusningssyfte. Den försäljningen kommer därmed att träffas av bestämmelsen. Det finns flera andra situationer där man utifrån sammanhanget vid försäljningen kan sluta sig till att lustgasen säljs som ett berusningsmedel. Ett exempel är den lustgasförsäljning som sker på restauranger och krogar. När det gäller den lustgasförsäljning som sker på gator och torg ligger det också nära till hands att dra slutsatsen att det är fråga om försäljning till den som vill berusa sig. Detta gäller särskilt när försäljningen sker på sena helgkvällar. En annan företeelse som tyder på att lustgasen ska användas för berusning är försäljning med expressleverans. Det är inte troligt att utbudet av expressleverans på helgnätter är motiverat av enskilda personers behov av att kunna vispa grädde och såser.

Förbudet mot försäljning för berusning innebär att lustgas inte heller får marknadsföras som ett berusningsmedel. En säljare får därför inte i samband med försäljningen ange att lustgasen kan användas för

berusning. Enligt de allmänna marknadsföringsreglerna kommer en sådan marknadsföring att vara otillbörlig.

3.13 Ålderskrav

Utredningens förslag: Lustgas ska inte få säljas till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut en sådan produkt ska förvissa sig om att köparen har uppnått den åldern.

Lustgas som säljs till privatpersoner ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera köparens ålder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldigheten att kontrollera köparens ålder.

Den som inte har fyllt 18 år ska inte få föra in lustgas till landet.

Tullverket ska ha rätt att utöva kontroll av åldersgränsen för införsel av lustgas.

Lustgas ska inte få lämnas ut till den som är under 18 år

Av CAN:s senaste skolundersökning framgår att det är många barn och ungdomar som har testat lustgas. Barn och ungdomar är en särskild skyddsvärd grupp i det folkhälsopolitiska arbetet. De är på grund av sin ungdom ofta experimentlystna och mer oförstående inför de risker som de utsätts för. Barn och ungdomar är också mer påverkbara. Försäljningen av lustgas har på senare tid utvecklats. Bland annat har lustgasen börjat smaksättas med olika tilltalande smaker och behållarna har utsmyckats med fina motiv. Utbudet av produkterna bidrar till att göra dem mer attraktiva. Studier på tobaksområdet har visat att smaksatta produkter blir särskilt intressanta för ungdomar och leder till att produkterna uppfattas som mindre farliga. Även om lustgas är en annan sorts produkt än tobak och i princip är smaklös i sin grundform kan det antas att smaksättning också när det gäller lustgas särskilt attraherar ungdomar.

När det gäller barn och ungdomar bör målet vara att förhindra all form av användning av ämnen som kan vara skadligt för hälsan. Detta skyddsintresse väger starkare än att en person som inte har uppnått en viss ålder ska kunna köpa patroner till en gräddsifon. Det bör därför

införas en åldersgräns vid handel med lustgas som ett komplement till övriga bestämmelser.

Vid detaljhandel med tobaksvaror och e-cigarettor finns sedan tidigare en åldersgräns på 18 år enligt 5 kap. 17 § lagen om tobak och liknande produkter. Det är samma åldersgräns som gäller vid detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter enligt 19 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter och med folköl enligt 3 kap. 7 § alkohollagen. Det framstår som naturligt och ändamålsenligt att använda samma åldersgräns för lustgas som för andra berusningsmedel.

Lustgas ska således inte få säljas till någon som inte har fyllt 18 år. Det är den som lämnar ut lustgasen, till exempel butiksbiträdet, som ska förvissa sig om att köparen har uppnått den åldern.

Tobaksvaror, e-cigarettor, påfyllningsbehållare, tobaksfria nikotinprodukter och alkohol får inte heller lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att lämnas över till någon som inte uppfyller ålderskravet, det vill säga vid misstanke om langning (5 kap. 17 § andra stycket lagen om tobak och liknande produkter, 19 § andra stycket lagen om tobaksfria nikotinprodukter och 3 kap. 8 § andra stycket alkohollagen). När det gäller lustgas sker den nuvarande försäljningen framför allt på internet. Möjligheten för säljaren att uppmärksamma om en vara är avsedd att lämnas över till någon som inte uppfyller ålderskravet gör sig därför inte gällande på samma sätt som för ovan nämnda produkter. Dessutom föreslås att endast två små lustgaspatroner ska få säljas åt gången och att försäljning i berusningssyfte ska vara förbjudet. Behovet av en liknande reglering vid misstanke om langning av lustgas som finns för alkohol och tobak bedöms därför inte vara lika stort. Någon sådan bestämmelse föreslås därför inte i den nya lagen.

Det ska finnas en skyldighet att kontrollera köparens ålder

Vid försäljning av till exempel tobaksvaror till konsumenter ska varorna tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera köparens ålder. Det gäller oavsett försäljningskanal. För att bestämmelsen om åldersgräns ska vara effektiv ska samma krav ställas vid försäljning av lustgas. En verksamhetsutövare som säljer lustgas måste därmed hålla sin verksamhet ordnad på ett sådant sätt att det går att kontrollera köparens ålder. Precis som på tobaksområdet ska bestämmelsen gälla

oavsett försäljningskanal. Det innebär att distansförsäljning eller liknande försäljning omfattas av kravet. Det framgår direkt av ordalydelsen av bestämmelsen. Ett sådant krav bör även kompletteras med ett bemyndigande som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att utfärda närmare regler om skyldigheten att kontrollera köparens ålder. I en fysisk butik kan åldern oftast kontrolleras genom uppvisande av giltig legitimation, men med dagens teknik är det också vanligt att legitimera sig genom tekniska lösningar som till exempel genom bank-id. Sådana tekniska lösningar har också blivit allt viktigare för kontrollen av handeln på internet. Vid försäljning på internet är det också viktigt att verksamhetsutövaren ger personal på utlämningsställe och transportörer förutsättningar för att kunna avgöra när en ålderskontroll måste ske. Nya tekniska lösningar och andra sätt att kontrollera en persons ålder är föränderligt över tid och lämpar sig bäst att ha i förordning eller i föreskrifter.

Åldersgränsen ska också gälla vid införsel av lustgas

Syftet med att införa en åldersgräns vid handel med lustgas är att hindra att barn och ungdomar får tillgång till produkterna. För att uppnå detta syfte bör samma åldersgräns gälla vid införsel av lustgas. En sådan bestämmelse ska därför införas. Som en följd av det ska även Tullverkets befogenhet enligt 3 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen utvidgas till att omfatta även lustgas vid kontroll av åldersgränsen.

3.14 Anmälan om försäljning

Utredningens förslag: En näringsidkare ska inte få bedriva detaljhandel med lustgas utan att först ha gjort en anmälan om försäljningen till Folkhälsomyndigheten som ansvarar för tillsynen av verksamheten.

Den som bedriver detaljhandel med lustgas ska utöva egenkontroll över försäljningen och hanteringen i övrigt av lustgas och se till att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram. Egenkontrollprogrammet och övriga uppgifter som

behövs för Folkhälsomyndighetens tillsyn ska bifogas anmälan om försäljning. Ändrade uppgifter ska utan dröjsmål anmälas till Folkhälsomyndigheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om utformningen av egenkontrollprogrammet.

En näringsidkare ska anmäla sin försäljning

För att den reglering av lustgas som nu föreslås ska få genomslag i praktiken behöver en tillsynsordning inrättas, se avsnitt 3.15. När det gäller verksamhet som står under tillsyn är det vanligt att det införs ett krav på att den som avser att bedriva handel först ska anmäla försäljningen.

Detaljhandel med folköl, e-cigaretter och påfyllningsbehållare, tobaksfria nikotinprodukter och vissa receptfria läkemedel omfattas av ett anmälningsskrav. Den främsta anledningen till införandet av anmälningsskravet för dessa produkter var att underlätta myndigheternas möjligheter att bedriva tillsyn genom att tillsynsmyndigheterna underrättas om verksamheten.

En anmälningsskrav kan framstå som väl ingripande mot de aktörer som säljer lustgas eftersom den försäljning som får ske har ett annat ändamål än försäljning av lustgas som berusningsmedel. Motiven bakom anmälningsskravet för ovan nämnda produkter gör sig dock gällande även vid försäljning av lustgas. Genom att införa ett krav på anmälan om försäljning kan tillsynsmyndigheten lättare få vetskap om verksamheterna. Ett anmälningsskrav medför också att det går att straffsanktionera en rörelse som inte anmält sin försäljning, se avsnitt 3.23. På så sätt kan ett ingripande ske mot oseriösa aktörer.

De fördelar som en anmälningsskrav medför får därför anses väga tyngre än intrånget i den enskildes näringsverksamhet. En skyldighet för näringsidkare som avser att bedriva detaljhandel med lustgas att anmäla försäljningen bör därför införas.

I avsnitt 3.15 föreslår utredningen att Folkhälsomyndigheten ska ha tillsynsansvar över att lagen och anslutande föreskrifter följs. Som ovan nämnts är det huvudsakliga motivet för införandet av anmälningsskravet att tillsynsmyndigheten ska underrättas om verksamheten. En näringsidkare som avser att sälja lustgas bör därför göra anmälan till Folkhälsomyndigheten.

Frågor om vad en anmälan ska innehålla och hur anmälan ska göras kan lämpligen regleras i verkställighetsföreskrifter.

Den som bedriver detaljhandel med lustgas ska utöva egenkontroll

Egenkontroll innebär att en näringsidkare ska kontrollera att verksamheten följer de regler som styr verksamheten och se till att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram. Egenkontrollprogrammet kan fungera som en checklista för vad som krävs för att verksamheten ska bedrivas i enlighet med lag. Krav på egenkontroll och egenkontrollprogram finns vid försäljning av folköl, tobak, e-cigarett och påfyllningsbehållare, tobaksfria nikotinprodukter och vissa läkemedel.

Krav på egenkontroll och egenkontrollprogram bidrar också till att underlätta myndigheternas tillsyn. Genom egenkontrollprogrammet får tillsynsmyndigheten en bild av hur näringsidkaren arbetar för att följa lagstiftningen och vid en tillsyn kan handläggarna ställa frågor utifrån programmet.

Den försäljning av lustgas till konsumenter som efter lagens införande fortfarande är laglig handlar om lustgas i mindre patroner som används till matlagning. Att införa en skyldighet för just dessa näringsidkare, som bedriver en legitim försäljning av lustgas, att lämna in ett egenkontrollprogram kan framstå som onödigt administrativt betungande. Förutom att underlätta tillsynsmyndighetens tillsyn ger dock egenkontrollen näringsidkaren möjlighet att på ett strukturerat sätt säkerställa att försäljningen och hanteringen i övrigt uppfyller lagens krav. Näringsidkaren får på så sätt kunskap om vad som åligger honom eller henne. Egenkontrollen bidrar också i förlängningen till att skydda folkhälsan. De fördelar som ett egenkontrollsystem medför får därför anses väga tyngre än den administrativa bördan för näringsidkaren. Det bör därför införas ett krav på egenkontroll vid försäljning och hantering i övrigt av lustgas.

För att en effektiv tillsyn ska kunna bedrivas över lustgas bör egenkontrollprogrammet och övriga uppgifter som behövs för tillsynen bifogas anmälan om försäljning. Om förhållandena ändras bör detta utan dröjsmål anmälas till Folkhälsomyndigheten.

För att egenkontrollen ska kunna utgöra ett bra stöd vid tillsynen bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges

möjlighet att meddela föreskrifter om hur egenkontrollprogrammet ska utformas.

3.15 Tillsyn

Utredningens förslag: Folkhälsomyndigheten ska utöva tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs.

En tillsynsordning ska införas

Den nya lagen om lustgas är en skyddslagstiftning vars syfte är att motverka användningen av lustgas som ett berusningsmedel och därigenom skydda folkhälsan från de negativa hälsoeffekterna som användningen av lustgas som berusningsmedel kan ge. Bestämmelser om mängdbegränsning vid försäljning, förbud mot försäljning i berusningssyfte, ålderskrav och anmälan av försäljning föreslås införas. För att säkerställa att bestämmelserna följs och blir effektiva behöver en tillsynsordning inrättas.

Folkhälsomyndigheten ska ansvara för tillsynen

Lagen om lustgas föreslås i många delar ha samma konstruktion som andra regleringar av berusningsmedel. Framför allt har lagen likheter med regleringarna på alkohol- och tobaksområdet. På dessa områden har kommunerna tillsynsansvar över detaljhandel med folköl, tobak, e-cigarett, påfyllningsbehållare, tobaksfria nikotinprodukter. Kommunerna har därför redan en uppbyggd tillsynsorganisation som omfattar kontroll av detaljhandel. Kommunerna har en närhet till tillsynsobjekten och en kunskap om de lokala förhållanden som är viktig för att en effektiv tillsyn ska kunna ske, framför allt på fysiska försäljningsställen. Att ge kommunerna ansvar över tillsynen av lustgas skulle därför innebära att kommunernas kompetens och erfarenhet av tillsyn skulle kunna utnyttjas. Det skulle således finnas fördelar med att använda sig av kommunernas tillsynsorganisation även för lustgas.

Tillsynen över den detaljhandel med lustgas som får ske kommer dock skilja sig i vissa väsentliga delar från alkohol- och tobaksområdet. När det gäller lustgas föreslås, till skillnad från alkohol och tobak,

att försäljning av lustgas inte får ske i visst syfte. Den försäljning av lustgas som återstår efter att lagen har trätt i kraft är lustgas som används specifikt vid matlagning. Lustgas används i begränsad omfattning vid matlagning och det kan därför förväntas att den lagliga försäljning av lustgas till konsumenterna som blir kvar är liten. Dessutom kommer troligtvis den största handeln ske över internet där kommunernas närhet till tillsynsobjekten inte är lika stark.

Mot bakgrund av den begränsade försäljningen av lustgas som fortsatt kommer vara laglig kan det ifrågasättas om det från effektivitetssynpunkt är lämpligt att lägga ett tillsynsansvar på kommunerna. Det framstår varken som effektivt ur ett kostnadsperspektiv eller ur ett kompetensperspektiv att bygga upp en tillsynsverksamhet hos alla kommuner för en sådan begränsad försäljning. Dessutom kan det också vara betungande för den enskilde näringsidkaren som säljer lustgas i ett annat syfte än för berusning att behöva anmäla sin försäljning till ett flertal kommuner. Mot bakgrund av detta anser utredningen att tillsynsverksamheten bör koncentreras till en myndighet.

Folkhälsomyndigheten är den myndighet som har det nationella ansvaret för folkhälsofrågor och som också har visst tillsynsansvar på närliggande områden. Folkhälsomyndigheten får därför anses vara den myndighet som är bäst lämpad att utöva tillsyn över att lagen om lustgas och anslutande föreskrifter följs.

3.16 Förelägganden

Utredningens förslag: Folkhälsomyndigheten ska i sin tillsynsverksamhet få meddela de förelägganden som behövs för att reglerna om lustgas ska följas.

Ett sådant föreläggande ska få förenas med vite. Vitet får inte omvandlas till fängelse.

Vid allvarliga eller upprepade överträdelse ska Folkhälsomyndigheten få förbjuda den som bedriver detaljhandel med lustgas att fortsätta försäljningen. Om ett förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, ska Folkhälsomyndigheten i stället få meddela en varning. Folkhälsomyndighetens beslut om förbud ska gälla omedelbart, om inte något annat anges i beslutet och få meddelas för en tid av högst sex månader.

Folkhälsomyndigheten ska ha rätt att meddela förelägganden

En förutsättning för att Folkhälsomyndigheten ska ha möjlighet att utöva en effektiv tillsyn är att myndigheten har de befogenheter som behövs. Även om tillsyn kan ske på mindre ingripande sätt, till exempel genom dialoger och frivilliga rättelser, är det viktigt att tillsynsmyndigheten har möjlighet att ta till mer ingripande åtgärder när det finns ett behov av det.

På tobaksområdet har tillsynsmyndigheterna möjlighet att i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen och anslutande föreskrifter ska följas. Beslutet får förenas med vite (7 kap. 9 och 12 §§ lagen om tobak och liknande produkter samt 28 och 31 §§ lagen om tobaksfria nikotinprodukter). I tillsynen över den föreslagna lagen om lustgas och anslutande föreskrifter ingår att kontrollera att en större mängd lustgas inte säljs till privatpersoner och att lustgas inte säljs i berusningssyfte eller till en person som är under 18 år. I tillsynen ingår även att kontrollera att en anmälan om försäljning har gjorts. Lustgas är skadligt att inta i större mängder. Syftet med reglerna i lagen är att förhindra användning av lustgas som berusningsmedel och på så sätt minska de skadliga hälsoeffekter som bruk av lustgas kan medföra. Det är därför motiverat att Folkhälsomyndigheten ska ha befogenheter att meddela de förelägganden som behövs för att reglerna om lustgas ska följas. Ett föreläggande kan antingen innehålla ett krav att vidta en viss åtgärd eller ett förbud mot en åtgärd.

För att dessa beslut ska få genomslag bör myndigheten ha möjlighet att förena besluten med vite. Kraven i lagen riktas mot såväl juridiska personer som fysiska personer och ett föreläggande kan därför riktas mot båda dessa objekt. Enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) kan utdömda viten, som inte kunnat drivas in, omvandlas till fängelse. Omvandling är inte möjligt när det gäller juridiska personer. Av rättviseskäl bör därför en regel införas om att vitet inte ska få omvandlas till fängelse.

Folkhälsomyndigheten ska få meddela försäljningsförbud vid allvarliga eller upprepade överträdelser

När det gäller e-cigarettor och påfyllningsbehållare samt tobaksfria nikotinprodukter får kommunen vid allvarliga eller upprepade överträdelser av lagen förbjuda den som bedriver detaljhandel att fortsätta försäljningen. Om förbud anses vara en alltför ingripande åtgärd, får kommunen i stället meddela en varning. Kommunens beslut gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet och förbudet får meddelas för en tid av högst sex månader (7 kap. 13 § lagen om tobak och liknande produkter och 29 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter).

Även vid detaljhandel med eller servering av folköl får kommunen förbjuda den som bedriver försäljning att fortsätta verksamheten om verksamheten föranleder olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller om bestämmelserna i lagen inte följs. Om förbud anses vara en alltför ingripande åtgärd, får kommunen i stället meddela en varning. Förbudet får meddelas för en tid av sex eller 12 månader (9 kap. 19 § alkohollagen).

Försäljning av lustgas ska inte få ske i berusningssyfte. Det skulle dock vid tillsynen av lustgas kunna uppdragas att en säljare av lustgas allvarligt bryter mot bestämmelserna i lagen. Folkhälsomyndigheten bör därför ges möjlighet att meddela förbud mot försäljning av lustgas vid allvarliga eller upprepade överträdelser. Om ett förbud är för ingripande, bör Folkhälsomyndigheten i stället ges möjlighet att meddela varning.

Vid bedömningen av för vilken tid ett förbud ska få meddelas bör beaktas att lustgas inte tidigare har varit reglerat. Det saknas således erfarenhet av hur efterföljelsen av lagen kommer att se ut. Ett försäljningsförbud är också i sig en ingripande åtgärd som kan få stor effekt på näringsidkarens verksamhet, vilket talar för att en kortare tid väljs. Utredningens bedömning är därför att förbudet ska få meddelas för en tid av högst sex månader.

Folkhälsomyndighetens beslut om förbud bör gälla omedelbart, om inte något annat anges i beslutet. Även om en omedelbar verkställighet kan leda till ingripande verkningar för den handlare som drabbas av beslutet, är intresset av att skydda konsumenternas hälsa vanligtvis så starkt när det gäller produkter av detta slag att näringsidkarens intresse får stå tillbaka. Härtill ska också vägas in att ett förbud mot försäljning endast får meddelas vid allvarliga eller upp-

repade överträdelser. Detta fritar dock inte myndigheten från att göra en allmän proportionalitetsbedömning. Om det i något fall finns motstående intressen som med tillräcklig styrka talar för att beslutet bör verkställas först efter att beslutet fått laga kraft, bör Folkhälsomyndigheten ange att beslutet inte får verkställas omedelbart.

3.17 Rätt till upplysningar och tillträde till lokaler

Utredningens förslag: Folkhälsomyndigheten ska ha rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar och varuprover som behövs för tillsynen.

Folkhälsomyndigheten 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 ersättning betalas.

Polismyndigheten ska på begäran av Folkhälsomyndigheten lämna den hjälp som behövs. Begäran får göras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter behöver tillgripas eller om det annars finns synnerliga skäl.

Som nämnts i avsnitt 3.16 är en förutsättning för en effektiv tillsyn att tillsynsmyndigheten har tillräckliga befogenheter för sitt uppdrag. På alkohol- och tobaksområdet har tillsynsmyndigheterna rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar och varuprover som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheterna har också rätt att få tillträde till rörelsens lokaler för att utöva tillsynen.

När det gäller lustgas ingår det i Folkhälsomyndighetens tillsynsansvar att kontrollera att gasen inte säljs i större behållare än 9 gram och att högst två sådana behållare säljs åt gången. Myndigheten ska också kontrollera att försäljning inte sker i berusningssyfte eller till underåriga samt att en anmälan om försäljning har gjorts innan försäljningen påbörjas.

För att Folkhälsomyndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter bör myndigheten ha rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar och varuprover som behövs för kontrollen. Folkhälsomyndighetens befogenheter bör dock begränsas på så sätt att åtgärderna får vidtas endast i den utsträckning som behövs för tillsynen. I uttrycket

ligger att åtgärderna ska vara föranledda av tillsynen och att de behövs för att tillsynen ska vara effektiv. Rätten att få ta del av handlingar avser handlingar som bland annat kan visa att försäljningen är anmäld och att rätt produkter säljs i rätt mängd.

För att utföra sina uppgifter ska Folkhälsomyndigheten också ha rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med försäljning av lustgas för att där kunna utföra undersökningar och ta prover. En sådan rätt kan vara nödvändig för att bland annat kunna kontrollera sort och mängd av de produkter som finns i lager samt att kontrollera innehållet i en patron. Folkhälsomyndigheten ska också ha möjlighet att få bistånd av Polismyndigheten i detta hänseende om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan en polismans ingripande eller det annars finns synnerliga skäl. Motsvarande bestämmelser finns på alkohol- och tobaksområdet.

3.18 Kontrollköp

Utredningens förslag: Folkhälsomyndigheten ska ges möjlighet att genomföra kontrollköp i syfte att ge underlag för en dialog mellan myndigheten och den som säljer lustgas om skyldigheten att förvissa sig om att köparen har fyllt 18 år. Vid kontrollköp ska Folkhälsomyndigheten endast få anlita en person som har fyllt 18 år.

Ett kontrollköp ska få genomföras utan att säljaren underrättas i förväg om detsamma. Folkhälsomyndigheten ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta säljaren om kontrollköpet.

Vad som framkommit genom kontrollköp ska inte få utgöra grund för Folkhälsomyndigheten att meddela förelägganden, förbud eller varning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om kontrollköp.

Ett viktigt skäl till den föreslagna lagen är att motverka användningen av lustgas som berusningsmedel och att genom ålderskravet särskilt skydda barn och ungdomar. Det är därför av stor vikt att tillsynsmyndigheten har tillräckliga verktyg för kontroll av efterlevnaden av ålderskravet.

Inom alkohol- och tobaksområdet, samt även när det gäller receptfria läkemedel som säljs i detaljhandeln, finns bestämmelser om kontrollköp. Befogenheten att genomföra kontrollköp infördes 2014 för tobak, folköl och receptfria läkemedel. Av propositionen Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel (prop. 2013/14:56 s. 18–25) framgår att kontrollköpet är en metod för att förstärka tillsynen av att näringsidkaren förvissas sig om att kunden har uppnått föreskriven ålder. Syftet är att få till stånd en dialog mellan den som är ansvarig för tillsynen och näringsidkaren. I den dialogen kan den tillsynsansvariga förvissa sig om att näringsidkaren har förstått regelverket på området och utveckla skälen till att det finns en åldersgräns.

Bestämmelsen om ålderskrav har betydelse för att begränsa tillgängligheten av lustgas för barn och ungdomar. För att bestämmelsen ska bli effektiv är det viktigt att en legitimationskontroll görs vid ett köp. Kontrollköp bör i detta sammanhang kunna vara ett ändamålsenligt verktyg även vid tillsynen över åldersgränsen vid försäljning av lustgas. En rätt till kontrollköp bör därför införas för Folkhälsomyndigheten. Ett kontrollköp innehåller ett dolt moment för att vara effektivt, vilket i sig kan vara integritetskränkande. Behovet av att bestämmelsen om ålderskrav kan kontrolleras på ett effektivt sätt väger dock tyngre än det intrång som åtgärden kan innebära för näringsidkaren.

Syftet med kontrollköpet ska vara att få till stånd en dialog mellan den som är ansvarig för tillsynen och säljaren. Av förarbetena vid införandet av motsvarande bestämmelser avseende tobaksvaror framgår att erfarenheter från kommuner där kontrollköp hade använts visade att metoden var betydelsefull som hjälpmedel för att etablera ett bra samarbete mellan kommunen och handeln samt för att handeln ska bli bättre på legitimationskontroll. Det angavs också att kontrollköpen kunde upplevas som mindre hotfulla för näringsidkaren om de inte kopplades till administrativa sanktioner (prop. 2013/14:56 s. 20–21 och 29). Syftet att skapa en bra dialog mellan tillsynsmyndigheten och företagen gör sig gällande också för handeln med lustgas. Det saknas därför skäl att låta uppgifter som framkommit vid kontrollköp av lustgas läggas till grund för att meddela föreläggande, förbud eller varning.

Köpet ska inte genomföras i syfte att framkalla brott. Folkhälsomyndigheten får därför endast anlita en person som har fyllt 18 år för att genomföra köpet. Personen bör dock ha ett ungdomligt utseende för att kontrollköpet ska fylla sin funktion. Kontrollköp ska genom-

föras utan att säljaren underrättas i förväg om köpet. En underrättelse i förväg skulle riskera syftet med åtgärden. För att minska det dolda momentet av åtgärden bör Folkhälsomyndigheten dock snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta säljaren om köpet.

Det är lämpligt att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om hur Folkhälsomyndigheten ska genomföra kontrollköp av lustgas.

3.19 Underrättelseskyldighet

Utredningens förslag: Om en kommun i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn ska kommunen underrätta Folkhälsomyndigheten om detta.

Av 7 kap. 21 § lagen om tobak och liknande produkter och 36 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter framgår att en kommun ska underrätta Folkhälsomyndigheten om den i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn. På tobaksområdet har både kommunen och Folkhälsomyndigheten ansvar för tillsynen. Folkhälsomyndigheten har även ett tillsynsvägledande ansvar över kommunernas tillsyn. Det finns därför ett behov av en underrättelseskyldighet mellan myndigheterna på detta område för att framför allt Folkhälsomyndigheten ska kunna fullgöra sin uppgift att ge råd och annan vägledning i deras tillsynsverksamhet.

Samma behov gör sig inte gällande mellan myndigheterna vid tillsynen över lustgas eftersom kommunen inte föreslås få något tillsynsansvar. Inte heller kommer Folkhälsomyndigheten att bedriva tillsynsvägledning. Trots att kommunerna inte föreslås bedriva någon tillsyn över verksamheter som säljer lustgas är det möjligt att de i sin övriga verksamhet får del av uppgifter om lustgas som skulle vara värdefull vid Folkhälsomyndighetens tillsyn. Det är troligt att kommunerna med sin lokala kännedom om olika verksamheter och vid till exempel tillsyn över detaljhandel på alkohol- och tobaksområdet kan komma över uppgifter även om försäljning av lustgas. För Folkhälsomyndigheten som inte har samma lokala kännedom som kommunerna skulle sådana uppgifter kunna underlätta deras tillsyn. Kommunen bör därför i dessa fall underrätta Folkhälsomyndigheten om sådant som kan ha betydelse för myndighetens tillsyn. Den bestämmelse om under-

rättelseskyldighet som föreslås ovan får sekretessbrytande effekt. Det intrång i näringsidkarens eller den enskildes integritet som en sådan bestämmelse kan innebära måste ställas mot behovet av en välfungerande och effektiv tillsyn av bestämmelserna i den nya lagen. Mot bakgrund av det får bestämmelsen anses vara proportionerliga i förhållande till intrånget.

Frågor om den hantering av personuppgifter som bland annat förslaget om underrättelseskyldighet kan ge upphov till behandlas i avsnitt 3.24. I avsnitt 3.20 behandlas frågor om sekretess.

3.20 Sekretess

Utredningens förslag: Det ska införas en särskild sekretessbestämmelse i offentlighets- och sekretessförordningen för Folkhälsomyndighetens tillsynsverksamhet enligt den nya lagen. Sekretess ska inte gälla uppgifter i beslut.

Enligt 30 kap. 23 § offentlighet och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets tillsynsverksamhet för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Vidare gäller sekretess för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. För statliga myndigheters tillsyn enligt lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter har regeringen meddelat sådana föreskrifter, se 9 § och punkterna 61 och 172 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Sekretessen gäller inte för uppgifter som ska offentliggöras enligt 2 kap. 1 och 8 §§ förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter eller enligt 6 § förordningen (2022:1263) om tobaksfria nikotinprodukter. Sekretessen gäller inte heller för beslut i tillsynsärenden som avser tobaksfria nikotinprodukter.

Vid Folkhälsomyndighetens tillsyn enligt den nu föreslagna lagen är det möjligt att myndigheten får del av uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar och forskningsresultat. I de fall det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs

bör ett liknande sekretesskydd som på tobaksområdet införas för lustgas. Det uppnås genom ett tillägg i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen. Allmänheten har dock ett berättigat intresse av att få del av uppgifter som förekommer i ett beslut som fattas av tillsynsmyndigheten. Uppgifter i beslut bör därför undantas från sekretessen.

3.21 Avgifter

Utredningens förslag: Folkhälsomyndigheten ska få ta ut avgifter för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig försäljning.

Folkhälsomyndigheten ska få ta ut en avgift för anmälan om försäljning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om storleken på och betalningen av de avgifter som Folkhälsomyndigheten ska få ta ut.

Folkhälsomyndigheten föreslås bli den myndighet som ska utöva tillsyn över att lagen om lustgas och anslutande föreskrifter följs. Tillsynen är motiverad eftersom användning av lustgas för berusning innebär risker på såväl individ- som folkhälsonivå. Tillsynen säkerställer också att oseriösa näringsidkare inte skaffar sig fördelar genom att bryta mot reglerna. Reglerna innebär därmed att näringsidkarna ges möjlighet att verka på lika villkor. Enligt regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) bör tillsynen i normalfallet finansieras med avgifter. Den som säljer varor som är förknippade med olika risker bör också stå för kostnaderna för den tillsyn som behövs med anledning av det. Folkhälsomyndigheten ska därför ges möjlighet att ta ut avgifter för sin tillsyn av den som bedriver detaljhandel med lustgas.

I avsnitt 3.14 föreslås att den som vill sälja lustgas först ska göra en anmälan om det till Folkhälsomyndigheten. Den föreslagna regeln om anmälan om försäljning medför en ökad administration för Folkhälsomyndigheten. Myndigheten kommer att behöva utveckla ett sätt att ta emot och hantera anmälningarna. Dessutom kommer myndigheten behöva lägga resurser på att analysera anmälningarna och vid behov begära in kompletteringar. Bestämmelsen är motiverad utifrån att tillsynen över produkterna ska fungera på ett effektivt sätt. De

kostnader som hanteringen av anmälningarna om försäljning kommer medföra bör belasta den som tillhandahåller produkterna och därför finansieras genom en anmälningsavgift som får tas ut av Folkhälsomyndigheten.

Utgångspunkten är att avgifterna ska ge full täckning för de kostnader myndigheten har för att utöva en effektiv tillsyn. Myndighetens kostnader kan variera över tid. Det är också troligt att kostnaderna är högre i början då tillsynsverksamheten utvecklas. Kostnaden för tillsynen kan dessutom vara beroende av faktorer utanför myndigheten. Mot den bakgrunden är det inte möjligt att på förhand avgöra vilken nivå som avgifterna bör ligga på för att Folkhälsomyndigheten ska få full kostnadstäckning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om nivån på avgifterna. Det kan också finnas anledning att reglera vad som blir följden av att betalning inte sker inom föreskriven tid. Bemyndigandet bör därför även omfatta frågor om betalningen. Frågor om till exempel när och på vilket sätt som avgiften ska betalas bör däremot regleras närmare i verkställighetsföreskrifter.

3.22 Överklagande

Utredningens förslag: Beslut enligt den nya lagen eller enligt anslutande föreskrifter ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Den föreslagna lagen om lustgas innehåller möjligheter för Folkhälsomyndigheten att meddela förelägganden, se avsnitt 3.16. Sådana beslut medför vanligtvis betydande rättsverkningar för enskilda. Lagen ger även myndigheten möjlighet att fatta en rad andra beslut som kan påverka enskilda. I förvaltningslagen (2017:900) och förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns bestämmelser om vad som ska gälla för överklagande av beslut, vem som har rätt att klaga och vilka beslut som får överklagas. Bestämmelserna ska tillämpas om inte annat anges i annan lag eller förordning (4 § förvaltningslagen och 2 § förvaltningsprocesslagen). Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att syftet med överklagandeinstitutet är att ge den som på ett visst sätt påverkas

av ett beslut en möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat för att på så sätt undvika de oönskade verkningar som beslutet annars skulle innebära (propositionen En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, prop. 2016/17:180 s. 248). Vidare uttalas att enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer ska beslut som har en påvisbar effekt kunna överklagas, dock inte beslut som enbart i mycket begränsad utsträckning kan påverka någons faktiska situation. Till dessa bestämmelser finns en väl utvecklad praxis.

Som nämnts kommer Folkhälsomyndigheten kunna fatta beslut enligt den nya lagen som kan få betydande konsekvenser för de berörda verksamhetsutövarna. Dessa beslut ska således få överklagas. Vilka beslut som är överklagbara får avgöras i rättstillämpningen. Beslut som får överklagas ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol och prövningstillstånd ska krävas för att ett beslut ska tas upp till prövning i kammarrätten.

I alkohollagen, lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter anges att även beslut som myndigheterna fattar enligt anslutande föreskrifter kan överklagas. Samma ordning bör gälla för beslut som fattas enligt anslutande föreskrifter till lagen om lustgas.

3.23 Straffansvar

Utredningens förslag: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer lustgas i strid mot bestämmelserna om mängdbegränsning, försäljning i berusningssyfte, anmälan om försäljning eller försäljningsförbud ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma ska gälla den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer lustgas till någon som inte uppnått föreskriven ålder.

Om gärningen är ringa ska den inte medföra straffansvar.

Den som har överträtt ett vitesföreläggande ska inte kunna dömas till ansvar enligt den nya lagen för den eller de gärningar som omfattas av föreläggandet.

Det behöver införas bestämmelser om straffansvar

Försäljningen av lustgas som används i berusningssyfte har ökat kraftigt under senare tid. Enligt uppgifter från Ekobrottsmyndigheten kan man se kopplingar till kriminella nätverk bland säljarna. Syftet med den föreslagna lagen är att motverka användningen av lustgas i berusningssyfte och att därigenom skydda folkhälsan, se avsnitt 3.9. Regleringen har i allt väsentligt samma syfte som annan lagstiftning på folkhälsoområdet som reglerar olika berusningsmedel. På tobaksområdet finns ett flertal bestämmelser om straffansvar vid olovlig försäljning av tobaksvaror, e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter. Detsamma gäller för alkohol enligt alkohollagen. För samtliga nämnda produkter omfattar straffansvaret försäljning i strid med anmälningskravet, ålderskravet och meddelat försäljningsförbud. Ringa gärningar föranleder dock inget ansvar.

För att kriminalisering ska framstå som befogad ska följande kriterier vara uppfyllda. För det första ska det beteende som kriminaliseras kunna föranleda påtaglig fara eller skada varför sanktioner krävs med hänsyn till gärningens allvar. För det andra ska ändamålsenliga alternativa sanktioner saknas och den sanktion som valts ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet. För det tredje krävs även att rättsväsendet har resurser att klara av den eventuella ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Bruk av lustgas innebär allvarliga hälsofaran. Bestämmelserna om mängdbegränsning syftar till att minska försäljningen av stora volymer lustgas och att få bort de stora behållarna från marknaden för att motverka användningen av lustgas som berusningsmedel. Reglerna om ålderskrav syftar till att förhindra att barn och ungdomar får tillgång till lustgas för att berusa sig. Barn och ungdomar är en särskild skyddsvärd grupp i det folkhälsopolitiska arbetet och ska så långt som möjligt skyddas från olika berusningsmedel. Härutöver ska all försäljning i berusningssyfte vara förbjuden. Reglerna ska tillsammans förhindra att lustgas kan säljas i berusningssyfte och försvåra användningen av lustgas för berusning. En sanktion kopplad till bestämmelserna ökar sannolikheten för att näringsidkarna följer kraven. Folkhälsomyndigheten ska visserligen ha möjlighet att meddela förelägganden och förena dem med viten om lagens krav inte följs. Erfarenheter från alkohol- och tobaksområdet har dock visat att enbart den formen av åtgärder inte är tillräcklig med hänsyn till gärningarnas allvar. För att

reglerna ska bli effektiva och motverka försäljning av lustgas i berusningssyfte bör försäljning i strid med lagens krav därför kriminaliseras. Om gärningen är ringa, bör den dock inte medföra ansvar. När det gäller gärningar som består i försäljning av lustgas till personer som inte har fyllt 18 år bör emellertid utrymmet för att betrakta gärningarna som ringa vara begränsat, eftersom barn och ungdomar är en särskilt skyddsvärd grupp.

Den föreslagna regleringen av lustgas har stora likheter med bestämmelserna på tobaksområdet och bestämmelserna om folköl. Straffbestämmelserna bör därför utformas på ett liknande sätt. De flesta straffbestämmelserna på alkohol- och tobaksområdet omfattar både uppsåtliga och oaktsamma brott. Försäljning i strid med ett meddelat försäljningsförbud är dock på tobaksområdet endast straffbart vid uppsåt. Någon motivering till valet av subjektivt rekvisit gjordes inte vid införandet av straffbestämmelsen (se propositionen Olovlig tobaksförsäljning, prop. 2009/10:207 s. 27–28).

När det gäller det subjektiva rekvisitet gör sig intresset för folkhälsan gällande vid bedömningen av straffbarheten av samtliga gärningarna. Lustgas som berusningsmedel kan innebära betydande hälsorisker. Ökningen av användningen av lustgas som berusningsmedel är därför oroande. De förslag som nu lämnas syftar till att helt förbjuda sådan användning. Att inte följa reglerna om försäljning utgör en förhållandevis allvarlig gärning. Detsamma gäller den som vägrar att rätta sig efter ett meddelat beslut om förbud mot försäljning. Det är därför motiverat att även en oaktsam gärning ska kunna straffas. Det finns i detta sammanhang inget skäl att göra skillnad mellan de olika gärningarna. Straffbestämmelserna om anmälan om försäljning, ålderskrav, mängdbegränsning, försäljningsförbud och försäljning i berusningssyfte ska därför omfatta både uppsåtligt och oaktsamt handlande.

Den som säljer folköl, e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter i strid med ett meddelat försäljningsförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller för den som säljer nämnda produkter i strid med ålderskravet. Försäljning utan att ha gjort föreskriven anmälan till kommunen har samma straffskala på tobaksområdet men straffas med böter eller fängelse i högst två år på alkoholområdet. Beträffande den högre straffskalan på alkoholområdet ska dock nämnas att den bestämmelsen omfattar även försäljning av alkohol utan att nödvändigt tillstånd innehas.

Straffskalan anger hur allvarligt lagstiftaren anser att brottet generellt sett bör bedömas i förhållande till andra brott. Olovlig lustgasförsäljning kan bestå av skilda gärningar. Det kan röra sig om allt från försäljning av en enstaka patron till försäljning av lustgas som utgör ett led i en verksamhet som bedrivs systematiskt i större utsträckning och som anses mer allvarligt. Redan när ett brott innehåller fängelsestraff i straffskalan visar det på att brottet är att anse som allvarligt. Straffskalan bör med beaktande av vad som redan gäller på tobaksområdet och i stort även på alkoholområdet bestämmas till böter eller fängelse i högst sex månader. Liksom beträffande olovlig alkohol- och tobaksförsäljning bör gärningar som är att anse som ringa inte vara straffbara.

Enligt Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och Europiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna finns en rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma gärning, det så kallade dubbelprövningsförbudet. Ett vitesföreläggande skulle enligt den föreslagna bestämmelsen i avsnitt 3.16 kunna meddelas för överträdelser som även är straffbelagda enligt lagen. Det skulle således kunna leda till att en överträdelse kan resultera i både straff och vite. En bestämmelse om att den som överträder ett vitesföreläggande enligt denna lag inte ska dömas för ansvar för gärning som omfattas av föreläggandet bör därför införas.

Förverkande av lustgas

Det pågår för närvarande en översyn av förverkandelagstiftningen. Den 21 december 2023 lämnade regeringen lagrådsremissen En ny förverkandelagstiftning. Där föreslås ett nytt 36 kap. i brottsbalken med regler om förverkande som ska vara generellt tillämpliga och därmed omfatta även specialstraffrätten. De bestämmelser om förverkande i speciallagstiftning som har samma materiella tillämpningsområde och konstruktion som den som nu föreslås i brottsbalken ska upphöra att gälla. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2024.

Genom förverkande av lustgas kan gärningsmannen hindras från att göra vinning av brott. Vidare kan fortsatt brottslighet motverkas. Det bör därför finnas en möjlighet att förverka lustgas som har varit föremål för brott enligt den föreslagna lagen. De i lagrådsremissen före-

slagna förverkandebestämmelserna i 36 kap. brottsbalken gör att detta blir möjligt.

3.24 Behandling av personuppgifter

Utredningens bedömning: EU:s dataskyddsförordning, lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske vid tillsynen enligt den nya lagen om lustgas. Det behöver således inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling.

Folkhälsomyndigheten måste ha lagligt stöd för behandlingen av sådana personuppgifter som förekommer i deras tillsynsverksamhet. Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning. Ytterligare bestämmelser finns i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Enligt EU:s dataskyddsförordning är behandlingen av personuppgifter laglig bland annat om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.3 andra stycket). Unionsrätten eller den nationella

rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Utöver att laglig behandling av personuppgifter endast kan ske om behandlingen är förenlig med något av de villkor som uppställs i artikel 6, måste all behandling även uppfylla förordningens principer om laglig behandling enligt artikel 5. Exempelvis ska uppgifterna behandlas på ett korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade samt samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Folkhälsomyndigheten kommer att behöva behandla personuppgifter i sin tillsynsplanering och när myndigheten dokumenterar de insatser som har gjorts. Därutöver kommer personuppgifter att behöva behandlas i de fall myndigheten väljer att fatta beslut om föreläggande, både vad gäller sammanställning av underlag från tillsynen för att motivera beslutet samt vid kommunikation med berörda parter. Personuppgifter kommer också att behandlas vid överklagande till domstol och vid ansökan om utdömmande av vite. Folkhälsomyndigheten kommer alltså att behöva behandla personuppgifterna i någon form av register eller ärendehanteringssystem.

De uppgifter som kan bli aktuella att behandla är sådana som identifierar den som är föremål för tillsynen, till exempel personnummer, namn och kontaktuppgifter. Det kommer inte finnas behov av att behandla sådana särskilda kategorier av personuppgifter som enligt huvudregeln i artikel 9 i dataskyddsförordningen är förbjudna att behandla, till exempel personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller uppgifter om hälsa. Inte heller finns behov av att behandla uppgifter om till exempel fällande domar i brottmål eller förekomst i misstankeregister.

Den behandling av personuppgifter som behöver ske i tillsynsverksamheten hos Folkhälsomyndigheten bedöms vara nödvändig för att dessa aktörer ska kunna fullfölja sina uppgifter enligt den föreslagna lagen. Behandlingen är därmed nödvändig för att de ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Behandlingen är också nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i myndighetsutövningen enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen.

Den rättsliga grunden är fastslagen genom 10 § i den föreslagna lagen om lustgas.

Enligt artikel 87 i EU:s dataskyddsförordning får medlemsstaterna närmare bestämma på vilka särskilda villkor bland annat ett nationellt identifikationsnummer får behandlas. I 3 kap. 10 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning anges att personnummer och samordningsnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Utredningen bedömer att skälen till att det införs en reglering av lustgas klart motiverar att Folkhälsomyndigheten behandlar uppgifter om personnummer eller samordningsnummer i sådan verksamhet som omfattas av den föreslagna lagen.

Den föreslagna lagen syftar till att skydda människor från skadliga effekter av lustgas och på så sätt skydda folkhälsan. Tillsyn är ett mål av allmänt intresse. Det bedöms inte finnas någon mindre ingripande åtgärd än att bedriva tillsyn för att upprätthålla skyldigheterna enligt den nya lagen, vilket kräver personuppgiftsbehandling. Vikten av en effektiv tillsyn innebär att det saknas möjligheter att behandla personuppgifterna på ett mindre ingripande sätt, till exempel genom avidentifiering eller begränsade lagringsmöjligheter. Det bör i detta sammanhang noteras att Folkhälsomyndigheten i sin tillsyn inte kommer att behöva behandla några andra personuppgifter än sådana som redan får behandlas inom ramen för den tillsynsverksamhet som bedrivs på alkohol- och tobaksområdet. Det bedöms därför vara proportionerligt att behandla personuppgifter i samband med tillsynen. Mot den bakgrunden krävs det inte någon ytterligare reglering av den personuppgiftsbehandling som följer av förslaget.

4 Tobak

4.1 En rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid

Utredningens förslag: Rökning och annan användning av produkter som innehåller tobak och nikotin ska vara förbjuden för elever under skoltid i förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt motsvarande skolformer. Förbudet gäller i skolbyggnader och dess närområde under den tid då undervisning pågår samt på skolutflykter och skolresor.

Huvudmannen för skolan ska ansvara för att förbudet följs.

Kommunen ska utöva tillsyn över förbudet och Folkhälsomyndigheten ska ansvara för tillsynsvägledning. Länsstyrelsen ska utöva tillsyn över kommunens tillsyn av bestämmelsen.

4.1.1 Utgångspunkter enligt direktivet

Rökning har varit förbjudet på skolgårdar sedan 1994. Förbudet infördes för att skydda barn och ungdomar från att börja röka. Trots införandet och särskilda satsningar som senare har gjorts för att stärka tillsynen av rökfria skolmiljöer har länsstyrelserna framfört att det finns brister i efterlevnaden av lagen. Enligt en rapport från Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem (STAD) kan det finnas en risk att rökningen flyttar från skolgården till en plats strax utanför skolans område. I samband med remissbehandlingen av betänkandet Hårdare regler för nya nikotinprodukter (SOU 2021:22) framförde flera remissinstanser att Sverige bör införa tobaks- och nikotinfri skoltid, likt flera av våra nordiska grannländer. Utredningen ska därför överväga om det finns förutsättningar för att införa tobaks- och nikotinfri skoltid för elever.

4.1.2 Rökfria skolor

Nuvarande reglering av rökfria skolor

Enligt 6 kap. 2 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter är rökning förbjuden i lokaler som är avsedda för barnomsorg, skolverksamhet eller annan verksamhet för barn och ungdomar samt på skolgårdar och motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem. Förbudet gäller dygnet runt, alla dagar i veckan. Från och med den 1 juli 2019 har rökförbudet utvidgats. Nu inkluderas även rökning av e-cigarett (med och utan nikotin), örtprodukter och andra produkter som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak (till exempel vattenpipa utan tobak).

Enligt förarbetena till den tidigare tobakslagen (propositionen om tobakslag, prop. 1992/93:185 s. 50) framgår att med skolverksamhet avses verksamhet i grundskolan och gymnasieskolan. Högskoleverksamhet och annan vuxenundervisning faller utanför bestämmelsen. Med skolgårdar avses gårdar i anslutning till grund- eller gymnasieskolor. Det krävs att området – till följd av inhägnad eller liknande – uppfattas som hörande till skolan.

Att lokalen ska vara avsedd för skolverksamhet och dylikt innebär att det inte är tillåtet att röka i lokalen trots att det inte pågår någon undervisning i lokalen. Bestämmelsen omfattar även utrymmen såsom till exempel expeditioner, korridorer, trappor och toaletter.

Enligt 6 kap. 5 § är det möjligt att tillåta rökning i delar av skollokaler som enbart är upplåtna för personal. Det gäller exempelvis lärarum och andra personalutrymmen dit barn inte har tillträde. Det finns dock ingen skyldighet att avsätta delar av en lokal för rökning.

Enligt 6 kap. 8 § är det den som i egenskap av ägare eller på annan grund disponerar över en lokal, ett annat utrymme eller ett område utomhus som ansvarar för att bestämmelserna om rökförbud följs. Av 6 kap. 9 § framgår att den som är ansvarig för förbudet genom skyltning tydligt ska informera om rökförbudet och vid behov ingripa med information och tillsägelser. Om någon trots tillsägelse röker där rökning inte är tillåten, får denne avvisas.

Enligt 7 kap. 3 § är det kommunen som ska utöva tillsyn över bestämmelserna om rökförbud, förutom sådana rökfria miljöer som enbart är upplåtna för personal. I sistnämnda fall utövar Arbetsmiljöverket enligt 7 kap. 7 § tillsyn över att bestämmelserna följs. Enligt 7 kap. 1 § har Folkhälsomyndigheten ansvar för tillsynsvägledning över

den tillsyn som kommunerna utövar. Länsstyrelserna ska enligt 7 kap. 2 § inom sitt län utöva tillsyn över kommunernas tillsyn av rökförbudet. Av 7 kap. 9 § framgår att kommunen och Arbetsmiljöverket i sin tillsynsverksamhet kan meddela de föreläggande och förbud som behövs för att bestämmelserna ska följas.

Kommuners frivilliga initiativ till tobaksfri skoltid

Trots att rökförbud på skolgårdar har funnits sedan lång tid tillbaka framgår av en rapport från Folkhälsomyndigheten (Förekomsten av rökning på svenska skolgårdar – En sammanställning av nationella, regionala och kommunala kartläggningar, publicerad den 2 september 2020) att rökning på skolgårdar fortfarande är ett problem. Av rapporten framgår att spår av rökning, till exempel fimpar, funnits på skolgårdar. Även rökning i anslutning till skolgården förekom i många skolor. Enligt rapporten Rökfria gymnasieskolgårdar, rapport nr 64, från STAD 2019 röker elever på skolgårdar, vid entréer och på andra ytor i närheten av skolorna. Många gymnasieskolor saknar en skolgård, vilket gör det svårt för både skolan och kommunens tillsynspersonal att veta hur man ska tillämpa förbudet. I rapporten beskrivs också problemet med elever som avviker till platser utanför skolan för att kunna röka.

Förekomsten av rökning och skolornas arbete med frågan varierar dock mellan skolor. Det finns skolor som har ett bredare tobaksförebyggande arbete än vad lagen kräver. Flera län och kommuner har valt att införa en policy om tobaksfri eller rökfri skoltid. Tobaksfri skoltid innebär i regel att hela skoltiden omfattas, men policyn kan variera när det gäller vilka tobaksprodukter som omfattas.

Ungas attityder till tobak

Sedan 2016 genomför Novus en årlig undersökning av ungas attityder till tobak på uppdrag av den ideella organisationen A Non Smoking Generation. I en årlig rapport sammanställer A Non Smoking Generation resultaten av undersökningarna (se den senaste rapporten När ska barns hälsa prioriteras?, 2023). Sedan den första undersökningen av Novus har undersökningarna visat att 9 av 10 börjar använda tobak i tonåren eller tidigare. Det framgår också att påverkan från kompisar

och viljan att passa in är de vanligaste orsakerna till att ungdomar börjar använda tobaks- och nikotinprodukter. Dessutom framgår att stödet för en helt tobaksfri skoltid har ökat bland ungdomar. 7 av 10 ungdomar vill att snusning ska vara förbjudet under skoltid och 8 av 10 ungdomar vill att rökning ska vara förbjudet. De senaste åren har undersökningen även omfattat frågor om nya nikotinprodukter som till exempel nikotinsnus (i undersökningen benämnt vitt snus) och e-cigarett. Resultaten visar att användningen av nikotinsnus och e-cigarett bland unga har ökat markant.

I intervjustudien *Hur ser ungdomar på snus? – Erfarenheter och insikter från ungdomar om snus och snus användning (2022)* som Folkhälsomyndigheten låtit göra utfrågades ett urval av personer i åldrarna 13–19 år om hur de ser på snus. Det framgick att många upplevde nikotinsnus som fräschare, trendigare och mer hälsosamt än snus med tobak. Ungdomarna i studien trodde också att smakerna, som till exempel godis och frukt, gör att fler provar nikotinsnus.

4.1.3 Lagstiftning i andra länder

Norge

I Norge är det enligt den norska tobakslagen¹ förbjudet för elever att använda tobak under skoltid i grundskolan och gymnasieskolan. För anställda och besökare är det förbjudet att använda tobak i skolans lokaler eller utomhusmiljöer. Av de norska förarbetena² till bestämmelsen framgår att raster samt skolresor och skolutflykter utgör skoltid. Däremot utgör fritid och håltimmar, när eleven vistas utanför skolans närområde inte skoltid. Förbuden omfattar i dag tobaksvaror och e-cigarett. Det norska Helse- og omsorgsdepartementet har dock föreslagit att även örtprodukter och tobaksfria nikotinprodukter ska omfattas av förbudet.

Det är skolan som ansvarar för att förbuden följs. Kommunerna ska utöva tillsyn över att skolan fullgör sitt ansvar.

¹ Lov om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven).

² Prop. 55 L Endringer i tobakksskadeloven (bevillingsordning mv.).

Danmark

I Danmark är det förbjudet³ för elever att röka eller använda andra tobaksrelaterade produkter under skoltid på grundskola och gymnasieskola. Förbudet gäller på och utanför skolans område. Dessutom är det förbjudet för elever, skolans personal eller andra att röka eller använda tobaksrelaterade produkter på skolans område. Med tobaksrelaterade produkter avses alla produkter som innehåller tobak och nikotin och som inte är godkända som läkemedel. Detta inkluderar även andra relaterade produkter som e-cigarett utan nikotin.

Skolan ska se till att rökning bara sker i överensstämmelse med gällande regler. Tillsynen av efterlevnaden av rökförbudet under skoltid sker av det danska Arbejdstilsynet.

Finland

I Finland är det enligt den finska tobakslagen⁴ förbjudet att använda tobaksprodukter i skolan. Förbudet gäller både i skolans lokaler och utomhus på områden som används av daghem eller läroanstalter som ger förskoleundervisning, grundläggande utbildning, yrkesutbildning eller gymnasieutbildning. Förbudet inkluderar även örtprodukter för rökning och e-cigarett och den rök och ånga och de partiklar som de ger upphov till. Förbudet gäller dygnet runt, alla dagar i veckan och avser alla människor. När det gäller elever får de inte lämna skolans område under skoldagen. Det innebär att det för elever i praktiken råder en tobaks- och nikotinfri skoltid i Finland.

Under skoldagen har lärarna och andra anställda på skolan ansvaret för att förbudet följs. Kommunerna har tillsyn över förbudet. Den som uppsåtligen trots tillsägelse fortsätter röka, använda e-cigarett eller använda rökfria tobaksprodukter kan dömas till böter. Även den som ansvarar för förbudet kan åläggas böter för att inte vidtagit åtgärder som skyddar mot rökning.

³ Lov om røgfri miljøer (rygeloven) och lov om elektroniske cigaretter m.v.

⁴ Tobakslag 29.6.2016/549.

Island

På Island är det inte tillåtet att använda tobaks- eller nikotinprodukter på skolan eller utomhus på skolans område⁵.

4.1.4 Rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid ska införas*Elever ska inte få röka, snusa eller vejpa*

Det övergripande målet för svensk tobakspolitik har under lång tid varit att minska allt tobaksbruk och förhindra att minderåriga börjar använda tobak (propositionen Mål för folkhälsan, prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145). I detta arbete är barn och unga en särskilt viktig målgrupp. Två utpekade mål i regeringens ANDTS-strategi är att barn och unga ska skyddas mot skadliga effekter orsakade av bland annat tobaks- och nikotinprodukter och att antalet barn och unga som börjar använda tobaks- och nikotinprodukter ska minska.

Näst efter hemmet är skolan den miljö som påverkar barns och ungas värderingar, val av livsstil och levnadsvanor mest. Rökförbudet i skolans lokaler och på skolgårdarna är därför av särskild vikt även för arbetet med att minska tobaksbruket generellt.

Novusundersökningen om ungas attityder till tobak visar att det är vanligt att man börjar använda tobak i tonåren eller tidigare. Sedan Novus första undersökning har resultaten visat att påverkan från kompisar i form av gruppträck och viljan att passa in är de vanligaste orsakerna till att börja med tobaks- och nikotinprodukter. Att exponeras för andras tobaksbruk är en av de främsta kända riskfaktorerna för att själv börja använda tobak och fastna i ett skadligt beroende. Det har visat sig att barn som vardagligen exponerats för andras tobaksbruk i större utsträckning har positiva föreställningar om sådana produkter och därmed är mer benägna att börja röka eller använda andra tobaksprodukter.

Erfarenheten visar att rökfria miljöer har varit ett effektivt sätt att minska rökningen. Med en rökfri miljö har den sociala acceptansen för rökning minskat. Till exempel har antalet vuxna rökare halverats sedan rökfria serveringar infördes 2005.

De nuvarande bestämmelserna om rökfria skolmiljöer omfattar endast rökning. Med rökning avses enligt 6 kap. 1 § lagen om tobak

⁵ Uppgift från isländska Directorate of health (e-post den 22 juni 2023).

och liknande produkter rökning av tobak, inhalering eller förångning eller annan upphettning av tobak, användning av elektroniska cigaretter, rökning av örtprodukter för rökning och användning av andra produkter som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak. Även användning av e-cigaretter (vejping) omfattas således av definitionen av rökning i tobakslagen. Det är dock inte förbjudet att på skolområdet använda andra tobaksprodukter (exempelvis tobakssnus) eller andra nikotinprodukter (exempelvis nikotinsnus), trots att även sådana produkter innebär hälsorisker. Nikotin är genom sin påverkan på kroppens belöningssystem ett starkt beroendeframkallande ämne. Särskilt känslig för nikotinet är hjärnan hos barn och unga. Forskning visar att människor som exponeras för nikotin kan på kort sikt påverkas genom en försämring av blodkärlens funktioner samt förhöjd puls och blodtryck. Dessa effekter på hjärta och kärl kan i förlängningen bidra till en ökad risk för hjärt- och kärlsjukdomar. Det finns också forskning som visar att användning av nikotin under graviditeten kan skada fostret.

Enligt Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysnings (CAN) senaste skolundersökning 2023 har användandet av rökfria tobaks- och nikotinprodukter ökat på senare år bland unga. Dessa produkter verkar särskilt attrahera unga. Precis som vid rökning kan ett synligt användande av tobaks- och nikotinprodukter som inte går att röka medföra att barn och ungdomar påverkas att testa och börja använda sådana produkter. Det är därför lika angeläget att inte heller dessa produkter används av elever på skolan. Det bör därför införas ett förbud för elever att använda även andra tobaks- och nikotinprodukter än sådana som går att röka.

Förbudet ska därmed omfatta såväl de rökprodukter som enligt 6 kap. 1 § lagen om tobak och liknande produkter redan är förbjudna att använda på skolgårdar, som tobaks- och nikotinprodukter som inte går att röka.

Förbudet ska gälla under skoltid

Bestämmelsen om förbud för rökning inom skolan tar endast sikte på skolans geografiska område, det vill säga skolans lokaler och skolgården. Det har från olika håll påtalats att bestämmelsen om rökfria skolgårdar är otillräcklig och gör det svårt för skolpersonal att skydda

eleverna från tobaksbruk. I den kartläggning som Folkhälsomyndigheten utfört framgår att det finns problematik med gränsdragningen kring var skolgården börjar och slutar. Det är också vanligt att elever flyttar sig precis utanför skolgården för att röka och den som ansvarar för ordningen på skolgården har då ingen möjlighet att förhindra att rökningen blir synlig för de elever som befinner sig där. Det finns också skolor som inte har någon avgränsad skolgård.

Ett annat problem med att enbart knyta förbudet till skolans område är att skolresor och skolutflykter inte omfattas. Det är naturligtvis lika viktigt, särskilt mot bakgrund av påverkansfaktorn, att inte eleverna röker, snusar eller vejpas vid dessa tillfällen.

Ett sätt att komma till rätta med detta är att, i stället för att begränsa förbudet till skolgården, knyta förbudet till den tid då undervisning pågår och/eller skolan har ansvar för eleverna, det vill säga under elevernas skoltid. Vid skolresor och skolutflykter innebär det att hela resan eller utflykten kommer att omfattas av förbudet. Härigenom uppnås att elever inte utsätts för påverkan av rökning, snusning eller vejping från andra elever under den tid som eleverna går i skolan.

Ett sådant förbud ligger i linje med det övergripande målet för den svenska tobakspolitiken och har ett brett stöd bland elever, som har varit positiva till att förbjuda cigaretter och snus under skoltiden. Eftersom färre barn och ungdomar kommer att exponeras för dessa produkter kan ett förbud förväntas bidra till att färre barn och ungdomar börjar röka, snusa och vejpa. Därigenom kan även det totala tobaksbruket bland vuxna på sikt komma att minska. Ett förbud mot användning av rök-, tobaks- och nikotinprodukter under skoltid bör därför införas. Förbudet bör gälla förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt motsvarande skolformer.

Hur avgränsas skoltiden?

Eftersom ett mycket viktigt skäl till att förbudet bör införas är att en elev som röker, snusar eller vejpas påverkar andra elevers benägenhet att börja röka, snusa eller vejpa, bör avgränsningen av skoltiden inte knytas till den enskilda eleven, utan till samtliga elevers skoltid. Om en elev öppet snusar i skolans lokaler eller skolans närområde under en håltimme eller efter dagens lektioner är påverkan på andra elever

som ännu inte slutat skoldagen naturligtvis lika stor som om det sker under elevens rast.

Förbudet bör därför gälla under den tid då undervisning av elever pågår i en skolbyggnad samt på skolutflykter och skolresor, det vill säga under den tid då skolan har ansvar för eleverna som ett kollektiv. Eftersom det inte finns ett förbud mot rökning eller annan användning av tobaks- eller nikotinprodukter för personer under en viss ålder går det emellertid inte att ha ett generellt sådant förbud för elever utan koppling i tid eller rum till skolan. Förbudet bör alltså gälla under en tid och på en plats där skolan har ett ansvar för att ha uppsikt över eleverna och en möjlighet att beivra förbudet, det vill säga inte under en tid då vårdnadshavaren i stället för skolan har ansvar för eleven. Det innebär emellertid inte att det bara är rökning, snusning eller vejpning som sker i skolbyggnaden eller på skolgården som är förbjuden. Förbudet gäller även i det område kring skolan som skolpersonal kan ha uppsikt över och där en påverkan på andra elever, som till exempel är på väg från eller till skolan, kan ske. Det föreslås alltså inte någon geografisk begränsning till skolgården.

I utredningens uppdrag ingår inte att utreda om det nuvarande förbudet mot rökning på skolgårdar, som gäller alla som vistas där, ska utvidgas och inte heller om även vuxna bör omfattas av ett förbud att använda andra tobaks- eller nikotinprodukter under elevernas skoltid. Förbudet som nu föreslås kommer därför att gälla parallellt med det nuvarande förbudet om rökning på skolgårdar och endast omfatta elever. Det får emellertid förutsättas att skolans personal inte kommer att röka eller på annat sätt använda förbjudna produkter i närvaro av eleverna om det blir förbjudet för eleverna att använda dem. Påverkansfaktorn är naturligtvis betydande även i dessa fall. Sannolikt kommer därför det föreslagna förbudet för eleverna även att ha en avhållande effekt för skolpersonalens användning av exempelvis snus.

Skolan ska svara för att en rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid upprätthålls

Enligt den nuvarande regleringen i lagen om tobak och liknande produkter ska den som i egenskap av ägare eller på annan grund disponerar över ett område utomhus som omfattas av rökförbudet svara för att rökförbudet upprätthålls. När det gäller rökförbudet i skolans lokaler och på skolgården är det huvudmannen för skolan som har

ansvaret för att rökförbudet följs. Skolan ska tydligt upplysa om rökförbudet genom skyltning och ingripa med information och tillsägelser om rökförbudet överträds.

Det är skolan som har ansvar för tillsynen av eleverna under skoldagen, vilket inkluderar lektioner men även till exempel raster och skolutflykter. Det är också skolan som har den största möjligheten att ha uppsikt över eleverna och nå ut med information till dem. Det är därför rimligt att skolan också på motsvarande sätt som för rökförbudet har ansvaret för att bestämmelsen om en rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid upprätthålls.

För skolans huvudman kommer därför förslaget innebära ett utökat ansvar i förhållande till rökförbudet. Ansvaret kommer innefatta fler produkter och sträcka sig till fler miljöer. Det kommer även innebära ett utökat ansvar för skolans personal. Vid införandet av rökfria utomhusmiljöer, såsom till exempel lekplatser och busshållplatser, infördes ett krav på att den som ansvarar för förbudet vid behov ska ingripa med information och tillsägelse (6 kap. 9 §). I kommentaren till bestämmelsen (propositionen Ny lag om tobak och liknande produkter, prop. 2017/18:156 s. 206) framgår att kravet på den som ansvarar för att rökförbudet upprätthålls i rökfria utomhusmiljöer där det inte tydligt går att avgränsa det rökfria området inte kan vara alltför höga. Det kan inte heller ställas krav på en mer systematisk övervakning av rökförbudet. I övervägandena framgår att den ansvarige vid behov, till exempel vid påpekande om regelmässiga överträdelser bör ingripa med information och tillsägelser (s. 100). På samma sätt kan det inte ställas krav på att skolan på ett mer systematiskt sätt ska övervaka förbudet i en utomhusmiljö där skolan saknar regelbunden närvaro. Det vore orimligt om skolans personal i varje situation skulle behöva bevaka varje elev och ha kontroll över dennes handlande. Där emot bör det åligga skolan att agera med tillsägelser efter påpekanden eller egna iakttagelser om regelmässiga överträdelser av förbudet. Detta gäller redan för de rökfria miljöerna och borde inte innebära några större förändringar i hur skolpersonalen redan agerar och jobbar.

Dessutom ger det skolpersonalen en möjlighet att säga till eleven att sluta röka, snusa eller vejsa om personalen påträffar eleven i närområdet. Skolpersonal ska kunna förbjuda en elev att röka, snusa eller vejsa under den tid som det bedrivs undervisning för elever på skolan oavsett om den elev som bryter mot förbudet just då har håltimme eller har slutat för dagen.

Kommunen ska utöva tillsyn över förbudet

Kommunen utövar i dag tillsyn över rökförbudet i skolans lokaler och på skolgården, utom i sådana lokaler som endast är upplåtna åt personal. Folkhälsomyndigheten har ansvar för tillsynsvägledningen och länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet över kommunens tillsyn av rökförbudet. Det finns inte skäl att avvika från denna tillsynsordning när det gäller bestämmelsen om rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid. Tillsynen ska därför utövas av kommunen som i sin tillsynsverksamhet ska kunna meddela de förelägganden som behövs för att bestämmelsen ska följas.

Som en följd av kommunens utökade tillsynsansvar ska Folkhälsomyndighetens och länsstyrelsens ansvar utökas på motsvarande sätt. Folkhälsomyndigheten ska ansvara för tillsynsvägledning när det gäller kommunernas tillsyn av den rök-, tobaks- och nikotinfria skoltiden, medan länsstyrelsen ska utöva tillsyn inom länet över kommunernas tillsyn av förbudet.

4.2 Minsta antal portioner i en förpackning med tobaksfria nikotinprodukter

Utredningens förslag: En styckförpackning med portionsförpackade tobaksfria nikotinprodukter ska innehålla minst 20 portioner. Portionsförpackade tobaksfria nikotinprodukter ska inte få tillhandahållas konsumenter på marknaden på annat sätt än i sådana styckförpackningar.

Kommunen ska utöva tillsyn över att bestämmelsen följs på fysiska försäljningsställen, medan Folkhälsomyndigheten ska utöva tillsyn över att bestämmelsen följs i andra fall än på fysiska försäljningsställen. Folkhälsomyndigheten ska ha det tillsynsvägledande ansvaret och länsstyrelsen ska utöva tillsyn inom länet över kommunens tillsyn.

4.2.1 Utgångspunkter enligt direktivet

Enligt lagen om tobak och liknande produkter ska en styckförpackning innehålla ett visst antal cigaretter, snusportioner eller gram rulltobak. Motiveringen vid införandet av minsta antal snusportioner i en förpackning var att ett förbud mot små snusförpackningar kunde göra produkten mindre attraktiv för ungdomar. Det tobaksfria snuset är en produkt som liknar och används på ett motsvarande sätt som snus med tobak. Utredningen ska därför se över om motsvarande krav på minsta antal portioner per styckförpackning bör införas även för tobaksfria nikotinprodukter, i syfte att göra produkten mindre attraktiv för ungdomar.

4.2.2 Tobaksfria nikotinprodukter ska inte få säljas i en förpackning med mindre än 20 portioner

Enligt 5 kap. 13 § lagen om tobak och liknande produkter ska en styckförpackning med cigaretter innehålla minst 20 cigaretter, rulltobak ska innehålla tobak som väger minst 30 gram, och portionsförpackat snus ska innehålla minst 20 portioner. I artikel 2.30 i tobaksprodukt-direktivet⁶ definieras styckförpackning som den minsta enskilda förpackning för tobaksvaror eller relaterade produkter som släpps ut på marknaden.

Förbudet att sälja ett mindre antal cigaretter infördes i samband med genomförandet av Världshälsoorganisationens (WHO) ramkonvention om tobakskontroll (propositionen Tobakskontroll – genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll m.m., prop. 2004/05:118 s. 20–23). Av artikel 16.3 i ramkonventionen framgår att parterna ska bemöda sig om att förbjuda försäljning av lösa cigaretter eller cigaretter i små förpackningar för att begränsa cigaretters tillgänglighet för minderåriga. Minsta antal per förpackning bestämdes till 19 cigaretter i enlighet med punkt 1 f i ministerrådets rekommendation 2003/54/EG av den 2 december 2002 om förebyggande av rökning och om initiativ för en effektivare tobakskontroll.

Vid genomförandet av tobaksprodukt-direktivet justerades förbudet för cigaretter från 19 till 20 för att överensstämja med direktivet och

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG.

ett krav på att rulltobak inte får säljas i en förpackning som innehåller mindre än 30 gram infördes. Senare i samband med införandet av lagen om tobak och liknande produkter infördes även förbudet att sälja portionsförpackat snus i mindre mängder än 20 portioner.

Någon motsvarande reglering infördes inte i samband med regleringen av tobaksfria nikotinprodukter eftersom det saknades underlag för en sådan reglering. Den vanligaste förekommande tobaksfria nikotinprodukten är nikotinsnus, även kallat vitt snus. Nikotinsnus liknar det traditionella tobakssnuset till användningssättet och till utförande. Precis som det traditionella snuset innehåller nikotinsnus nikotin. Nikotin påverkar kroppens belöningssystem och är ett starkt beroendeframkallande ämne, se avsnitt 7.1.4. Särskilt känsliga för nikotinet är barn och unga. Enligt CAN:s senaste skolundersökning från 2023 har användandet av nikotinsnus ökat signifikant de senaste åren bland unga.

Det är vanligt att en dosa med nikotinsnus innehåller 20 portioner. Det finns dock styckförpackningar med ett mindre antal. Även om det inte verkar vanligt i dag med ett betydligt mindre antal portioner per styckförpackning, är det inte någon garanti för att det kan komma att bli vanligt i framtiden.

Styckförpackningar med en mindre mängd tobak kan prismässigt attrahera ungdomar och därmed öka tillgängligheten till produkterna för barn och ungdomar. Syftet med att förbjuda försäljning av cigaretter, rulltobak och snus i mindre mängder var att förhindra denna effekt. Samma skäl som ligger bakom införandet av minsta mängd per styckförpackning beträffande dessa produkter gör sig gällande även för tobaksfria nikotinprodukter.

Skälen som redogörs för ovan talar för att en minimireglering av antalet portioner per styckförpackning bör införas också för portionsförpackade tobaksfria nikotinprodukter. Kravet begränsas till portionsförpackade produkter eftersom det inte på förhand går att förutse möjliga kommande produkter. För att få en enhetlighet i regleringen är det lämpligt att samma antalsgräns ska gälla som för det traditionella snuset. Det överensstämmer med vad en styckförpackning nikotinsnus normalt innehåller i dag och bör inte få några större produktionsmässiga konsekvenser. Begreppet styckförpackning används för att beskriva att kravet gäller för den förpackning som portionsförpackningar tillhandahålls i till konsument. Begreppet har samma betydelse i lagen om tobak och liknande produkter och i tobaksproduktdirektivet.

Det är vanligt att nikotinsnus säljs i mindre portioner, benämnda med formatet mini eller slim. Dessa förpackningar väger ofta mindre än förpackningar med ”normalstora” portioner. Vid införandet av minsta antal portioner för snus övervägdes om också en viktreglering skulle införas. Det konstaterades dock att priset inte påverkades av vikten på förpackningen och att det därför inte fanns anledning att anta att en utebliven reglering av lägsta vikt skulle göra snus mer attraktivt för ungdomar. Samma slutsats kan dras när det gäller nikotinsnus. De typer av miniportioner som finns på marknaden skiljer sig inte nämnvärt i pris från de lite större portionerna. Om inte storleken på portionen återspeglas i priset finns inte anledning att anta att det förhållandet att det finns miniportioner särskilt lockar ungdomar att använda nikotinsnus. En viktbegränsning bedöms därför inte vara nödvändig i dagsläget.

Tillsynen över regleringen av minsta antal portioner per styckförpackning med tobaksfria nikotinprodukter ska ske på motsvarande sätt som redan sker i övrigt på tobaksområdet. Det innebär att kommunen ska utöva tillsyn över att bestämmelsen följs på fysiska försäljningsställen, medan Folkhälsomyndigheten ska utöva tillsyn i övrigt över att kravet följs.

4.3 Högsta tillåtna nikotinhalt

Utredningens förslag: Högsta tillåtna nikotinhalt för tobakssnus och nikotinsnus ska bestämmas till 12 milligram per gram.

4.3.1 Utgångspunkter enligt direktivet

I förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter finns bestämmelser som begränsar den tillåtna mängden nikotinvätska i påfyllningsbehållare till e-cigarettor och ett förbud mot vätska som innehåller mer än 20 milligram nikotin per milliliter. I Folkhälsomyndighetens föreskrifter om gränsvärden och mätmetoder för tjära, nikotin och kolmonoxid samt krav för laboratorier vid verifiering av mätningar (HSFL-FS 2016:43) regleras även högsta tillåtna nikotinhalt för cigarettor. Det saknas motsvarande bestämmelser om högsta tillåtna gränsvärde för nikotinhalt i snus med tobak och i tobaksfria nikotin-

produkter. Utredningen ska därför analysera om det ska införas en reglering om högsta tillåtna nikotinhalt för snus med tobak och tobaksfria nikotinprodukter och i så fall föreslå en övre gräns.

4.3.2 Nuvarande reglering av nikotinhalt för cigaretter och e-cigaretter

Enligt 11 kap. 1 § 3 lagen om tobak och liknande produkter får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om gränsvärden för skadliga ämnen som tobaksvaror får innehålla eller ge upphov till. Folkhälsomyndigheten har efter bemyndigande från regeringen i 2 kap. 1 § i sina föreskrifter om gränsvärden och mätmetoder för tjära, nikotin och kolmonoxid samt krav för laboratorier vid verifiering av mätningar (HSFL-FS 2016:43) föreskrivit att högsta tillåtna gränsvärde för cigaretter är 1 milligram nikotin per cigarett. Enligt 2 kap. 10 § förordningen om tobak och liknande produkter får vätska som innehåller nikotin inte innehålla mer nikotin än 20 milligram per milliliter. Gränsen för e-vätskor infördes i samband med genomförandet av tobaksproduktssdirektivets bestämmelser om e-cigaretter och påfyllningsbehållare. I punkt 38 i ingressen till direktivet uttalas att 20 milligram per milliliter ger en nikotindos som är jämförbar med den tillåtna nikotindosen från en standardcigarett under den tid det tar att röka en sådan cigarett. Gränsen på 1 milligram nikotin per cigarett härrör från det tidigare tobaksproduktssdirektivet⁷.

4.3.3 Reglering av nikotinhalter i andra länder

Tobakssnus är på grund av EU-reglering förbjudet i alla medlemsstater förutom i Sverige. Det finns därför inga regler om nikotinhalter för tobakssnus i andra EU-länder.

De tobaksfria nikotinprodukterna, främst nikotinsnus (också kallat vitt snus) är relativt nya och det saknas reglering på EU-nivå. Reglerna i de enskilda medlemsstaterna skiljer sig därför åt, allt från avsaknad av reglering till strikta lagar som förbjuder förekomst av

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror (artikel 3).

produkten. Några länder avvaktar lagstiftning i väntan på reglering på EU-nivå. Flera länder har dock reglerat produkterna och infört en högsta halt för nikotin.

I Lettland regleras tobaksfria nikotinprodukter i tobakslagen⁸ som ett tobakssubstitut. I den lagen fastställs en högsta nikotinhalt om 4 milligram per gram för nikotinsnus. En förpackning med nikotinsnus får inte väga mer än 20 gram och förpackningen måste innehålla minst 20 portioner. Vid bestämmandet av nikotingränsen hänvisades till den redan tillgängliga forskningen om läkemedel som används vid nikotinavvänjning, eftersom dessa produkter är likartade. Ett argument var att klinisk forskning visade att risken för missbruk är lägre med ett tuggummi med 4 milligram nikotinnehåll än med ett som innehåller mer än 4 milligram. Litauen har för avsikt att följa Lettland och också införa en halt om 4 milligram nikotin per gram.

Tjeckien har infört en högsta nikotinhalt för tobaksfria nikotinprodukter om 12 milligram per portion⁹. Vid bestämmande av den gränsen gjordes en avvägning utifrån att experter från Tjeckien rekommenderade 4 milligram nikotin per påse, att vätska som används i e-cigaretter inte får innehålla mer än 20 milligram nikotin per milliliter och att den tyska utredningsinstansen Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) vid en hälsoriskbedömning räknat fram att en nikotinhalt om 16,7 milligram per gram ska klassificeras som akut toxiskt och därmed dödskallemärkas.

Island är det enda nordiska land som har infört en högsta gräns för tillåten nikotinhalt¹⁰. Den högsta tillåtna nikotinhalten i nikotinsnus är på Island 20 milligram per gram. Nikotinhalten bestämdes utifrån den halt av nikotin om 20–28 milligram per gram som finns i snus med tobak som sedan länge funnits på marknaden på Island. Enligt uppgift till utredningen från isländska hälsoministeriet överväger dock den isländska regeringen en sänkning av nikotinhalten med beaktande av den utbredda användningen av nikotinsnus, särskilt bland unga.

I Finland har ett regeringsförslag¹¹ lämnats om att nikotinsnus och övriga rökfria nikotinprodukter ska omfattas av tobakslagen¹² i

⁸ Law on the handling of tobacco products, herbal products for smoking, electronic smoking devices and their liquids (48/Lp14).

⁹ Uppgifter från Department of Public Health Protection, Ministry of Health of the Czech Republic.

¹⁰ Uppgifter från isländska Ministry of Health.

¹¹ Finska regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av tobakslagen (STM029:00/2023 lagstiftningsprojekt).

¹² Tobakslag (549/2016).

större utsträckning. Där föreslås att en nikotinhalt om högst 20 milligram per gram för tobaksfria nikotinprodukter ska införas. Vid beredningen av förslaget övervägdes hur olika nikotinbegränsningar skulle kunna påverka folkhälsan och möjligheten att förebygga illegal införsel av tobakssnus. Det framhålls att en nikotinbegränsning om till exempel 4 milligram per påse eller gram per produkt skulle kunna minimera risken för nikotinförgiftning för små barn och minska hälsoskador som orsakas av nikotin. Det som framhålls mot en så låg gräns i förslaget är att snusanvändare kanske inte skulle uppleva en sådan produkt så lockande att de skulle vilja börja använda den i stället för tobakssnus. Efter övervägande av olika alternativ har förslaget landat i att den föreslagna nikotinbegränsningen, det vill säga 20 milligram nikotin per gram produkt, bäst balanserar målen med förslaget.

Norge har ett system för godkännande av nya tobaks- och nikotinprodukter. Hittills har inte någon tobaksfri nikotinprodukt godkänts för försäljning i Norge med hänvisning till att det rör sig om produkter som kan vara attraktiva för barn och unga. I praktiken finns det dock nikotinsnus tillgängliga på marknaden i Norge, där tillverkarerna tillsatt en liten mängd tobak. Varumärkena är desamma som nikotinsnus som säljs i andra länder. Eftersom produkterna innehåller tobak har de lanserats som tobakssnus, vilket är lagligt att sälja i Norge. Det finns ingen fastställd gräns för nikotininnehållet i produkterna¹³.

Nikotinsnus finns på marknaden i Danmark och regleras som tobaksersättning enligt den danska tobakslagen¹⁴, men någon fastställd gräns för nikotininnehåll finns inte. Den danska regeringen har dock den 14 november 2023 tillsammans med flera andra partier slutit en överenskommelse¹⁵ om olika initiativ gällande tobak, nikotin och alkohol. Ett av initiativen är att sätta en nikotingräns för nikotinsnus.

¹³ Finska regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av tobakslagen (STM029:00/2023 lagstiftningsprojekt) och www.swedishmatch.se/snusakademin/resa-med-snus/snus-till-norge/ (länk hämtad 2023-11-06).

¹⁴ Lov om tobaksvarer m.v., Lov nr 1489 af 18/06/2021.

¹⁵ Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Socialistisk Folkeparti, Danmarksdemokraterne, Det Konservative Folkeparti og Alternativet om: En forebyggelsesplan målrettet børn og unge – tobak, nikotin og alkohol, 14 november 2024.

4.3.4 En högsta tillåtna nikotinhalt bör införas för tobaks- och nikotinsnus

Användningen av tobakssnus och nikotinsnus har under de senaste åren ökat både bland ungdomar och vuxna. Detta framgår av CAN:s senaste rapporter om Tobaks- och nikotanutvecklingen i Sverige 2023 och Den totala konsumtionen av cigaretter och snus i Sverige 2003–2022. Av den sist nämnda rapporten som bygger på försäljningsstatistik framgår att konsumtionen av det traditionella tobakssnuset har ökat under den studerade perioden. Uppgången är speciellt tydlig när konsumtionen mäts i antal dosor. Antal konsumerade snusdosor per invånare 15 år och äldre ökade med 65 procent mellan 2003 och 2022 – från 29 till 47 dosor. I rapporten presenteras också för första gången skattningar av nikotinsnus (i rapporten benämnt vitt snus) för 2021 och 2022. Försäljningen beräknades till 77 miljoner dosor nikotinsnus under 2021 och till 140 miljoner dosor för 2022. Detta motsvarar en ökning från 9 till 16 dosor per invånare 15 år och äldre, och är en ökning av försäljningen med 81 procent.

Att användningen har ökat kraftigt bland barn och unga framgår också av CAN:s senaste skolundersökning från 2023. I undersökningen framgår att 14 procent av niondeklassarna uppgav att de snusade, vilket kan jämföras med 5 procent år 2017. År 2023 uppgav 26 procent av gymnasieeleverna att de snusade. Detta kan jämföras med 13 procent år 2012, då användningen var som lägst. Andelen niondeklassare och gymnasieelever som snusar har därmed fördubblats under de senaste åren. När det gäller vuxna framgår det av rapporten Tobaks- och nikotanutvecklingen i Sverige 2023 att det var 16 procent som snusade år 2022, jämfört med 2011 då det var 10 procent. Siffrorna omfattar både tobakssnus och nikotinsnus. Enligt rapporten är snus den tobaks- eller nikotinprodukt som flest använder i Sverige.

Nikotin är genom sin påverkan på kroppens belöningssystem ett starkt beroendeframkallande ämne. Forskning visar att människor som exponeras för nikotin på kort sikt kan påverkas genom en försämring av blodkärlens funktioner samt förhöjd puls och blodtryck. Dessa effekter på hjärta och kärl kan i förlängningen bidra till en ökad risk för hjärt- och kärlsjukdomar. Under graviditet kan nikotin också innebära risker för kvinnan, fostret och det nyfödda barnet (se publikationen Kunskap om tobaks- och nikotinprodukters skadeverkningar, Folkhälsomyndigheten, 2023).

Särskilt känsliga för nikotinet är barn och unga. Forskning tyder på att upprepad nikotinxponering bygger om hjärnan och påverkar hur användaren agerar och tänker på lång sikt¹⁶.

Nikotin är ett akuttoxiskt ämne som kan vara dödligt. Europeiska kemikaliemyndighetens riskbedömningskommitté har uttalat att 5 milligram per kilo kroppsvikt är akut toxiskt vid oralt intag. Detta värde för uppskattad akut toxicitet är i samma storleksordning som den gräns om 0,5–1 gram intag av nikotin som beskrivs som dödlig¹⁷. Cigaretter, snus och tobaksfria nikotinprodukter innehåller en mindre mängd nikotin än så, men ändå tillräckligt mycket för att man ska kunna bli illamående eller till och med kräkas första gångerna man använder det. Det är kroppens sätt att visa att nikotin är farligt. På grund av ämnets giftiga egenskaper orsakar nikotinprodukter varje år ett antal förgiftningsfall hos människor. Förgiftningsgraden är relaterad till dosen. Ju högre koncentration av en produkt desto mindre mängd krävs för att ge en dos som utgör risk för förgiftning¹⁸.

Gränsen för halten nikotin i cigaretter och vätska för användning i e-cigaretter har införts för att begränsa de risker som är förknippade med nikotin. Nikotinkoncentrationen i tobakssnus och nikotinsnus varierar kraftigt. De kan innehålla från endast några få milligram nikotin upp till mycket höga halter. På senare tid har uppmärksammats att varianter av extremt starkt nikotinsnus figurerar på marknaden. Det förekommer nikotinsnus som innehåller upp till 150 milligram nikotin per gram¹⁹. Nyligen fick en högstadieskola i Robertsfors erfara effekterna av det starka nikotinsnuset när ett stort antal elever började kräkas²⁰.

Av samma anledning som för cigaretter och e-vätska – och särskilt med beaktande av den ökande användningen av nikotinsnus bland unga – är det högst angeläget att reglera nikotinet även i dessa produkter så att de inte i alltför hög grad riskerar folkhälsan.

¹⁶ Dags att sluta med nikotin! av Louise Adermark, 2022-08-08.

¹⁷ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, Om potentiella risker för folkhälsan i samband med användningen av påfyllningsbara elektroniska cigaretter, Bryssel den 20.5.2016, COM(2016) 269 final.

¹⁸ Förgiftningsfall orsakade av tobaks- och nikotinprodukter, Ett underlag framtaget av Giftinformationscentralen, en enhet inom Läkemedelsverket, publicerad den 27 juni 2023.

¹⁹ <https://snusgods.com/sv/products/iceberg-strawberry-banana-gum-150-mg-g> (länk hämtad 2024-01-07).

²⁰ www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/krakkaos-pa-skola-i-robertsfors-rektorn-varnar-for-starkt-snus-har-exploderat--ws0lc5 (länk hämtad 2023-12-18).

4.3.5 Nikotinhalten bör bestämmas till 12 milligram per gram

Tobakssnus och nikotinsnus är produkter som båda innehåller nikotin. Båda produkterna används på likadant sätt och nikotinet tas upp via munslemhinnan. Det finns därför inte skäl att göra någon skillnad vid bedömningen av nikotigränsen mellan de olika produkterna.

När man använder e-cigarett (vejpar) tas nikotinet upp av blodet via lungorna och transporteras vidare till hjärnan, men mängden nikotin som når hjärnan är vanligtvis något lägre än vid rökning. När man använder tobakssnus och nikotinsnus tas nikotinet i stället upp av blodet via munslemhinnan och sprids snabbt i hela kroppen. Hur mycket nikotin som tas upp av kroppen beror på flera faktorer, såsom påsens sammansättning, surhetsgrad (pH-värde), fuktighetsgrad och andelen fritt nikotin. Hur snabbt nikotinet tas upp av kroppen avgörs av pH-värdet. Bara en liten ökning av pH-värdet gör att andelen fritt nikotin ökar kraftigt²¹. I en artikel om nikotinsnus i Göteborgs-Posten²² redogörs för en undersökning där Testfakta i samråd med experter utvärderat innehållet i nikotinsnus. I artikeln anges att vid pH 8 är cirka 50 procent av nikotinet fritt, vid pH 8,5 cirka 75 procent och vid pH 8,9 cirka 90 procent. När värdet stiger en bit över 9 mattas ökningseffekten av. Det är därmed mycket svårt som konsument att avgöra vilken halt nikotin man utsätter sig för baserat på den information som finns på dosorna.

Tobaksbranschen har tagit fram en branschstandard för nikotinsnus inom Svenska institutet för standarder, SiS. Någon motsvarande standard har inte tagits fram för tobakssnus. I den Tekniska specifikationen SIS/TS 72:2020 om Nikotinnehållande, tobaksfria orala produkter anges att den högsta halten nikotin per portion ska vara 20 milligram. Hur branschen har kommit fram till just 20 milligram per portion framgår inte av den tekniska specifikationen. Vid utredningens möte med representanter för tobaksbranschen framkom att siffran troligtvis kommer av att e-vätskor som används i e-cigarett får vara högst 20 milligram per milliliter.

Bundesinstitut für Risikobewertung, BfR, som är en utredningsinstans underställd den tyska livsmedelsmyndigheten, har gjort en hälsoriskbedömning av tobaksfria nikotinprodukter, nikotinsnus, i en rapport från den 7 oktober 2022. BfR har genom beräkningar upp-

²¹ Bör ett gränsvärde sättas på nikotininnehåll för snus/nikotinpåsar? av Docent Louise Adermark, Göteborgs Universitet.

²² Det populära vita snuset – en lömsk nikotinkälla, Peter Willebrand, 2023-06-10.

skattat att om nikotinsnus innehåller 2,5–16,7 milligram per gram nikotin kommer produkten att klassificeras som akut toxiskt i kategori 4, vilket innebär att man inte måste märka produkten med dödskallemärkning, men däremot med en varningsmärkning. Om nikotinsnus skulle innehålla mer än 16,7 milligram per gram nikotin ska produkten enligt BfR:s beräkningar klassificeras som akut toxiskt i kategori 3, 2 eller 1 beroende på halt, vilket innebär att produkten ska dödskallemärkas.

I rapporten lyfts fram att en användning av en påse nikotinsnus med 6 milligram nikotin resulterar i en signifikant ökning av hjärtfrekvensen med 10 slag per minut. Det kan noteras att i rapporten tas inte hänsyn till pH-värdets påverkan av nikotinupptaget.

Som ovan sagts bör det inte göras någon skillnad i bedömningen av nikotinhalt i tobakssnus och nikotinsnus. Det kan konstateras att nikotin har en dosberoende effekt för skador på hälsan. Det finns däremot ingen närmare utredning i Sverige om vilken nikotinhalt som skulle kunna accepteras vid användning av tobakssnus och nikotinsnus utifrån ett hälsoperspektiv. Den branschstandard som tobaksbranschen tagit fram om högst 20 milligram nikotin per nikotinportion bygger troligtvis på ett antagande att den nikotingräns för vätska som används i e-cigarett är direkt överförbar till nikotinsnus. Vid användandet av dessa olika produkter tas som framgått ovan emellertid nikotinet upp i kroppen på olika sätt. Det går därför inte att göra ett sådant generellt antagande.

I den rapport som BfR tagit fram går som tidigare nämnts att utläsa att en tobaksfri nikotinprodukt med en nikotinhalt över 16,7 milligram per gram är akuttoxiskt på en nivå som kräver dödskallemärkning. Det går även att utläsa att redan användning av en avsevärd lägre nikotinhalt ger en stor påverkan på kroppen.

De länder som redan har infört en nikotingräns för nikotinsnus har infört gränser på olika nivåer. Vissa länder har tittat på rapporten från BfR och valt en nivå efter det. Lettland har valt en betydligt lägre nivå baserat på forskning om nikotinhalt för rökavvänjning. Island har infört en högsta nivå om 20 milligram per gram och Finland har föreslagit en gräns på samma nivå.

Det vore önskvärt att samma gränsvärde skulle gälla i Sverige som i grannländerna, eftersom det annars kan uppstå problem vid gränshandeln. I Finland har föreslagits ett gränsvärde om 20 milligram per gram. Det kan konstateras att denna gräns både utifrån ett folkhälso-

perspektiv och i förhållande till många andra länder är hög. Utifrån BfR:s rapport behöver produkter med den nikotinhalt märkas med dödskallemärkning på grund av toxiciteten. Målet med den föreslagna finska regleringen är enligt ett pressmeddelande att lagligt sålda nikotinsnus ska ersätta illegalt anskaffat tobakssnus. Dessutom ska regleringen förebygga att nikotinsnus används av unga.

På Island, som har samma gränsvärde som har föreslagits i Finland, har dock enligt uppgift från isländska hälsoministeriet den isländska regeringen börjat ifrågasätta om gränsen satts för högt med beaktande av ökningen av användningen bland barn och unga.

Vid bedömningen av vilken högsta nikotinhalt som ska införas i Sverige ska skyddet av barn och unga väga särskilt tungt. Den nikotingräns som de nordiska länderna har fastställt tar enligt utredningens bedömning inte tillräcklig hänsyn till skyddet av barn och unga i synnerhet och inte heller till skyddet av folkhälsan i allmänhet. Trots den fördel som det skulle innebära att de nordiska länderna har samma gränsvärde, kan det därför starkt ifrågasättas om samma nikotingräns som på Island och i Finland bör införas i Sverige.

Både tobakssnus och nikotinsnus saluförs med angivande av olika styrkor. Av försäljarnas egna uppgifter framgår att nikotinsnus som innehåller cirka 12 milligram per gram och uppåt saluförs som en produkt med stark nikotinhalt²³. När det gäller tobakssnus framgår att deras starka produkter ligger runt 12 milligram per gram och uppåt och att nikotinhalt för normal styrka är cirka 7,5–12 milligram per gram²⁴.

Branschen själva benämner sina produkter som starka vid en nikotinhalt som klart understiger 16,7 milligram per gram. Nikotinkoncentrationen i tobakssnus och nikotinsnus varierar kraftigt. De kan innehålla från några milligram per gram till över 150 milligram per gram. En stor del av dessa produkter har i dag en nikotinhalt som understiger 12 milligram per gram. Med hänsyn till att barn och unga är särskilt känsliga för nikotinetts hälsorisker så bör inte snus få innehålla en stark nikotinhalt. Normal styrka för dessa produkter ligger någonstans mellan cirka 8–12 milligram per gram. Därför föreslår utredningen att högsta tillåtna nikotinhalt för tobaks- och nikotinsnus ska sättas till högst 12 milligram per gram.

²³ www.snusbolaget.se/zyn/zyn-slim-spearmint-strong-1-dosa, www.snusbolaget.se/velo/velo-fresh-jalapeno-slim och www.snusbolaget.se/kaliber/kaliber-plus-original-portionssnus-1-dosa (länkar hämtade 2023-10-19).

²⁴ www.swedishmatch.se/kop-snus/normal-snus/ och www.swedishmatch.se/kop-snus/starkt-snus/ (länkar hämtade 2023-11-05).

I förhållande till tobaksfria nikotinprodukter begränsas förslaget till nikotinsnus eftersom det inte på förhand går att förutse möjliga kommande produkter och hur nikotinhalten förhåller sig i dessa produkter. Då en stor del av produkterna som i dag säljs i Sverige har en nikotinhalt som understiger denna gräns bedöms påverkan på marknaden kunna godtas.

De tobaksfria nikotinprodukterna är fortfarande relativt nya på marknaden. Många länder ser för tillfället över sina lagstiftningar kring dessa produkter. Europeiska kommissionen har i en rapport den 20 maj 2021 framfört att tobaksproduktdirektivet ska uppdateras och i samband därmed förväntas produkter liknande snus, såsom nikotinssnus, inkluderas i direktivet. Eftersom gränsen för högsta tillåtna nikotinhalt kan komma att behöva justeras efter nya rön eller direktiv bör halten regleras i förordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har med stöd av nuvarande bemyndigande i 11 kap. 1 § 3 och 6 § 3 lagen om tobak och liknande produkter redan möjlighet att meddela föreskrifter om gränsvärden för skadliga ämnen som tobaksvaror samt e-cigarettor och påfyllningsbehållare får innehålla eller ge upphov till. Enligt 48 § 2 lagen om tobaksfria nikotinprodukter finns möjlighet att meddela föreskrifter om produktinnehåll och utformning av tobaksfria nikotinprodukter. Genom bemyndigandena i lagen om tobak och liknande produkter har bestämmelserna om gränsvärde för cigaretter och e-vätskor reglerats. Möjligheten att meddela föreskrifter om nikotinhalt i tobakssnus och nikotinsnus inryms i redan befintliga bemyndiganden.

Folkhälsomyndigheten utövar redan i dag tillsyn över att tillverkare och importörer av tobaksvaror, e-cigarettor och tobaksfria nikotinprodukter följer de föreskrifter om produktkrav som ska meddelas enligt 2 kap. 1 och 8 §§ lagen om tobak och liknande produkter och 6 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter. Kommunen har tillsyn över att produktkraven följs på fysiska försäljningsställen. Folkhälsomyndigheten har också ansvar för tillsynsvägledningen och länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet över kommunens tillsyn av bestämmelserna. Samma tillsynsordning kommer att gälla för det nu föreslagna kravet på gränsvärde av nikotin i tobaks- och nikotinsnus.

4.4 Langning av tobaks- och nikotinprodukter

Utredningens förslag: Det ska vara förbjudet att som ombud eller på därmed jämförbart sätt anskaffa tobaksvaror, e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter till den som inte fyllt 18 år.

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet anskaffar sådana produkter i strid med langningsförbudet ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Om gärningen är ringa ska den inte medföra straffansvar.

Förverkande av tobaksvaror, e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter ska få ske från den till vilken sådana produkter anskaffats.

Den till vilken tobaksvaror, e-cigarett, påfyllningsbehållare eller tobaksfria nikotinprodukter har anskaffats ska vara fri från ansvar för medverkan till brottet.

4.4.1 Utgångspunkter enligt direktivet

Det är förbjudet att langa alkohol till den som inte fyllt 18 år. För tobak och tobaksfria nikotinprodukter finns inget sådant förbud. I samband med remissbehandlingen av betänkandet Hårdare regler för nya nikotinprodukter framförde flera remissinstanser i sina remissvar att langning av tobak och tobaksfria nikotinprodukter borde förbjudas på liknande sätt som för alkohol. Detta för att säkerställa att åldersgränsen verkligen hindrar minderåriga att få tillgång till dessa produkter. Detta har även påtalats av riksdagen som har tillkännagett för regeringen att regeringen bör se över frågan om att göra det straffbart att sälja eller ge tobaks- och nikotinprodukter till personer under 18 år (bet. 2021/22:Sou31 punkt 11, rskr. 2021/22:443).

Utredningen ska överväga om ett förbud mot langning ska införas och om förbudet ska vara straffbelagt.

4.4.2 Nuvarande regleringar om ålderskrav och langning

Enligt 3 kap. 7 § alkohollagen (2010:1622) får alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Beträffande folköl gäller motsvarande den

som inte har fyllt 18 år. Av 11 kap. 9 § följer att det är straffbelagt att sälja eller lämna ut varorna i strid med bestämmelsen. I 3 kap. 9 § anges att det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförligt sätt anskaffa alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat till den som är under 20 respektive 18 år. Enligt 11 kap. 7 § ska den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar, överlämnar eller bjuder på alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat i strid med 3 kap. 9 § dömas för olovligt anskaffande av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Om gärningen är att anse som ringa ska enligt 11 kap. 10 § inte dömas till ansvar.

En åldersgräns finns även vid detaljhandel med tobaksvaror, e-cigaretter, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter. Enligt 5 kap. 17 § lagen om tobak och liknande produkter och 19 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter får dessa produkter inte säljas eller på annat sätt lämnas ut till någon som är under 18 år. Inte heller får de lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att produkten är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år. Det innebär att åldersgränsen kompletteras med ett förbud om att sälja eller på annat sätt lämna ut produkterna vid misstanke om langning till minderårig. Av 10 kap. 2 och 4 §§ lagen om tobak och liknande produkter och 45 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter framgår att det är straffbelagt att sälja eller lämna ut produkterna i strid med dessa bestämmelser. Det finns dock inget förbud mot själva langningen på tobaksområdet motsvarande det i alkohollagen.

4.4.3 Anskaffande av tobaks- och nikotinprodukter

Några kommuner, Lärare mot tobak och Riksförbundet Visir har i sina remissvar över betänkandet, Hårdare regler för nya nikotinprodukter, påtalat att langning av tobak och tobaksfria nikotinprodukter måste förbjudas på liknande sätt som för alkohol för att försvåra för unga att få tillgång till produkterna. Riksförbundet Visir har också framfört att om langning straffbeläggs kan polisen ingripa mot langning och ta i beslag och förverka cigaretter och snus.

I CAN:s senaste skolundersökning från 2023 ställdes frågan ”Hur får du vanligen tag på cigaretter/snus?”. Både i nionde klass och i gymnasiet (bland dem under 18 år) uppgav eleverna att det var vanligast

att de fått tag på cigaretter genom kompisar. I nionde klass uppgav 62 procent av rökarna att de fått tag på cigaretter på det sättet, och i gymnasiet 77 procent. Det näst vanligaste alternativet som eleverna uppgav var att ha köpt cigaretterna själva, vilket 26 procent av rökarna i nionde klass uppgav och 30 procent i gymnasiet. Mönstret var detsamma för anskaffning av snus. Det var alltså vanligast att eleverna som snusat fått snuset genom kompisar, 57 procent i nian och 63 procent i gymnasiet svarade det. Näst vanligast var att de köpt snus själva, vilket omkring 40 procent av snusarna i nian och 46 procent i gymnasiet uppgav. Snus innefattar såväl tobakssnus som nikotinsnus i CAN:s skolundersökningar.

Resultatet av undersökningen när det gäller anskaffning av alkohol visar samma mönster när det gäller kompisars inblandning. Det vanligaste sättet att få tag på alkohol är genom en kompis, syskon eller partner. Det var dock inte lika många som uppgav att de köpt alkohol själva.

4.4.4 Langning av tobaks- och nikotinprodukter ska kriminaliseras

Langning ska förbjudas och kriminaliseras

En situation som uppfyller kraven för langning kan också uppfylla kriterierna för olovlig försäljning. Med olovlig försäljning enligt alkohollagen avses försäljning utan tillstånd eller annars i strid med lagen. En mer organiserad försäljning, där någon har satt i system att sälja till yngre är i de allra flesta fall olovlig försäljning. Även mindre omfattande försäljning till minderåriga utgör olovlig försäljning. Det väsentliga för att en langningssituation ska föreligga är att den som anskaffar alkoholen till den minderåriga agerar som ett ombud för denne eller på jämförligt sätt. Många avgörande som finns om langning rör en situation där en kompis eller någon annan nära person handlar åt minderåriga (se till exempel RH 2005:74).

Med olovlig försäljning enligt lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter avses försäljning som sker utan tillstånd eller utan anmälan om försäljning. Liksom på alkoholområdet är därför en överlåtelse av tobaksvaror, e-cigaretter, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter till minderåriga mot betalning ofta redan en straffbar olovlig försäljning. För att det

ska vara fråga om langning ska den som köper varorna agera som ombud och köpa ”på beställning” av någon.

Av CAN:s senaste skolundersökning är det tydligt att det vanligaste sättet att få tag på alkohol, cigaretter och snus är genom kompisar eller andra närstående. Ett förbud mot langning har gällt sedan lång tid tillbaka när det gäller alkohol. Trots detta och att förbudet är kriminaliserat så kan konstateras att det inte varit tillräckligt för att helt avhålla kompisar, syskon eller föräldrar från att langa. Det kan bero på olika faktorer. Sannolikt beror det på att det är fråga om en överenskommelse mellan två personer där ingen av dem vill att det ska uppdagas och att det därför är svårupptäckt.

En annan bidragande orsak skulle kunna vara polisens prioriteringar och höga arbetsbelastning. Den grova organiserade brottsligheten kräver alltmer av polisens resurser. Eftersom illegal införsel och försäljning av alkohol, nikotin- och tobaksprodukter har visat sig vara finansieringskällor för denna brottslighet är det naturligtvis väsentligt att polisens insatser inom alkohol- och tobaksområdet inriktas mot den verksamheten.

Även om langning av alkohol är svår att utreda och beivra kan det dock antas att kriminaliseringen ändå har haft en viss effekt. Inte minst ger kriminaliseringen en viktig signal från samhällets sida om att det inte är accepterat att köpa produkterna till minderåriga. När det gäller alkohol har uppmärksammats att föräldrar ofta har svårt att stå emot en önskan från sina barn om att köpa alkohol till dem. Kriminaliseringen medför att föräldrarna kan hänvisa till straffbarheten och därigenom får lättare att neka. Straffbarheten torde även ha haft en viss avskräckande effekt när det gäller kompisars och andra personers langning.

Samma argument gör sig gällande även för langning av tobaks- och nikotinprodukter. En kriminalisering av langning skulle kunna försvåra för minderåriga att få tag på tobaks- och nikotinprodukter genom att färre blir benägna att köpa ut till den som är under 18 år. Det skulle i sin tur kunna förhindra att ungdomar över huvud taget börjar använda produkterna. Ett förbud mot langning som är förenat med straffansvar bör därför införas.

Av 11 kap. 11 § andra stycket alkohollagen framgår att den till vilken langning har skett inte heller kan göras ansvarig för medverkan. Utredningen anser att det inte är motiverat att medverkan vid langning av tobaks- och nikotinprodukter ska kriminaliseras. En motsvar-

ande bestämmelse som finns i alkohollagen om ansvarsfrihet för medverkan till brottet bör därför införas i lagen om tobak och liknande produkter och i lagen om tobaksfria nikotinprodukter.

Straffskalan för langning av tobaks- och nikotinprodukter

Den föreslagna regleringen om langning motsvarar den på alkoholområdet. Straffbestämmelserna för langning inom tobaksområdet kan därför med fördel utformas med langningsbestämmelsen på alkoholområdet som förebild och omfatta både uppsåtligt och oaktsamt handlande.

Påföljden för olovlig försäljning av alkohol är böter eller fängelse i högst två år eller, vid grovt brott, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Påföljden för olovligt anskaffande av alkohol är böter eller fängelse i högst två år eller, vid grovt brott, fängelse i högst fyra år. Normalpåföljden för olovlig försäljning och anskaffande av alkohol motsvarar alltså varandra. Av författningskommentaren till straffbestämmelserna i gamla alkohollagen framgår att langning jämfördes med olovlig försäljning av alkoholdrycker vid valet av påföljd (propositionen Förslag till alkohollag, prop. 1994/95:89 s. 115). Därefter har straffskalan för grova brott vid olovlig försäljning höjts. Bakgrunden var en ökning av införsel, smuggling och olovlig försäljning av alkohol. Det ansågs att allvaret i den brottsligheten tydligare borde komma till uttryck i lagstiftningen och rättstillämpningen. Straffskalan för grov olovlig försäljning höjdes därför för att motsvara den för grov smuggling. Överväganden gjordes även angående straffskalan för grovt olovligt anskaffande av alkohol. Regeringen framförde att detta brott främst tar sikte på langning till ungdomar av alkohol som införskaffats på Systembolaget. Det ansågs inte vara ett brott som ökar i omfattning på grund av den ökade privatinförseln och därför inte heller vara kopplat till den organiserade brottsligheten på samma sätt som olovlig tillverkning och olovlig försäljning. Det ansågs därför inte vara motiverat med en straffskärpning för olovligt anskaffande av alkohol (propositionen Åtgärder mot illegal alkoholhantering, prop. 2004/05:126 s. 34–37).

På tobaksområdet är påföljden för olovlig tobaksförsäljning böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. I övrigt är påföljden generellt lägre

inom tobaksområdet. För försäljning i strid med bestämmelserna om anmälningsskyldighet av e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Skillnaderna i straffvärde på tobaksområdet kom till i samband med att anmälningsskyldigheten för tobaksvaror ersattes av tillståndsplikt. Skälet till att det infördes en tillståndsplikt för handel med tobaksvaror var framför allt för att motverka illegal handel med tobaksvaror (prop. 2017/18:156 s. 56–58). Den illegala tobaksförsäljningen ansågs utgöra en allvarlig form av brottslighet vilket motiverade en straffskärpning för brottet. Vid bedömningen av hur straffskalan skulle utformas konstaterades att det fanns många likheter mellan olovlig försäljning av tobaksvaror och olovlig försäljning av alkohol. Sådan försäljning motverkar den folkhälsopolitiska målsättningen att minska konsumtionen av alkohol och tobaksvaror. Såväl olovlig försäljning av tobaksvaror som alkohol gynnar den organiserade brottsligheten och är prismässigt överkomliga för framför allt unga. Brottet olovlig försäljning av tobaksvaror ansågs därför vara lika allvarligt som olovlig försäljning av alkohol. Straffskalan för olovlig tobaksförsäljning skulle därför motsvara den på alkohol.

En situation som uppfyller kraven för att vara langning kan vara lika straffvärd som en situation som utgör en olovlig försäljning. Det kan därför anses rimligt att vid bestämmandet av påföljd för det nya langningsbrottet utgå från straffskalan för brotten motsvarande olovlig försäljning, på samma sätt som i alkohollagen.

Som nämnts skiljer sig dock straffskalan mellan tobaksvaror å ena sidan och e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter å andra sidan. Normalpåföljden för tobaksvaror är böter eller fängelse i högst två år medan för e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter är påföljden böter eller fängelse i högst sex månader. Det beror på att endast handel av tobaksvaror omfattas av tillståndsplikt. Införandet av tillståndsplikten och höjningen av straffskalan för olovlig tobaksförsäljning har motiverats av allvaret i den illegala tobaksförsäljningen. Det föreslagna brottet mot langning tar främst sikte på anskaffande av tobaks- och nikotinprodukter till ungdomar som sker från kompisar, föräldrar och andra närmare bekantskaper. Langning är därför i de allra flesta fall inte kopplat till den illegala handeln och den organiserade brottsligheten. Straffskalan för brottet när det gäller tobaksvaror, e-cigarett, påfyllningsbehållare

och tobaksfria nikotinprodukter bör därför motsvara den lägre straffskalan på tobaksområdet. Det skulle också framstå som omotiverat att straffskalan för anskaffning inte är densamma för dessa produkter. Påföljden för brottet på tobaksområdet ska därmed vara böter eller fängelse i högst sex månader.

Liksom för övriga brott enligt lagarna bör gärningar som är att anse som ringa inte vara straffbara. Möjligheten att anse ett langningsbrott som ringa är dock mycket litet med hänsyn till att bestämmelsen har som syfte att skydda barn och unga.

Förverkande ska få göras från den som langning sker till

Enligt 12 kap. 1 § alkohollagen ska sprit, alkoholdrycker och alkoholhaltiga preparat som har varit föremål för brott enligt lagen förverkas. Av samma bestämmelse framgår att förverkandet kan ske även hos den som i och för sig är fri från ansvar för brottet enligt 11 kap. 11 § andra stycket. Enligt 11 kap. 11 § andra stycket är den till vilken lagligen framställda alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat har anskaffats för personligt bruk fri från ansvar för medverkan till anskaffningsbrottet. Bestämmelsen i 11 kap. 11 § andra stycket hindrar därmed inte att förverkande kan ske från en underårig till vilken langning skett, trots att denne inte kan åtalas för brottet.

Polisen kan alltså ta alkohol i beslag från underåriga vid misstanke om langning. I dessa fall finns vanligtvis ingen känd gärningsman. Om förverkandefrågan rör någon som inte är tilltalad för brott, regleras förfarandet i lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. Enligt 3 § fjärde stycket i den lagen får en polisman besluta om förverkande om värdet av det som ska förverkas uppgår till mindre än en tiondel av prisbasbeloppet eller om egendomen saknar saluvärde. I enlighet med andra stycket får den som drabbats av beslaget inom en månad från det att han eller hon fick del av förverkandebeslutet anmäla missnöje med det hos åklagaren.

Enligt 1 § lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m. ska förverkande av alkohol bland annat också ske när alkohol påträffas vid förtäring eller förvaring av alkohol i strid med ett förbud i ordningslagen eller lokal ordningsföreskrift. Med stöd av denna bestämmelse kan alkohol tas i beslag av minderåriga som dricker alkohol på en offentlig plats där förtäring av alkohol inte är tillåtet. I dessa fall

kan en polisman enligt 2 § 1 a förstöra alkoholen innan ett beslut om förverkande har meddelats, förutsatt att alkoholens värde är ringa. Sedan den 1 januari 2024 kan Polismyndigheten också enligt punkt 3 andra stycket besluta att beslagtagna alkohol får förstöras av en ordningsvakt, om värdet på alkoholen är ringa. Av 2 § 1 tredje stycket och 1 a framgår att om ett beslag senare hävs och egendomen är förstörd, ska ersättning betalas av allmänna medel.

Enligt 10 kap. 7 § lagen om tobak och liknande produkter och 47 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter ska tobaksvaror, e-cigarettor, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter som varit föremål för brott enligt dessa lagar eller deras värde samt utbyte av sådant brott förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

Av samma skäl som på alkoholområdet finns anledning att även när det gäller tobaks- och nikotinprodukter införa en möjlighet att förverka från den till vilken langning skett. Därigenom kan det förhindras att minderåriga använder produkterna. Dessutom kan fortsatt brottslighet motverkas i de fall den minderåriga har tänkt att sälja produkten vidare. En sådan reglering skulle innebära att polisen inte bara kan säga till den minderåriga att inte använda tobaks- eller nikotinprodukten, utan även att polisen kan ta produkterna från den minderåriga. Trots att ett förverkande från någon som inte begått en brottslig gärning är en relativt ingripande åtgärd får den anses motiverad utifrån skyddet för barn och unga. Det bör därför införas en möjlighet att förverka tobaks- och nikotinprodukter som har varit föremål för brott från den till vilken langning har skett.

Det pågår för närvarande en översyn av förverkandelagstiftningen och regeringen har den 21 december 2023 lämnat en lagrådsremiss, En ny förverkandelagstiftning. I remissen föreslås en förverkandereglering som är generellt tillämplig och därmed omfattar specialstraffrätten. Av den anledningen föreslås i lagrådsremissen att bestämmelserna om förverkande i 10 kap. 7 § lagen om tobak och liknande produkter och 47 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter ska upphöra att gälla.

Bestämmelsen i 12 kap. 1 § alkohollagen har dock en särskild konstruktion och reglerar från vem förverkande får ske. I remissen föreslås därför att den bestämmelsen ska behållas oförändrad med endast några redaktionella ändringar. Utredningen har ovan föreslagit att motsvarande konstruktion bör gälla vid langning av tobaks- och nikotinprodukter. Eftersom lagrådsremissens förslag inte täcker dessa situationer krävs för att produkterna ska få förverkas från den till vilken

langning skett en särskild reglering från vem förverkande får ske liknande den i alkohollagen. Bestämmelserna om förverkande i lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter bör därför behållas i sin helhet.

Om gärningsmannen är okänd och egendomen har ett ringa värde kan på samma sätt som på alkoholområdet en polisman besluta om förverkande. Lagen om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. föreslås ersättas av den nya lagen (2024:000) om rättegången vid förverkande av egendom och företagsbot. De aktuella bestämmelserna om förfarandet vid förverkande om gärningsmannen är okänd föreslås föras över till den nya lagen oförändrade till sitt innehåll.

Den föreslagna bestämmelsen innebär dock inte en rätt för en polisman att förstöra de beslagtagna tobaks- och nikotinprodukterna på plats. Den rätten gäller vissa uppräknade situationer på alkoholområdet. Vid införandet av den regleringen hade rikspolisstyrelsen gjort gällande att hanteringen skulle kunna rationaliseras om polisman fick befogenhet att besluta om ett omedelbart förstörande av egendomen. Detta eftersom polismän hade svårigheter att hantera stora mängder halvdruckna buteljer som saknade effektiv förslutning vid stora tillställningar (propositionen Utökade möjligheter att förverka utbyte av och hjälpmedel vid brott m.m., prop. 2004/05:135 s. 146–147). Ett behov av att förstöra tobaks- och nikotinprodukter på plats gör sig inte gällande på samma sätt som för alkohol. Någon motsvarande bestämmelse är således inte nödvändig på tobaksområdet.

4.5 Förvaringsförbud

Utredningens förslag: Tobaksvaror, e-cigaretter, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter ska inte få förvaras i en kommersiell lokal eller tillhörande utrymme om inte varorna får säljas i lokalen.

Kommunen och Polismyndigheten ska utöva tillsyn över att bestämmelserna följs. Folkhälsomyndigheten ska ha det tillsynsvägledande ansvaret och länsstyrelsen ska utöva tillsyn inom länet över kommunens och Polismyndighetens tillsyn.

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet förvarar tobaksvaror, e-cigaretter, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter i strid med förvaringsförbudet ska dömas till böter eller fängelse

i högst sex månader. Till ansvar ska inte dömas den som i strid med förvaringsförbudet förvarar sådana produkter, om det av omständigheterna framgår att produkten vid förvaringen var avsedd för annat än försäljning. Om gärningen är ringa ska den inte medföra straffansvar.

4.5.1 Utgångspunkter enligt direktivet

Enligt alkohollagen får alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat som inte får säljas i en butikslokal inte heller förvaras i en sådan lokal eller tillhörande utrymmen.

I fråga om tobaksvaror och nikotinprodukter finns det inget motsvarande förbud mot förvaring. Detta försvårar tillsynen av att bestämmelserna om försäljning av tobaksvaror och nikotinprodukter följs. Utredaren ska därför ta ställning till om det bör införas ett förvaringsförbud även för tobaksvaror och nikotinprodukter. Eventuella förslag får inte medföra hinder för den legala hanteringen av tobak.

4.5.2 Förvaringsförbudet i alkohollagen

Enligt 3 kap. 2 § alkohollagen får alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat som inte får säljas i en butikslokal inte heller förvaras i en sådan lokal eller tillhörande utrymmen.

Med butikslokal avses en lokal där konsumenter kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor. Förvaringsförbudet omfattar utöver butikslokalerna som sådana även tillhörande utrymmen. Detta begrepp definieras inte i lagtexten, men tar enligt förarbetsuttalande i propositionen Åtgärder mot illegal alkoholhantering (prop. 2004/05:126 s. 46) sikte på utrymmen inrättade exempelvis för lager-, personal- eller kontorsändamål. Utanför begreppet butikslokal faller enligt bestämmelsen restauranger och andra serveringsställen. Dessa omfattas i stället av det motsvarande förvaringsförbudet för alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat på serveringsställen som gäller enligt 8 kap. 24 § tredje stycket.

Förbudet omfattar sådana alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat som inte får säljas i butikslokalen. Exempelvis får de butiker i dagligvaruhandeln som har rätt att sälja folköl enligt bestämmelserna i 5 kap. 5 § självklart också förvara sådan öl i butikslokalen

och tillhörande utrymmen, men däremot inte spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat. En butik som inte har rätt enligt alkohollagen att sälja folköl får däremot inte förvara vare sig folköl eller annan alkoholdryck i butikslokalen eller tillhörande utrymmen.

Överträdelse av förvaringsbuden är straffbelagda som olovlig hantering av alkohol enligt 11 kap. 9 § andra stycket 1. Av 11 kap. 9 § tredje stycket följer dock att det inte ska dömas till ansvar, om det av omständigheterna framgår att den förvarade drycken var avsedd eller preparatet var avsett för annat än försäljning. Syftet med detta undantag är att möjliggöra för personer att i det vardagliga livet på sin arbetsplats förvara mindre mängder alkoholdrycker för exempelvis privat bruk eller för fest på arbetsplatsen (prop. 2004/05:126 s. 42). I 11 kap. 10 § föreskrivs vidare att det inte ska dömas till ansvar för gärning som är att anse som ringa.

Vid införandet av förvaringsförbudet redovisade Alkoholinförselutredningen i betänkandet *Var går gränsen?* (SOU 2004:86, del 2 s. 183–185) att förekomsten av insmugglad alkohol hade ökat och att barn och ungdomar drack den insmugglade alkoholen för att den var lätt att få tag på. De kunde köpa den trots att de var underåriga och alkoholen var förhållandevis billig. En viktig försäljningskanal var försäljning i närbutiker. Det var dock svårt att bevisa att den alkohol som påträffades i butik vid tillslag var avsedd för försäljning och inte för privat bruk, om inte polisen hade upptäckt att någon köpt alkohol från butiken dessförinnan. Poliser, som arbetade med att bekämpa den olovliga försäljningen av alkoholdrycker, framförde därför till den utredningen att ett införande av förvaringsförbud för alkohol i butiker skulle underlätta möjligheterna att komma åt den illegala handeln med alkohol, i vart fall på så sätt att det skulle underlätta möjligheterna att förverka den alkohol som påträffades.

Syftet med införandet av bestämmelsen om förvaringsförbud var alltså att försvåra den illegala handeln med alkohol och även att underlätta förverkande av den alkohol som påträffas i sådana sammanhang (prop. 2004/05:126 s. 38–40).

4.5.3 Det saknas ett förvaringsförbud på tobaksområdet

Det finns inget förvaringsförbud i lagen om tobak och liknande produkter eller lagen om tobaksfria nikotinprodukter. Tobaks- och nikotinprodukter kan därför förvaras i såväl butikslokaler där sådana produkter får säljas som i andra lokaler.

Förvaringsförbudet i alkohollagen infördes som tidigare nämnts för att försvåra den illegala handeln med alkohol och även underlätta förverkande av den alkohol som påträffas i sådana sammanhang. Det hade visat sig vara svårt att bevisa att insmugglad alkohol som påträffades i en butik inte var avsedd för privat bruk utan skulle säljas.

Illegal handel är även ett problem på tobaksområdet. Av Tullverkets årsredovisning 2022 framgår att tobaksprodukter förs in illegalt i Sverige både organiserat och storskaligt, men även under sken av att vara för privat bruk men där syftet egentligen är att produkterna ska säljas vidare. I årsredovisningen ingår cigaretter, snus, röktoak, vattenpiptobak och nikotinhaltiga produkter i begreppet tobaksvaror. År 2022 gjorde Tullverket 1 010 beslag av tobak, varav 5 579 957 cigaretter påträffades och 6 328 kg övrig tobak. Därutöver omhändertogs 469 772 cigaretter och 1 212 kg övrig tobak.

Av en marknadsundersökning, Empty Pack Survey, som Svenska Tobaksleverantörsföreningen har låtit genomföra framgår att 2022 var andelen icke-beskattade cigaretter på den svenska marknaden 11 procent, vilket motsvarar cirka en miljard kronor i utebliven skatteintäkt för svenska staten. Av Tullverkets årsredovisning framgår att revisions- och rådgivningsföretaget KPMG bedömer att konsumtionen av cigaretter från obeskattad resandeförsel och smuggelcigaretter minskade något under 2019–2021, från 9,6 procent till 7,3 procent av den totala konsumtionen av cigaretter.

Det är svårt att uppskatta den olagliga handelns omfattning på grund av att det rör sig om en illegal och därigenom dold verksamhet. Enligt uppgift från Tullverket har import och smuggling förändrats i takt med förändrad konsumtion av tobaksvaror, där framför allt cigarettrökandet minskar till förmån för nya nikotinprodukter.

Handel med illegala produkter är ofta mycket lönsam och leder till att det kommer ut billiga produkter på marknaden, som lockar framför allt barn och unga. Följaktligen är den illegala handeln ett hot mot de folkhälsopolitiska målen. Vid illegal handel går staten dessutom miste om skatteintäkter, konkurrensen blir osund mellan hederliga

och ohederliga handlare och kontrollen av försäljningen blir sämre. Illegal handel med tobaksvaror är också en viktig inkomstkälla för den organiserade brottsligheten.

I samband med remissbehandlingen av betänkandet Hårdare regler för nya nikotinprodukter framförde flera remissinstanser i sina remissvar att ett förvaringsförbud likt det som finns på alkoholområdet bör införas för tobaks- och nikotinprodukter.

Flera kommuner framförde i sina remissvar att det i princip är omöjligt att bevisa att olovlig försäljning av tobaksvaror och e-cigarett sker. I dagsläget kan den som har förbjudits att sälja sådana produkter fortfarande förvara produkterna. När tillsynsmyndigheterna besöker näringsidkare som har förbjudits att sälja e-cigarett och påfyllningsbehållare påstår de regelmässigt att de endast förvarar produkterna. Genom att införa ett straffsanktionerat förvaringsförbud skulle kommunerna och Polismyndigheten ha större möjligheter att beivra illegal handel med tobak som påträffas på försäljningsstället, även om någon faktisk försäljning inte kan styrkas. Göteborgs kommun har också framfört att försäljning av tobaksvaror är vanligt på serveringsställen och att även sådana lokaler bör omfattas av förvaringsförbudet.

Flera länsstyrelser påtalade i sina remissvar att ett förvaringsförbud bör införas för tobaksfria nikotinprodukter. Som argument härför har framförts att en möjlighet att förvara tobaksfria nikotinprodukter trots att man inte har rätt att sälja dem kan gynna brottslig verksamhet och att ett förvaringsförbud skulle underlätta möjligheterna att förhindra och komma åt en eventuell illegal handel.

Länsstyrelserna har också till utredningen uppgett att exempel på ställen där framför allt större mängder cigaretter påträffats av kommun och polis är hår- och skönhetssalonger, bilverkstäder, köttbutiker och resebyråer.

4.5.4 Förvaring av tobaks- och nikotinprodukter

Ett förvaringsförbud ska införas på tobaksområdet

Problematiken på alkohol- och tobaksområdet ser olika ut när det gäller den illegala försäljningen.

På alkoholområdet får endast Systembolaget bedriva detaljhandel med alkohol och den illegala försäljningen sker på andra ställen än i

de butiker som drivs i Systembolagets regi. Förvaringsförbudet begränsar därför andra än Systembolaget att förvara alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat.

När det gäller tobaksområdet kan i princip alla näringsidkare under förutsättningar att de uppfyller vissa krav få sälja och förvara sådana produkter. För tobaksvaror krävs ett tillstånd för att bedriva detaljhandel och för e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter krävs att försäljningen först har anmälts. Det förekommer att handlare utnyttjar sin redan befintliga rätt att sälja tobaks- och nikotinprodukter genom att på försäljningsställena också bakom disk förvara och sälja illegala produkter. Det finns också handlare som fortsätter att sälja tobaks- och nikotinprodukter i en butik trots att försäljningstillståndet återkallats eller att säljaren har meddelats försäljningsförbud. Dessutom förekommer det att illegala tobaks- och nikotinprodukter säljs i butiker vars verksamhet inte har någon koppling till sådana produkter. Möjligheterna att förvara produkterna trots att man inte har rätt att sälja dem gynnar på så sätt brottslig verksamhet.

Den som säljer tobaksvaror utan tillstånd kan dömas för olovlig försäljning till böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Den som säljer e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter utan att ha anmält försäljningen kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. En förutsättning för att någon ska kunna dömas för sådana brott är att det går att bevisa att försäljning faktiskt skett av produkterna. När polisen gör tillslag mot en butik, utan att dessförinnan ha dokumenterat att någon köpt tobaks- eller nikotinprodukter i butiken, har det visat sig svårt att bevisa att butiksinnehavaren inte bara har förvarat produkterna i butiken för eget bruk. Om brottet inte går att bevisa är polisen också förhindrad att ta de tobaksvaror eller nikotinprodukter som finns i butiken i beslag.

Mot bakgrund av hur den illegala tobaks- och nikotinhandeln bedrivs och de svårigheter som beskrivits när det gäller polisens arbete att förhindra den illegala handeln finns det skäl att i likhet med alkoholområdet införa ett förvaringsförbud på tobaksområdet.

Förbudet bör på samma sätt som på alkoholområdet vara knutet till ett avgränsat utrymme. Avsikten är inte att förbudet ska träffa bostäder eller alla offentliga lokaler. För att förhindra den illegala försäljningen som sker bör förbudet träffa lokaler där konsumenter

erbjuds att köpa olika varor eller tjänster. Det innebär att förbudet till exempel omfattar såväl dagligvaruhandel som skönhetssalonger. Även serveringsställen omfattas av förbudet. Det innebär att det nu föreslagna förbudet bör avgränsas till alla lokaler där det bedrivs någon form av kommersiell försäljning.

För att förbudet ska bli effektivt och heltäckande bör dessutom, precis som på alkoholområdet, också tillhörande utrymmen omfattas av förbudet. Med tillhörande utrymmen avses till exempel utrymmen inrättade för lager-, personal- eller kontorsändamål. En lokal som inte tillhör en lokal där det bedrivs kommersiell försäljning, till exempel en lagerlokal för partihandel, omfattas inte av förbudet.

Förbudet bör utformas så att den som inte har rätt att sälja tobaks- eller nikotinprodukter inte heller får förvara sådana produkter i en kommersiell lokal eller tillhörande utrymmen. Det innebär att endast den som har tillstånd för försäljning av tobaksvaror och den som har anmält försäljning av e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter får förvara sådana produkter i kommersiella lokaler. Förbudet är inte avgränsat till en viss aktör, varken en detaljhandlare eller en partihandlare har rätt att förvara nämnda produkter i sådana lokaler om de inte är berättigade att sälja produkterna till konsumenter därifrån. Illegala tobaks- och nikotinprodukter får därigenom aldrig förvaras i en butik eller på ett serveringsställe.

Kommunen och Polismyndigheten ska utöva tillsyn över förbudet

Kommunen och Polismyndigheten har ett delat tillsynsansvar över bestämmelser om försäljning som riktar sig mot detaljhandlare i lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter. Folkhälsomyndigheten har ansvar för tillsynsvägledningen och länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet över kommunens och Polismyndighetens tillsyn.

Anledning till införandet av Polismyndighetens tillsynsansvar 2010 i dåvarande tobakslagen var att kommunen och polisen bedömdes kunna stärka varandra i deras brottsbekämpande respektive regel efterlevande verksamheter (propositionen Olovlig tobaksförsäljning, prop. 2009/10:207 s. 21 och 22). Det poängterades också att polisens brottsbekämpande arbete skulle underlättas av att polisen genom tillsynsansvaret fick tillträde till lokaler utan att en brottsmisstanke

förelåg. Det föreslagna förvaringsförbudet riktar sig också mot detaljhandeln och syftar till att komma åt otillåten försäljning. Tillsynen av förbudet bör därför ske i enlighet med den struktur som redan gäller för handeln på tobaks- och nikotinområdet. Det innebär att kommunen tillsammans med Polismyndigheten ska ha ansvaret för att bestämmelserna följs. Denna tillsyn bör också till stor del kunna integreras i den redan befintliga verksamheten.

Som en följd av kommunens och Polismyndighetens utökade tillsynsansvar ska Folkhälsomyndighetens och länsstyrelsens ansvar utökas på motsvarande sätt. Folkhälsomyndigheten ska ansvara för tillsynsvägledning när det gäller kommunernas och Polismyndighetens tillsyn av förvaringsförbudet, medan länsstyrelsen ska utöva tillsyn inom länet över deras tillsyn av förbudet.

Förbudet ska kriminaliseras

För att förvaringsförbudet ska få tillräcklig effekt och underlätta möjligheterna att beslagta och förverka de tobaks- och nikotinprodukter som inte får säljas bör förbudet kriminaliseras. Eftersom det normalt inte finns någon anledning att förvara större mängder tobaks- och nikotinprodukter för privat bruk i en butik, på en restaurang eller på ett serveringsställe från vilken försäljning inte får ske kan förslaget till kriminalisering av förvaringsförbudet i sig inte anses särskilt ingripande. För att möjliggöra för personer att i det vardagliga livet, exempelvis på sin arbetsplats, förvara en mindre mängd tobaksvaror och nikotinprodukter för privat bruk bör det införas en bestämmelse om att det inte ska dömas till ansvar för brott mot förvaringsförbudet om det framgår av omständigheterna att de förvarade produkterna inte var avsedda för försäljning.

Den som begår brott enligt lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter kan i de allra flesta fall dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Straffskalan för överträdelse av förvaringsförbudet bör ligga i linje med nuvarande brott på tobaksområdet. Straffskalan bör därför bestämmas till böter eller fängelse i högst sex månader. Det motsvarar även straffskalan för brott mot förvaringsförbuden i alkohollagen.

Den myndighet som utövar tillsyn över att förbudet efterlevs kan ingripa med förelägganden som också kan förenas med vite. Det

straffrättsliga ansvaret utesluter inte denna möjlighet för tillsynsmyndigheten. Det ska dock inte vara möjligt att ingripa med både straff och vite för samma förfarande. Av 10 kap. 5 § lagen om tobak och liknande produkter och 46 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter framgår därför att den som överträder ett vitesföreläggande inte därutöver ska kunna dömas till ansvar för gärningen som omfattas av föreläggandet.

5 Alkohol

5.1 Alkohollagen är en skyddslagstiftning

Utredningens förslag: Det ska framgå av alkohollagen att lagens syfte är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar.

5.1.1 Utgångspunkter enligt direktivet

Utredningen har fått i uppdrag att bedöma om principen om folkhälsointressets företräde i alkohollagstiftningen kan förtydligas i enlighet med lagstiftningens intentioner och om det bedöms finnas förutsättningar för det lämna nödvändiga författningsförslag.

5.1.2 Alkohollagens syfte ska anges i lagen

Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar (propositionen Nationella alkohol- och narkotikahandlingsplaner, prop. 2005/06:30, bet. 2005/06:SoU12, rskr. 2005/06:157). Målet ska nås genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion.

Att alkohollagen (2010:1622) är en skyddslagstiftning vars syfte är att skydda befolkningen från alkoholens skadliga effekter framgår av lagens förarbeten (propositionerna Förslag till alkohollag, prop. 1994/95:89 s. 57–58 och 62 samt En ny alkohollag, prop. 2009/10:125 s. 56 och 63–64). Det har dock framkommit att kommuner i sitt beslutsfattande i vissa fall låter näringspolitiska hänsyn gå före de alkoholpolitiska hänsynen trots att det i förarbetena anges att de alkohol-

politiska hänsynen bör ha företräde. Det har därför ansetts finnas ett behov av att lagens syfte framgår av lagstiftningen.

Både lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter och lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter inleds med en bestämmelse där det redogörs för lagens syfte. Syftet i dessa lagar anges bland annat vara att begränsa de hälsorisker och olägenheter som är förbundna med bruk av tobak och liknande produkter eller tobaksfria nikotinprodukter. Genom bestämmelserna görs det tydligt att syftet med lagarna är att skydda folkhälsan. Ett införande av en liknande bestämmelse i alkohollagen skulle på samma sätt tydliggöra, att alkohollagen är en skyddslagstiftning. Bestämmelsen bör utformas utifrån de alkoholpolitiska målen. Det föreslås därför att en bestämmelse införs i alkohollagens första kapitel som anger att lagens syfte är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar.

5.2 Alkoholservering

I 8 kap. alkohollagen finns bestämmelser om servering av alkoholdrycker. Enligt 1 § får servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och av alkoholdrycksliknande preparat endast ske om tillstånd har meddelats (serveringstillstånd). För enstaka privata arrangemang som bedrivs till självkostnadspris finns ett undantag intaget i 1 a §.

Serveringstillstånd kan meddelas för servering till allmänheten eller i förening, företag eller annat slutet sällskap och avse servering året runt eller årligen under en viss tidsperiod (stadigvarande serveringstillstånd). Tillstånd kan även avse en enstaka tidsperiod eller ett enstaka tillfälle (tillfälligt serveringstillstånd). Enligt 2 § kan serveringstillståndet omfatta spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat eller en eller flera av dessa drycker eller preparat.

5.2.1 Kopplingen mellan mat och alkoholservering

Utredningens bedömning: Villkoren för stadigvarande serveringstillstånd som föreskriver krav på eget kök i anslutning till serveringslokalen och tillhandahållande av lagad eller på annat sätt tillredd mat bör även fortsättningsvis gälla.

Utredningens förslag: Kravet på att gästerna ska kunna erbjudas ett varierat utbud av maträtter ska ersättas med att gästerna ska kunna erbjudas flera olika maträtter.

Den tidpunkt då matutbudet får begränsas till ett fåtal enklare rätter tidigareläggs från kl. 23.00 till 22.00.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om kraven i bestämmelsen och om undantag från kraven.

Utgångspunkter enligt direktivet

Enligt direktiven ska utredaren göra en översyn av reglerna både för stadigvarande och tillfälliga serveringstillstånd i syfte att få en tydligare reglering och en mer enhetlig tillämpning. Dessutom anser regeringen att det kan finnas skäl att göra vissa andra förändringar för att modernisera regelverket. Riksdagen har tillkännagett att det behöver bli enklare för seriösa aktörer att få stadigvarande serveringstillstånd samt att reglerna bör bli enklare och mindre godtyckliga (bet. 2021/22:SoU10, punkt 5 reservation 7, rskr. 2021/22:150). Riksdagen anser att ett slopande av kravet på att serveringsställen måste ha ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahålla lagad eller på annat sätt tillredd mat bör utredas.

Utredaren ska bedöma utrymmet för och behovet av lättnader i regelverket för att få serveringstillstånd samt överväga om kraven kan moderniseras, förenklas och förtydligas utan att göra avkall på skyddsintresset. Utredaren ska även bedöma vilka förtydliganden som behövs i alkohollagen avseende till exempel överblickbar yta, servering av folköl och brandsäkerhetskontroll.

Nuvarande reglering

Stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten får medges endast om serveringsstället har ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat. Gästerna ska kunna erbjudas ett varierat utbud av maträtter. Efter kl. 23.00 får matutbudet begränsas till ett fåtal enklare rätter. Tillfälligt tillstånd för servering får meddelas om serveringsstället tillhandahåller tillredd mat. Detsamma gäller tillstånd för servering i slutet sällskap (8 kap. 15 § alkohollagen). Med servering avses försäljning för intag på stället (1 kap 11 §).

Tillstånd för servering av starköl, vin och annan jäst alkoholdryck i foajéer till teater eller konsertlokal under paus i föreställning eller konsert får meddelas utan krav på matsservering. Det ställs inte heller krav på matsservering vid viss provsmakning (8 kap. 15 §).

Bakgrund

Kravet på matsservering som förutsättning för alkoholservice har funnits länge. Det har motiverats med att berusningseffekten blir mindre om alkoholen intas samtidigt med mat än om alkoholen intas på fastande mage. Det fanns under en tid ett mattvång som innebar att alkohol endast fick serveras tillsammans med mat. Under 1970-talet togs detta tvång bort och mer generella krav på verksamheterna som ville servera alkohol infördes. Kopplingen mellan matsservering och alkoholservice har dock i princip behållits.

I tidigare lagstiftning reglerades kopplingen mellan mat- och alkoholservice genom att serveringstillstånd endast kunde medges om det kunde antas att tillhandahållande av lagad mat skulle komma att utgöra en betydande del av rörelsen. Bestämmelsen visade sig dock orsaka problem i tillämpningen och togs därför bort i samband med att den gamla alkohollagen (1994:1738) trädde i kraft. I stället kopplades rätten till serveringstillstånd samman med krav på den utrustning som måste finnas i restaurangernas kök. I lagtexten uttrycktes det med ett krav på ett kök för allsidig matlagning och tillhandahållande av lagad mat.

Vid införandet av nu gällande alkohollag togs kopplingen till typen av köksutrustning bort (se betänkandet *En ny alkohollag*, SOU 2009:22 s. 176–180 och prop. 2009/10:125 s. 105). Kravet ansågs föråldrat och

många kommuner hade framfört att mindre hänsyn borde tas till köksutrustningen än vad som var fallet. Kravet på köksutrustning av viss standard hade medfört att vissa matställen inte kunde få serveringstillstånd trots ett bra matutbud. Som exempel nämndes sushirestauranger, vegetariska restauranger men även pizzerior och hamburgerrestauranger med ett utbud av god standard. Kravet på viss köksutrustning ersattes med att restaurangen skulle ha ett eget kök och begreppet tillredd mat infördes som ett nytt kriterium vid sidan av lagad mat. Det ändrade kravet var en anpassning till en förändrad matkultur som innebär att restauranger som enbart serverade, till exempel, kalla måltidsrätter kunde komma i fråga för serveringstillstånd.

Tillhandahållande av mat i samband med alkoholserving

Målsättningen med den svenska alkoholpolitiken är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Servering av mat som villkor för alkoholserving har funnits sedan lång tid tillbaka i den svenska alkoholregleringen och har som syfte att minska berusningsgraden. Det övergripande syftet med reglerna om serveringstillstånd är att begränsa tillgången till alkoholdrycker. Forskning visar att när alkohol är lättillgängligt ökar konsumtionen och tillhörande problem, medan de minskar när tillgängligheten begränsas. Ett av de grundläggande instrumenten för att åstadkomma en minskad konsumtion är en stark skyddslagstiftning på alkoholområdet genom till exempel åldersgränser och regler för servering av alkohol.

Folkhälsomyndigheten har gjort en kartläggning (S2023/03353) av kunskapsläget över sambandet mellan samtidigt intag av mat, påverkan av alkohol och akuta skador. Kartläggningen visar att intag av mat i nära anslutning till konsumtion av alkohol kan minska påverkan av alkohol och att påverkan av alkohol kan öka risken för akuta skador, till exempel våldsrelaterade skador. Folkhälsomyndigheten förordar därför att kraven som innebär att stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten endast får medges om serveringsstället har ett eget kök i anslutning till serveringslokalen, tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat och erbjuder gästerna ett varierat utbud av maträtter behålls.

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen uttalat att det behöver bli enklare för seriösa aktörer att få stadigvarande serveringstillstånd. Ett helt slopande av kravet på servering av mat skulle innebära att serveringen helt skulle kunna inriktas på alkoholservering, som till exempel en vinbar. Det skulle även underlätta för exempelvis nattklubbar som skulle vilja slippa servera mat. För den näringsidkare som vill bedriva en sådan verksamhet skulle ett slopande av kravet på eget kök således innebära en avsevärd förenkling.

Ett slopande av kravet på matsservering innebär emellertid också att det kan antas att antalet som vill bedriva en verksamhet med alkoholtillstånd skulle komma att bli fler och – som ovan framgått – att berusningsgraden på de ställen där alkohol serveras utan mat kommer att öka. Kravet på matsservering innebär visserligen inte i sig att alla gäster kommer att beställa in mat för att intas tillsammans med alkoholdryckerna. Om möjligheten finns kommer emellertid i vart fall en del av gästerna att äta mat, vilket minskar den totala berusningsgraden på restaurangen.

Ett tillstånd för att servera mat är också kopplat till vissa andra krav som till exempel tillståndshavarens lämplighet och serveringslokalens utformning. Tillsammans med de övriga krav som ställs på den som bedriver tillståndspliktig verksamhet kan det antas att matkravet därför bidrar till en ansvarsfull alkoholservering och att olägenheter i fråga om oordning och onykterhet undviks.

Något som starkt talar för att helt slopa kravet på matsservering har inte framkommit. Tillhandahållande av mat bör därför även fortsättningsvis vara en förutsättning för stadigvarande serveringstillstånd.

Kravet på eget kök i anslutning till serveringslokalen

Med ett eget kök i anslutning till serveringslokalen avses i dag ett kök som har en kapacitet som möjliggör att ett varierat utbud av maträtter kan tillhandahållas. Vanliga lägenhetsspisar och mikrovågsugnar för uppvärmning av prefabricerade rätter är inte tillräckligt (se prop. 2009/10:125 s. 105 och prop. 1994/95:89 s. 68). Sett enbart utifrån det förhållandet att berusningsnivån blir lägre om alkohol intas samtidigt med mat finns det egentligen inte något skäl till att maten måste tillagas i ett eget kök i anslutning till serveringslokalen. Enklare rätter som tillagas i ett centralkök skulle likväl som en måltid tillredd

på plats kunna bidra till att minska berusningsnivån för den som intar alkoholdryckerna. Visita har till utredningen fört fram att regeln hindrar företag från att kunna bedriva verksamhet på ett effektivare sätt, genom att till exempel tillaga maten i ett centralkök eller köpa in mat från en annan part.

Om kravet på ett eget kök i anslutning till serveringslokalen slopas skulle en näringsidkare, som Visita har fört fram, kunna utnyttja de stordriftsfördelar som till exempel ett centralkök innebär. Det skulle säkerligen även underlätta för den som startar en verksamhet att slippa göra den investering som ett kök med full utrustning innebär. Det kan därför antas att ett slopande av kravet på ett eget kök skulle göra det enklare att få stadigvarande serveringstillstånd.

Utgångspunkten för alkoholservering är att den endast ska få förekomma på egentliga restauranger, vars primära uppgift är att tillhandahålla lagad mat (jfr prop. 1994/95:89 s. 67). En restaurangverksamhet måste vara registrerad som livsmedelsanläggning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien. Genom kravet på att det ska finnas eget kök garanteras därför att lokaler och utrustning håller en viss standard.

En förutsättning för att kravet på matservering i samband med alkoholservering ska fungera ändamålsenligt är att det serveras mat som gästerna vill beställa. Det är inte orimligt att tänka sig att ett borttagande av kravet på ett eget kök i anslutning till serveringslokalen skulle innebära att kvaliteten på maten försämras med en risk för att färre skulle beställa maten. Förekomsten av ett eget kök ökar sannolikheten för att tillredd mat faktiskt också serveras till gästerna. Det ökar i sin tur sannolikheten för att gästerna lockas av maten och faktisk kommer att inta mat tillsammans med alkoholdryckerna. Även om det innebär vissa fördelar, framför allt för näringsidkarna, att ta bort kravet på eget kök i anslutning till serveringslokalen har det enligt utredningen inte framkommit tillräckliga skäl som kan motivera att kravet tas bort. Utredningens bedömning är därför att behovet av att skydda folkhälsan motiverar att alkoholservering även fortsättningsvis bör vara förbehållen restaurangverksamhet. Verksamhetens fokus ska vara att erbjuda mat och drycken ska vara ett komplement till maten. Kravet på eget kök i anslutning till serveringslokalen för att kunna få serveringstillstånd bör därför behållas.

Flera olika maträtter ska erbjudas vid alkoholservice

Av 8 kap. 15 § följer att en tillståndsinnehavare även ska kunna erbjuda gästerna ett varierat matutbud. I författningsskomentaren anges att ett varierat matutbud bland annat innebär att det ska finnas ett flertal såväl förrätter, som huvudrätter och efterrätter att välja bland. Maten ska vara lagad eller på annat sätt tillredd och ingå som en del av måltiden. Vidare anges att enbart sallader eller smörgåsar inte är ett varierat utbud av maträtter.

Kravet på ett varierat matutbud innebär att restauranger, som visserligen inte erbjuder förrätter, huvudrätter och efterrätter men som ändå har ett utbud av ett flertal olika maträtter, inte kan få serveringstillstånd. Detsamma gäller restauranger vars utbud består av exempelvis olika typer av matiga sallader. Detta trots att verksamheten är seriös och erbjuder flera tillredda rätter. Matkulturen och våra matvanor utvecklas konstant. Även människors miljömedvetenhet ökar och utvecklas. Vad som kan betraktas som en måltid är inte detsamma i dag som vid alkohollagens tillkomst. Till exempel anser nog de flesta i dag att en sallad kan utgöra en fullgod måltid. Det motiverar att kravet på vilken mat som måste kunna erbjudas bör justeras.

För att matservice ska ha en effekt på berusningsgraden är det emellertid som ovan utvecklats väsentligt att den mat som serveras är en fullgod måltid. För serveringstillstånd bör även fortsättningsvis krävas att flera olika rätter som utgör en måltid erbjuds. Om det serveras enbart matiga sallader eller olika rätter i form av förrätter, huvudrätter och efterrätter bör dock inte ha någon betydelse. Liksom tidigare ska en noggrann prövning göras för varje enskilt serveringsställe och det är den sammanvägda bedömningen av serveringsställets utbud, kvalitet och allmänna standard som är avgörande för om serveringstillstånd ska beviljas (prop. 2009/10:125 s. 105). Det egna köket i anslutning till serveringslokalen bör ha en kapacitet som möjliggör att de olika maträtterna kan tillhandahållas. För det fall det endast är kalla rätter som serveras är det tillräckligt att köket har den utrustning som behövs för att tillreda den typen av rätter. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 finns dock krav på livsmedels hantering som gäller även för den typen av kök.

Enligt riksdagens tillkännagivande behöver det bli enklare för seriösa aktörer att få stadigvarande serveringstillstånd. Om kravet på matutbudet ändras på sätt som angetts i föregående stycke kommer det

sannolikt bli enklare för en viss typ av restaurangverksamhet att få tillstånd och det är också rimligt att anta att antalet tillstånd kommer att öka. Hur många fler tillstånd som skulle beviljas är svårt att förutse.

Serveringstillstånd kommer dock även fortsättningsvis vara förbehållet verksamheter som erbjuder servering av mat med en viss standard. Ändringen innebär ingen förändring av kopplingen mellan matintag och intag av alkoholdrycker som ett sätt att minska berusningsgraden. Ålderskravet tillsammans med övriga krav som gäller för serveringstillstånd kommer även efter ändringen att utgöra ett skydd mot alkoholens skadeverkningar. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att den ändring som föreslås inte kommer att ha någon påtaglig inverkan på folkhälsan.

Matutbudet ska få begränsas till ett fåtal enklare rätter efter kl. 22.00

I dag får en tillståndshavare begränsa sitt matutbud till ett fåtal enklare rätter efter kl. 23.00 (8 kap. 15 §). I förarbetena till alkohollagen anges att det till exempel kan röra sig om kalla maträtter eller maträtter som värms i mikrovågsugn. Enbart snacks, som chips och nötter anses inte som maträtter (prop. 2009/10:125 s. 105 och s. 169–170).

Bestämmelsen innebär att en restaurang måste ha full personalstyrka i köket fram till kl. 23.00. Kommunala alkohol- och tobakshandläggares förening (KAF-T) har till utredningen angett att det är svårt för restauranger att leva upp till kravet. I många kommuner uppfattas det som onödigt eller till och med orimligt, då efterfrågan på en full måltid ofta är låg efter kl. 22.00. Med tanke på människors matvanor och att de flesta inte äter middag så sent är det inte rimligt att kräva att restaurangen ska kunna tillhandahålla ett fullt matutbud fram till kl. 23.00. Utredningen anser därför att tiden för när matutbudet får begränsas bör tidigareläggas till kl. 22.00. Utredningen gör bedömningen att den ändring som föreslås inte kommer att ha någon påtaglig inverkan på folkhälsan.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela närmare föreskrifter om kraven i 8 kap. 15 §

Det är många handläggare som är involverade i tillståndsprövning och tillsyn vid alkoholhandläggning. Bestämmelserna i 8 kap. 15 §, som reglerar kraven på serveringsstället, är allmänt hållna och de bedömningar som handläggarna ska göra är komplexa. Många av frågorna skulle kunna lösas i rättstillämpningen, men det har visat sig att besluten inte överklagas i den mån som skulle behövas för att en bred praxis ska kunna utvecklas. I avsaknad av praxis är det inte förvånande att bedömningarna skiljer sig åt mellan kommunerna. För att en enhetlighet ska kunna uppnås är det nödvändigt med en tydlig central styrning och att det finns tillräckligt stöd för den bedömning som ska göras av handläggarna i kommunerna.

Utredningen har i avsnitt 6.4.2 föreslagit att ett gemensamt formulär ska utformas för tillståndsansökningarna för att få en enhetlighet i ansökningsförfarandet. Dessutom har utredningen föreslagit att Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna ska få i uppdrag att utforma utbildningar för handläggarna avseende tillståndsprövningen. Utöver dessa förslag finns det även anledning att underlätta vid tillämpningen av bestämmelserna genom att låta regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om de olika kraven för serveringstillstånd i 8 kap. 15 §.

Folkhälsomyndigheten bör få meddela föreskrifter om vad som avses med ett eget kök i anslutning till serveringslokalen, tillagad och på annat sätt tillredd mat, flera olika maträtter, enklare rätter och lämpligt antal sittplatser. Det kan också förekomma omständigheter som medför att det inte är rimligt att kräva att en verksamhet uppfyller samtliga krav i bestämmelsen. Folkhälsomyndigheten bör därför även ges möjlighet att medge undantag från kraven.

Med tillräckligt stöd till kommunerna kommer handläggningen bli mer enhetlig och effektiv. Förutom att ge stöd till handläggarna kommer föreskrifterna att bidra till att det blir mer förutsebart för den enskilda verksamhetsutövaren vad som krävs för att få serveringstillstånd. Sammantaget bör förslagen antas innebära att det blir enklare för verksamhetsutövarna att ansöka om och få tillstånd.

5.2.2 Överblickbar yta och högst antal personer som får vistas i en lokal

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur serveringsutrymmen bör vara utformade.

Utgångspunkter enligt direktivet

Det har framkommit att det finns vissa begrepp i lagstiftningen som kan behöva förtydligas, till exempel hur kraven på överblickbar serveringsyta ska uppfyllas när tillfälliga serveringstillstånd ges för festivaler och liknande som hålls på stora områden. När det gäller bestämmelserna om krav på brandsäkerhet har det i tillsynssammanhang också uppstått oklarheter om vem som ska bedöma hur många personer som ska tillåtas vistas i en viss lokal. Mot bakgrund av dessa oklarheter i lagen ska utredaren bedöma vilka förtydliganden som behöver göras avseende till exempel överblickbar yta och brandsäkerhetskontroll.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela närmare föreskrifter om serveringsutrymmens utformning

Enligt 8 kap. 14 § första stycket alkohollagen ska serveringstillstånd omfatta ett visst avgränsat utrymme som disponeras av tillståndshavaren. I lagens förarbeten anges att serveringsutrymmen ska vara överblickbara, så att serveringspersonalen ska kunna kontrollera vilka gäster som får tillgång till alkoholdrycker och upptäcka eventuella olägenheter (prop. 1994/95:89 s. 64 och 65 och prop. 2009/10:125 s. 101 och 102). Med begreppen serveringslokal och serveringsutrymme avses de delar av serveringsstället där alkoholservice är tillåten. Med begreppet serveringsutrymme avses även servering utomhus.

Det har som nämnts framkommit att det finns en osäkerhet kring hur kravet på överblickbarhet ska uppfyllas vid festivaler och liknande som hålls inom stora områden. Folkhälsomyndigheten har i sitt utbildningsmaterial gällande kravet på lokaler hänvisat till syftet med kravet på överblickbarhet som är att förhindra överservering och servering till minderåriga samt att kunna se om det uppstår olägenheter. Folkhälsomyndigheten uppger vidare att det inte innebär att en och

samma person behöver kunna överblicka samtliga serveringsytor utan att tillståndshavaren exempelvis kan anpassa personalstyrkan utifrån det förväntade antalet gäster.

Ett genomgående tema som framkommit under utredningens arbete är att serveringsbestämmelserna i alkohollagen lämnar stort utrymme för bedömningar och därför är svåra att tillämpa. Som nämnts ovan saknas en utvecklad praxis när det gäller flera frågor. Därtill anses Folkhälsomyndighetens vägledning ofta inte vara tillräcklig. När det gäller tillämpningen av 8 kap. 15 § har som ovan framgått utredningen föreslagit att Folkhälsomyndigheten ska ges möjlighet att meddela föreskrifter om innebörden av flera svårtolkade begrepp i den bestämmelsen. Sådana föreskrifter bör rimligtvis göra det enklare för de kommunala handläggarna, bidra till större enhetlighet och därmed även till en effektivare handläggning. Utredningen finner anledning att även när det gäller serveringsutrymmens utformning enligt 8 kap. 14 § låta regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter.

Folkhälsomyndigheten är den myndighet som det ligger närmast till hands att ge möjlighet att meddela föreskrifterna. En bestämmelse härom bör därför införas i alkoholförordningen.

Högst antal personer som får vistas i en lokal

I utredningens direktiv anges att det har uppstått oklarheter i fråga om vem som ska bedöma högsta antal personer som med hänsyn till brandsäkerheten ska få vistas i en lokal.

Av Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om tillståndsbevis (FoHMFS 2014:6) framgår att tillståndsbevis för stadigvarande serveringstillstånd ska innehålla tillståndshavarens uppgift om det högsta antal personer som samtidigt får vistas i serveringsutrymmet. Uppgiften bör vara baserad på lokalernas lämplighet ur brandsäkerhetssynpunkt. I de allmänna råden anges att det är den som ansöker om serveringstillstånd, eller den som har tillstånd och anmäler en ändring av verksamheten som har betydelse för brandsäkerheten, som lämnar uppgift om högsta antal personer. Kommunen kan be sökanden eller tillståndshavaren att styrka uppgiften för att bedöma om uppgiften är rimlig och kan godtas.

Det är således klart att det är den som söker tillstånd eller lämnar en anmälan som ska lämna uppgift om det högsta antal personer som

kommer att få vistas i lokalen. Sökanden kan också bli ombedd att styrka uppgiften och kan för detta till exempel behöva uppvisa ett intyg från en brandkonsult eller liknande. Mot denna bakgrund saknas skäl för utredningen att föreslå några åtgärder.

5.2.3 Begreppet alkoholdrycker

Utredningens förslag: Det ska framgå att folköl inte omfattas av de drycker som kommunen kan begränsa serveringstiden för.

Enligt definitionen i 1 kap. 5 § omfattas folköl i begreppet alkoholdrycker. I 8 kap. 19 § första stycket anges angående serveringstider att kommunen beslutar under vilka tider alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat får serveras och att vid bestämmande av tiden ska särskilt beaktas vad som sägs i 17 §, som endast avser serveringstillstånd. Bestämmelsen innebär således enligt ordalydelsen att även folköl omfattas av regleringen om serveringstider.

Det är emellertid uppenbart att bestämmelsen endast är avsedd att gälla för tillståndspliktig verksamhet. För den anmälningspliktiga serveringen av folköl finns inte några bestämmelser om serveringstid. Bestämmelsen bör ändras så att det framgår att den avser spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat.

5.2.4 Catering

Utredningens förslag: Innehavaren av ett stadigvarande serveringstillstånd för cateringverksamhet ska för varje serveringstillfälle till kommunen anmäla den tid serveringen ska pågå. Tiden ska godkännas av kommunen innan serveringen får påbörjas.

Bestämmelsen om tid för utrymning efter serveringstidens utgång ska inte gälla för cateringsverksamhet.

Utgångspunkter enligt direktivet

Under covid-19-pandemin började vissa restauranger att erbjuda hemleverans av mat och alkoholdrycker inom ramen för sitt tillstånd för catering för slutna sällskap. De kommuner där restaurangerna fanns tolkade lagstiftningen som att serveringstiden var avslutad när mat och dryck hade överlämnats eller serverats och att lagens bestämmelser därefter inte gällde.

Vidare har det framkommit att begreppet ”slutet sällskap” används i bred bemärkelse och har tillämpats på evenemang med tusentals personer.

Av dessa skäl finns det enligt direktiven anledning att förtydliga alkohollagens bestämmelser om catering. Utredaren ska föreslå förtydliganden för att förhindra att catering blir en alternativ försäljningskanal för alkoholdrycker, analysera om uttrycket ”slutna sällskap” för cateringverksamhet behöver justeras eller definieras för att syftet med alkohollagens krav inte ska kringgås, och om det bedöms finnas förutsättningar lämna nödvändiga författningsförslag.

Nuvarande reglering

Med catering förstås här servering av färdiglagad mat och av alkoholdrycker på beställning av slutna sällskap som sker antingen i hemmet, eller i en för tillfället hyrd lokal (prop. 2009/10:125 s. 100). Serveringstillstånd kan meddelas för servering till allmänheten eller förening, företag eller annat slutet sällskap. Tillståndet kan enligt 8 kap. 2 § alkohollagen gälla för servering året runt eller årligen under en viss tidsperiod (stadigvarande serveringstillstånd) eller vid en enstaka period eller vid ett enstaka tillfälle (tillfälligt serveringstillstånd). Serveringstillstånd kan omfatta spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker samt alkoholdrycksliknande preparat.

Av serveringstillståndet framgår om serveringen får ske till allmänheten eller till ett slutet sällskap, om det är ett stadigvarande tillstånd eller om det endast gäller för viss tidsperiod, till exempel under en festival. Serveringstillståndet anger även vilka alkoholdrycker som får serveras och om servering av alkoholdrycksliknande preparat omfattas av tillståndet. Utöver detta ska det av tillståndet framgå mellan vilka klockslag som servering får ske, var servering får äga rum och om serveringen exempelvis får ske genom cateringverksamhet (se Folk-

hälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om tillståndsbevis [FoHMFS 2014:6]).

Den som bedriver cateringverksamhet för slutna sällskap kan meddelas stadigvarande serveringstillstånd under förutsättning att den lokal där serveringen äger rum för varje tillfälle anmäls till och godkänns av kommunen. Den som bedriver verksamheten ska ha ett eget kök för tillredning av mat för att få stadigvarande serveringstillstånd (8 kap. 4 §). Innehavaren av ett stadigvarande serveringstillstånd för catering är alltså skyldig att inför varje serveringstillfälle anmäla den lokal där serveringen ska äga rum till kommunen. Detta för att kommunen ska få kännedom om var och när serveringen sker för att kunna utöva tillsyn och för att kommunen ska kunna godkänna lokalen innan servering. När det gäller catering i någons hem kan det av naturliga skäl inte krävas att kommunen utövar tillsyn (prop. 2009/10:125 s. 101).

Syftet med bestämmelsen om stadigvarande serveringstillstånd för cateringverksamhet har varit att förenkla för den som bedriver sådan verksamhet. Tidigare måste den som bedrev verksamheten ansöka om tillfälliga serveringstillstånd för varje enskilt serveringstillfälle (prop. 2009/10:125 s. 100).

Serveringstid

Den problematik som tas upp i utredningens direktiv har att göra med att ett antal kommuner under covid-19-pandemin medgav hemleverans av mat och alkoholdrycker med tillämpning av reglerna för catering. Kommunerna godtog att serveringspersonalen efter leverans av mat och alkohol lämnade tillställningen med hänvisning till att serveringstiden var avslutad vid genomförd servering.

En innehavare av serveringstillstånd är ansvarig för dels att själva serveringen bedrivs på ett lagenligt sätt, dels att övriga regler i alkohollagen och anslutande föreskrifter efterlevs. Enligt 8 kap. 18 § första stycket alkohollagen ska tillståndshavaren eller av denne utsedd serveringsansvarig personal vara närvarande på serveringsstället under hela serveringstiden. Den som tillståndshavaren utser som ansvarig ska ha fyllt 20 år och vara lämplig för uppgifterna med hänsyn till sina personliga egenskaper och omständigheterna i övrigt. Bestämmelsen gäller även för cateringverksamhet och innebär att det ska finnas en ansvarig person på plats under hela den tid som serveringen pågår.

Det är tillståndshavarens eller ansvarig personals ansvar att se till att lagens regler efterföljs. Till exempel att servering endast sker till personer som fyllt 18 år eller att servering av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat sker måttfullt och att störningar på grund av oordning eller onykterhet undviks (3 kap. 7 och 8 §§ och 8 kap. 20 § alkohollagen).

Kommunerna har i 8 kap. 19 § getts befogenhet att i varje enskilt fall besluta om de tider som alkohol och alkoholdrycksliknande preparat får serveras. Om kommunen inte beslutar annat får servering av spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker eller av alkoholdrycksliknande preparat inte påbörjas tidigare än kl. 11.00 och inte pågå längre än till kl. 01.00. Om kommunen inte har beslutat om en tid är den serveringstid som gäller således kl. 11.00–01.00.

Bestämmelserna gäller även för cateringverksamhet. Servering i en cateringverksamhet får således endast ske under de tider som anges i bestämmelsen eller de tider som kommunen beslutat.

Även om det kan ses som en självklarhet att bestämmelserna om cateringverksamhet inte ska kunna användas för att möjliggöra hemleverans av alkoholdrycker, har detta ändå medgetts. För att undanröja eventuella tveksamheter om vad som gäller föreslås därför att en reglering införs om hur serveringstiden ska bestämmas vid catering.

Den som har ett stadigvarande serveringstillstånd för cateringverksamhet ska för varje tillfälle anmäla den lokal där serveringen ska ske till kommunen som ska godkänna lokalen. I Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om anmälan av lokal för cateringverksamhet, kryddning av spritdryck för servering som snaps och provsmakning (FoHMFS 2014:8) har Folkhälsomyndigheten föreskrivit vilka uppgifter en sådan anmälan till kommunen ska innehålla. Där anges bland annat att tillståndshavaren ska ange när en tillställning ska påbörjas respektive avslutas. Det ter sig naturligt att det är denna tid som utgör serveringstiden i cateringsammanhang. Det får antas att det är under den tid som arrangemanget ska hållas som mat och dryck ska serveras. För att det ska vara tydligt både för tillsynsmyndigheterna och för den som bedriver cateringverksamheten bör det införas en bestämmelse som innebär att kommunen ska besluta om serveringstid för varje tillfälle. Därmed bör utöver att serveringslokalen ska godkännas av kommunen även serveringstiden godkännas. På detta sätt kommer det att vara klart och tydligt under vilken tid som alkohol får serveras och som tillståndshavaren eller ansvarig per-

sonal måste vara närvarande. Av 10 kap. 1 § alkohollagen framgår att en kommuns beslut enligt lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Förslaget kommer innebära ett merarbete för kommunerna. Men eftersom det redan finns rutiner och dokument för anmälan av serveringslokal hos kommunerna torde förslaget inte påverka kommunernas arbetsbörda i allt för stor utsträckning. För verksamhetsutövarer innebär det inte någon utökning av den administrativa bördan förutom i de fall serveringstiden inte godkänns och beslutet överklagas.

Utrymningstid

Ett serveringsställe ska enligt 8 kap. 19 § tredje stycket vara utrymt 30 minuter efter serveringstidens utgång. Avsikten med bestämmelsen är att säkerställa att de i serveringstillståndet bestämda sluttiderna för alkoholserving också följs i praktiken. Tanken är att förhindra att gästerna strax före serveringstidens utgång beställer stora mängder alkoholdrycker och sedan fortsätter konsumtionen lång tid efter serveringstidens utgång. Den situationen gör sig inte gällande på samma sätt för cateringverksamhet för slutna sällskap. Sådana tillställningar sker många gånger i någons hem. Det finns ingen möjlighet att utrymma vare sig värden eller gästerna från en sådan plats. Cateringverksamhet bör därför undantas från den regleringen. Givetvis ska ansvarig personal ta med sig de kvarvarande alkoholdryckerna när arrangemanget är över och personalen lämnar tillställningen.

5.2.5 Provsbakning

Utredningens förslag: Provsbakning av folköl till allmänheten ska efter anmälan till den kommun där provsbakning ska hållas få anordnas av

- den som har stadigvarande serveringstillstånd,
- tillverkare av folköl, och
- den som får servera folköl.

Regeringen eller den myndigheten som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om provsbakning.

Utgångspunkter enligt direktivet

Att anordna provsmakning för allmänheten är numera vanligt, men bestämmelserna tillämpas på olika sätt. Utredningens uppdrag är att analysera och bedöma vilka krav som bör ställas på arrangemang med provsmakning av folköl och andra alkoholdrycker och lämna nödvändiga författningsförslag.

När möjligheten för tillverkare att anordna provsmakning av alkoholdrycker infördes angavs inte närmare vad som avses med de olika rekvisiten i bestämmelsen. En fråga som uppstått är vad som ska räknas som råvaror som produceras på den egna gården.

Nuvarande reglering

Enligt 8 kap. 6 § alkohollagen är anordnande av provsmakning av spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker eller av alkoholdrycksliknande preparat vid arrangemang riktade till allmänheten tillåtet under förutsättning att arrangören har ett stadigvarande serveringstillstånd som omfattar de drycker eller preparat som provsmakningen avser samt den lokal där provsmakningen ska äga rum. Innehavare av stadigvarande tillstånd ska innan arrangemanget äger rum göra en anmälan till kommunen. Det är även möjligt för partihandlare att ansöka om ett tillfälligt tillstånd för provsmakning. Genom regleringen tillåts anordnande av vinmässor och liknande arrangemang med provsmakning av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker (prop. 2009/10:125 s. 167).

Enligt 8 kap. 7 § har den som tillverkar alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat från råvaror som produceras på den egna gården och som har ett stadigvarande serveringstillstånd rätt att, efter anmälan till kommunen, vid tillverkningsstället erbjuda provsmakning av de egenproducerade dryckerna eller preparaten. Om sådant tillstånd saknas, får tillverkaren erbjuda provsmakning av egentillverkade alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat vid tillverkningsstället efter särskilt tillstånd för provsmakning.

Av 8 kap. 15 § framgår att det inte finns något krav på matsservering vid provsmakning enligt 6 eller 7 §.

Enhetligare tillämpning av reglerna om provsmakning

I lagtexten anges inte vilken mängd dryck som kan godtas vid provsmakning. I författningskommentaren till alkohollagen anges att det i begreppet provsmakning ligger att det handlar om små mängder av olika produkter för att kunna få en uppfattning om kvalitet och smak, ofta motsvarande en matsked eller mindre (prop. 2009/10:125 s. 113 och 167).

I avsaknad av närmare reglering av vilka mängder som kan godtas vid en provsmakning har det lämnats till varje kommun att bedöma vilken mängd som är lämplig vid provsmakning. Regeringen har tidigare ansett att någon detaljreglering om provsmakning inte behövs utan att det är tillräckligt att lagstiftningen anger syftet med provsmakningen och att det i föreskrifter tydligt framgår vilka villkor som ska uppfyllas för att få bedriva verksamheten (propositionen Reglering av alkoglass m.fl. produkter, prop. 2018/19:59 s. 76).

Sveriges Bryggerier har till utredningen framfört att det förekommer stora skillnader i tillämpningen där en del kommuner har en väldigt generös tillämpning och andra kommuner har en tillämpning som inte möjliggör en ändamålsenlig provsmakning. Sveriges Bryggerier har antagit riktlinjer för branschen med rekommendationer gällande provsmakning av öl och cider. Riktlinjerna bygger på att det är den totala mängden alkohol som ska styra beslutet om provsmaknings-tillstånd. Sveriges Bryggeriers rekommendation är 8–10 cl per glas och max sex glas för öl och cider vid provning riktad till allmänheten. Sex provglas öl om 8 cl motsvarar i alkoholmängd sex provglas av whisky om 1 cl per glas. Sprit- och vinleverantörsföreningen anger i sina rekommendationer för vinprovning högst 5 cl vin per provglas och max sex glas. Och gällande spritdrycker rekommenderas 1,5 cl med max sex glas.

I dag finns inte någon reglering av vilken mängd alkohol som kan godtas vid en provsmakning. Varje kommun ska enligt 8 kap. 9 § alkohollagen tillhandahålla riktlinjer för serveringstillstånd i kommunen. Syftet med bestämmelsen är enligt förarbetena till alkohollagen att åstadkomma en likabehandling inom kommunen av tillståndsansökningar och att därmed skapa en förutsebarhet (prop. 2009/10:125 s. 94).

Vid en översiktlig genomgång av cirka 20 kommuners riktlinjer om alkoholservering bekräftas den bild som Sveriges Bryggerier lämnat om skillnader i tillämpningen. Vissa kommuner har en generösare

tillämpning än Sveriges Bryggerier och Sprit- och vinleverantörsföreningens rekommendationer medan andra har en restriktivare tillämpning. Som exempel på generös tillämpning kan nämnas Göteborgs kommun som anger följande i sina riktlinjer:

- Max åtta enheter per provsmakningstillfälle.
- För starköl och andra jästa alkoholdrycker max 15 cl per enhet. Totalt 120 cl per deltagare.
- För vin max 5 cl per enhet. Totalt 40 cl per deltagare.
- För spritdrycker max 1,5 cl per enhet. Totalt 12 cl per deltagare.

Och som exempel på en mer restriktiv tillämpning kan nämnas Jokkmokks kommuns riktlinjer där det anges följande:

- För starköl 6 olika sorter om 8 cl av varje sort. Totalt 48 cl starköl per deltagare.
- För vin högst fyra olika sorters vin om 5 cl av varje sort. Totalt cirka 20 cl vin per deltagare.
- För spritdryck fyra olika sorter om 2 cl av varje sort. Totalt 8 cl sprit per deltagare.

Vissa andra kommuner hänvisar endast generellt till att det inte ska röra sig om mer än en matsked (1,5 cl) och tar inte ställning till hur många provningar en provsmakning får ha. Medan andra kommuner inte lämnar någon vägledning alls för tillämpningen i det här avseendet.

Om man ser till hela landet innebär den reglering av provsmakning som finns i dag uppenbarligen att tillämpningen inte är enhetlig. Vid införandet av alkohollagen ansågs det vara av vikt att det fanns möjlighet för kommunerna att ta hänsyn till lokala förhållanden vid tillämpningen av serveringsbestämmelserna. När det gäller mängden alkohol för provsmakning gör sig dock lokala förhållanden knappast gällande. Det skulle vara till stor fördel för både sökandena, kommunerna och även för rättssäkerheten om det fanns riktlinjer som var enhetliga inom landet avseende provsmakning. Det är också viktigt att det finns en klar gräns som särskiljer provsmakning från vanlig servering. Provsmakningsreglerna ska inte vara så generösa att anordning av provsmakning kan konkurrera med vanlig servering. Sveriges

Bryggerier har påpekat att detta inte heller är önskvärt då det kan antas påverka konkurrensen mellan de olika aktörerna negativt.

Det bör således införas en enhetlig reglering för hur en provsmakning ska gå till. Den typen av detaljreglering lämpar sig bäst i förordning eller i föreskrift. Det bör därför införas en bestämmelse i 8 kap. om bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om provsmakning. Bemyndigandet bör avse vilken mängd alkohol som får serveras vid provsmakning enligt 8 kap. 6 och 7 §§.

I avsnittet nedan föreslås nya regler om provsmakning av folköl. När det gäller folköl bör inte den sammanlagda alkoholen per person vara vägledande för provsmakningen eftersom det skulle innebära för stora mängder för att vara provsmakning. Folkhälsomyndighetens bemyndigande bör omfatta även provsmakning av folköl.

Provsamakning av folköl

Servering av folköl är inte tillståndspliktig. Enligt 8 kap. 8 § alkohollagen får servering av folköl ske i lokaler som är godkända eller registrerade livsmedelsanläggningar enligt livsmedelslagstiftningen och som är avsedda för stadigvarande verksamhet med livsmedel och där mat också serveras. Den som avser att bedriva servering av folköl ska anmäla verksamheten hos den kommun där serveringen ska ske. Utöver detta får även den som har serveringstillstånd servera folköl. Någon anmälan behövs då inte.

Provsamakning av folköl är inte reglerat. För den som får servera folköl eller som är tillverkare av folköl kan det naturligtvis finnas ett intresse av att anordna provsmakning.

Regleringen av provsmakning av övriga alkoholdrycker i alkohollagen motiverades av att provsmakning kan ses som ett uppmanande till bruk av alkohol och att invändningar skulle kunna göras även utifrån allmänna marknadsföringsregler (se prop. 2009/10:125 s. 112–113). Dessa argument gör sig gällande även beträffande folköl. Utredningen anser således att uttryckliga bestämmelser om provsmakning av folköl vid arrangemang riktade till allmänheten bör införas i alkohollagen.

Det görs lämpligast genom att bestämmelsen i 8 kap. 6 § alkohollagen utvidgas till att även omfatta folköl. Detta åstadkoms genom att det i första stycket föreskrivs att anordnande av provsmakning av

alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat vid arrangemang riktade till allmänheten är tillåtet under vissa förutsättningar. Begreppet alkoholdrycker innefattar även folköl.

En tillverkare av folköl som vill arrangera provsmakning av folköl bör få möjlighet till det. Eftersom servering av folköl inte är tillståndspliktig ska tillverkare av folköl få anordna provsmakning av folköl efter anmälan till den kommun där provsmakningen ska hållas. Anmälan ska göras innan arrangemanget hålls.

Den som får servera folköl bör också få arrangera provsmakning av folköl. Av 8 kap. 8 § framgår att den som antingen har gjort en anmälan om servering av folköl eller den som har ett stadigvarande serveringstillstånd som ger rätt att servera starkare drycker får servera folköl. Det föreslås att en bestämmelse införs i 8 kap. 6 § som innebär att den som får servera folköl enligt 8 kap. 8 § också får arrangera provsmakningar av folköl vid arrangemang riktade till allmänheten. En anmälan om provsmakningen måste ha gjorts innan arrangemanget ska hållas.

Hur en anmälan ska gå till regleras lämpligen i verkställighetsföreskrifter.

Provsmakning på den egna gården

Enligt 8 kap. 7 § alkohollagen har den som tillverkar alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat från råvaror som produceras på den egna gården och som har ett stadigvarande serveringstillstånd rätt att, efter anmälan till kommunen, vid tillverkningsstället erbjuda provsmakning av de egenproducerade dryckerna eller preparaten. Möjligheten att erhålla ett särskilt provsmakningstillstånd för att kunna erbjuda provsmakning från produktionsstället infördes i samband med införandet av alkohollagen.

Vad som avses med råvaror och gård anges inte närmare i förarbetena. Det anges inte heller hur stor andel av råvarorna som ska vara egenproducerade. Det föreligger en osäkerhet kring hur detta villkor ska tolkas. År 2015 prövades bestämmelsen i 8 kap. 7 § av Kammarrätten i Stockholm i mål nr 6374-14. Målet gällde huruvida bryggeriet STHLM Brewing Co. AB kunde medges särskilt tillstånd för provsmakning av egentillverkade alkoholdrycker när bolaget var beläget i ett tätbebyggt område och den egna råvaruproduktionen enbart bestod i produktion av jäst. Kammarrätten ansåg att det inte gick att

tolka bestämmelsen på så sätt att samtliga råvaror eller en viss given andel av råvarorna ska vara egenproducerade. Däremot ska, enligt kammarrätten, de egenproducerade råvarorna ha en betydelse för drycken eller tillverkningsprocessen som inte är oväsentlig, vilket kammarrätten ansåg att jäst har vid ölproduktion. Huruvida råvarorna produceras på landsbygden eller i en mer tätbebyggd miljö kunde enligt kammarrätten inte påverka tillämpningen av bestämmelsen.

Frågan om gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker har utretts vid flera tillfällen. Senast i Gårdsförsäljningsutredningen som i betänkandet En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker (SOU 2021:95) lämnat förslag till införandet av en småskalig gårdsförsäljning. I betänkandet togs bland annat ställning emot att införa ett krav om att råvaran odlas på den egna gården eller att verksamheten är lokaliserad på landsbygden för att få bedriva gårdsförsäljning.

Regeringen har i regeringsförklaringen den 12 september 2023 tillkännagett att arbete pågår med att ta fram förslag för att införa gårdsförsäljning. De frågor som uppkommit om provsmakning enligt 8 kap. 7 §, som utredningen fått i uppdrag att se över, är nära förknippade – och i viss mån underordnade – frågan om gårdsförsäljning och hur den bör regleras. Det är därför inte lämpligt att utredningen när det gäller vad som ska gälla vid provsmakning föregår det lagstiftningsarbete som nu pågår. Något förslag lämnas därför inte i denna del.

5.3 Serveringstillstånd på svenska fartyg i internationell sjöfart

Utredningens förslag: Det ska krävas serveringstillstånd för servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat på svenska fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet.

5.3.1 Utgångspunkter enligt direktivet

Svenska myndigheter saknar befogenhet att genomföra tillsyn på svenska färjor i internationell trafik. Utredaren ska analysera förutsättningarna för att göra alkohollagens regler om servering och tillsyn tillämpliga på svenska fartyg i internationell sjöfart, och om det behövs för detta lämna nödvändiga författningsförslag.

5.3.2 Uppgifter från Polismyndigheten

Polismyndigheten har till regeringen hemställt om att svenska myndigheter ska ges befogenhet att genomföra tillsyn av alkoholservering på svenska fartyg i internationell sjöfart (S2016/05752). Som skäl för hemställan har myndigheten uppgett att den höga alkoholkonsumtionen ombord på fartyg på Östersjön, i kombination med att många resenärer är unga, är betydande orsaker till att många vålds- och sexualbrott sker där.

Polismyndighetens bedömning är att en viktig åtgärd för att denna alkoholkonsumtion ska minska är att den reglering som finns i alkohollagen för serveringstillstånd även omfattar internationell färjetrafik. Polismyndigheten anser att en frivillig egenkontroll utförd av rederierna inte är tillräcklig. Svensk, estnisk, finsk och åländsk polis har under flera år kommunicerat med de rederier som trafikerar länderna med persontrafik utan att nå en varaktig förbättring.

Svenska myndigheter saknar befogenhet att genomföra tillsyn på svenska färjor i internationell trafik. Att svenska myndigheter ges en möjlighet att bedriva tillsyn och att serveringstillstånd kan återkallas är enligt Polismyndigheten en förutsättning för att kunna påverka rederiernas servering av alkohol.

5.3.3 Uppgifter från Svensk sjöfart

Svensk sjöfart har till utredningen uppgett att arbetet med att främja ansvarsfull alkoholkonsumtion ombord på fartygen har gått framåt och att rederierna har gjort framsteg. Det arbetet har lett till ett minskat festande ombord. Rederierna har interna policys för hur man på bästa sätt kan minska osund konsumtion ombord på fartygen. För att styra alkoholkonsumtionen har flera rederier valt att inte sälja alkohol i

tax-free butikerna på utresan från Sverige. Detta för att styra alkoholserveringen till barer och restauranger där det finns kontroll på serveringen.

Svensk sjöfart uttrycker oro för att krav på serveringstillstånd på detta område skulle kunna få negativa konsekvenser för sjöfartsnäringen. Ett indraget serveringstillstånd skulle kunna riskera att leda till utflaggning för att snabbt lösa problemet. Dessutom har de ifrågasatt om Sverige inte skulle få en hårdare reglering än andra länder om ett krav på tillstånd införs för alkoholservering, vilket skulle kunna medföra en snedvridning av konkurrensen.

5.3.4 Serveringsregler

Av 1 kap. 11 § andra stycket alkohollagen framgår att med servering avses försäljning av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat till konsument för intag på stället. Enligt 8 kap. 1 § krävs tillstånd för servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och av alkoholdrycksliknande preparat av den kommun där serveringsstället är beläget.

Serveringstillstånd som avser servering i inrikes trafik på fartyg, luftfartyg eller järnvägståg (trafikservering) meddelas av den kommun där det företag som vill bedriva serveringen har sitt säte, eller där den person som vill bedriva serveringen har sin hemvist. Har företaget inte säte inom landet eller personen inte sin hemvist inom landet, meddelas tillstånd av Stockholms kommun.

Enligt 3 kap. 7 § får alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år. Av 8 § följer att det är den som lämnar ut alkoholdrycker som ska förvissa sig om att mottagaren uppnått den ålder som anges i 7 §. Alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat får inte heller lämnas ut till den som är märkbart påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel.

I 8 kap. alkohollagen finns bestämmelser om servering. Serveringstillstånd får enligt 8 kap. 12 § endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga eller ekonomiska förhållande samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Av 14 och 15 §§ framgår att serveringstillstånd ska omfatta ett visst utrymme, att serveringsstället ska vara utrustat med ett i förhållande

till lokalens storlek lämpligt antal sittplatser och att stadigvarande serveringstillstånd endast får medges om serveringsstället har eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat. I 18 § ställs krav på att tillståndshavaren eller av denne utsedd ansvarig person ska ha tillsyn över serveringen och vara närvarande på serveringsstället under hela serveringstiden. Kommunen beslutar enligt 19 § under vilka tider spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat får serveras. Om kommunen inte beslutar annat, får serveringen inte påbörjas tidigare än kl. 11.00 och inte pågå längre än till kl. 01.00. Av 20 § följer att ansvarig personal ska se till att måttfullhet iakttas och att störningar på grund av oordning eller onykterhet undviks. Priset för en alkoholdryck eller alkoholdrycksliknande preparat får enligt 21 § inte sättas lägre än inköpspriset för drycken eller preparatet jämte skäligt påslag. Av samma paragraf framgår också att prissättningen inte får ske på ett sådant sätt att försäljningen av drycker eller alkoholdrycksliknande preparat med högre alkoholhalt främjas. Gästerna får inte uppmanas eller förmås att köpa alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat. Det ska enligt 22 § vid servering finnas lätt-drycker att tillgå i tillfredsställande urval och omfattning. Av 23 § följer att det inte är tillåtet att från ett serveringsställe ta med sig alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat som har serverats i lokalen. Detta gäller dock inte hotellrum med minibar. Av 24 § framgår vidare att det inte heller är tillåtet att på ett serveringsställe inta eller tillåtas inta andra alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat än sådana som har serverats i enlighet med serveringstillståndet. Inte heller detta gäller på hotellrum.

Tillsynen inom alkoholområdet regleras i 9 kap. alkohollagen. Enligt 2 § är det kommunen och Polismyndigheten som har tillsyn över efterlevnaden av serveringsbestämmelserna. I 17 § finns bestämmelser om att kommunen kan meddela en innehavare av serveringstillstånd en erinran eller en varning. I 18 § finns bestämmelser om återkallelse av tillståndet vid allvarigare eller upprepade överträdelser.

5.3.5 Havsrätt

Förenta nationernas havsrättskonvention (havsrättskonventionen) undertecknades 1982 och trädde i kraft i november 1994. Konventionen har hittills tillträtts av 168 stater och av Europeiska unionen¹. Sverige ratificerade konventionen 1996 och den trädde i kraft i Sverige samma år (prop. 1995/96:140², bet. 1995/96:UU17, rskr. 1995/96:271). Havsrättskonventionen reglerar bland annat sjöterritoriets omfattning, vilka och hur stora maritima zoner en kuststat får inrätta samt vilka regler som gäller inom respektive havsområde. Utgångspunkten i konventionen är att varje kuststat utövar jurisdiktion inom sitt sjöterritorium. Av konventionen framgår också att ett fartyg ska segla under endast en stats flagg och vara underkastad denna stats exklusiva jurisdiktion, utom i undantagsfall då annat följer av ett internationellt fördrag eller av konventionen.

Av 1, 3 och 4 §§ lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner framgår att Sveriges sjöterritorium omfattar inre vatten och territorialhavet. Territorialhavet sträcker sig tolv nautiska mil räknat från landets baslinje.

Enligt 1 kap. 1 § sjölagen (1994:1009) ska ett fartyg som huvudregel anses som svenskt och vara berättigat att föra svensk flagg, om det till mer än hälften ägs av svenska medborgare eller svenska juridiska personer. Svenska fartyg ska registreras i fartygsregistret.

5.3.6 Annan reglering som rör svenska fartyg

Spellagstiftningen

Spellagen (2018:1138) är enligt 1 kap. 2 § tillämplig på spel som tillhandahålls i Sverige, det vill säga spel som tillhandahålls på svenskt territorium både på land och till sjöss. Av 3 § i samma kapitel följer att lagen är tillämplig på spel som tillhandahålls på svenska fartyg och svenska luftfartyg, oavsett var fartyget befinner sig. Lagen är dock inte tillämplig på spel som tillhandahålls på utländska fartyg som passerar svenskt territorium med stöd av rätten till oskadlig genomfart enligt 3 kap. i havsrättskonventionen, eller utländska luftfartyg som flyger över svenskt territorium utan att trafikera en svensk flygplats.

¹ United Nations Treaty Collection.

² Propositionen Sveriges ratifikation av Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 och avtalet av den 28 juli 1994 om tillämpningen av konventionens del XI.

Det finns en internationell överenskommelse om automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland (SÖ 1979:40). Enligt överenskommelsen ska automatspel som anordnas med tillstånd från finska myndigheter tillåtas även i Sverige och vice versa. Vidare regleras bland annat högsta tillåtna antal spelautomater per fartyg samt insats- och vinstnivåer. I 1 kap. 4 § spellagen anges att bestämmelserna i överenskommelsen har företräde framför lagen. Det innebär bland annat att automatspel på passagerarfartyg i reguljär linjetrafik mellan Sverige och Finland som tillhandahålls med finskt tillstånd är undantaget från kravet på svensk spellicens. I propositionen, En förstärkt spelreglering (prop. 2021/22:242 s. 100–102) föreslogs att överenskommelsen skulle sägas upp. Skälen angavs vara att den svenska spelregleringen ska vara heltäckande och omfatta allt spel som tillhandahålls på svenskt territorium och på svenska fartyg, även om dessa är i internationell trafik. Det togs även upp att förutsättningarna för att tillhandahålla kommersiellt spel ska vara likvärdiga för samtliga spelföretag på den svenska spelmarknaden. Vidare anfördes att det inte borde ha någon betydelse om spelföretaget har tillstånd att tillhandahålla spel i ett annat land i likhet med vad som gäller i övrigt för spelföretag på den svenska marknaden. Förslaget genomfördes dock aldrig. Överenskommelsen är fortfarande gällande, liksom bestämmelsen i 1 kap. 4 §.

Spelinspektionen har tillsyn över att lagen och de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen följs enligt 18 kap. 1 §. Enligt 18 kap. 4 § har en kontrollant eller befattningshavare hos spelinspektionen rätt att bland annat få tillträde till fartyg vid tillsynen. Av 3 § spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om spel på fartyg i internationell trafik (LIFS 2018:7) får spel inte bedrivas när fartyget ligger vid svensk kaj.

Straffrätten

Enligt 2 kap. 3 § 1 brottsbalken är svensk domstol behörig att döma över brott som har begåtts på svenskt fartyg eller luftfartyg och över brott som har begåtts i tjänsten av befälhavare eller besättningsman på sådana fartyg.

Bestämmelsen ger uttryck för flaggprincipen vilken kan härledas från äldre teorier enligt vilka fartyg utgjorde en flytande del av flagg-

statens territorium. Principen ansågs således ha sin grund i territorialitetsprincipen. Även om denna teori nu övergivits tillämpas principen fortfarande. Alla stater har än i dag behörighet att döma över brott begångna på fartyg som går under inhemsk flagg. När trafik i luften blev allt vanligare likställdes luftfartyg med fartyg i detta hänseende. Syftet bakom regeln är att tillgodose flaggstatens intresse av att upprätthålla ordning ombord på fartyg eller luftfartyg samt att skydda personer. Regeln får sägas vara ändamålsenlig på så vis att den säkerställer att fartyg och luftfartyg som befinner sig på territorium som inte tillhör någon stat ändå alltid faller under någon lag.

Frågan om vad som är ett fartyg torde sällan ställa till något problem i praktiken, inte heller att avgöra huruvida ett sådant fartyg är svenskt. Ytterst är det dock sjölagen som är styrande.

5.3.7 Regler i andra länder

Norge

I Norge får enligt den norska alkohollagen³ försäljning, servering och tillverkning av alkoholdrycker endast ske med stöd av tillstånd. Tillstånd kan beviljas för servering av alkoholhaltig dryck ombord på fartyg i kollektivtrafik, och ombord på kryssningsfartyg på resor som varar i flera dagar. Tillståndet ger rätt att servera alkoholhaltig dryck till passagerarna. När det gäller fartyg i kollektivtrafik får servering av drycker som innehåller mer än 22 volymprocent alkohol endast ske ombord på fartyg som går mellan Norge och utlandet eller längs den norska kusten under fyra dagar.

Tillståndsplikten, gäller endast i norskt vatten, det vill säga 12 nautiska mil utanför baslinjen. Tillståndsplikten omfattar alla fartyg som begränsar sin resa till norskt vatten, oavsett nationalitet. Skyldigheten omfattar således utländska fartyg som bedriver passagerartrafik endast i norskt vatten och som tar ombord passagerare i norska hamnar.

Utländska fartyg som går i linjetrafik mellan Norge och utlandet omfattas inte av alkohollagen under den tid då fartyget är under resa. Om alkohol ska serveras ombord medan fartyget ligger i hamn i Norge måste det ha kommunalt tillstånd.

³ Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholoven).

Norska fartyg i trafik mellan Norge och utlandet omfattas av alkohollagen när fartyget är i norskt vatten. Det typiska exemplet på en sådan trafik är färjorna som går mellan Norge och Danmark.

Finland

I Finland får enligt den finska alkohollagen⁴ som huvudregel alkoholdrycker inte tillverkas eller säljas utan tillstånd. Detaljhandel med och servering av alkoholdrycker i utrikestrafik är dock undantaget från tillståndsplikten. Försäljning ombord till passagerare på fartyg i trafik mellan Finland och utlandet får bedrivas av den som har gjort en anmälan om sin verksamhet till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården. Bestämmelserna om innehavare av detaljhandelstillstånd och serveringstillstånd för alkoholdrycker samt om tillståndspliktig detaljhandel och servering tillämpas även i dessa situationer.

I alkohollagen framgår bland annat att alkoholdrycker inte får säljas i en butik till någon som inte har fyllt 18 år eller, när det gäller alkoholdrycker med mer än 22 volymprocent, 20 år. Alkoholdrycker får inte heller serveras till en person under 18 år. Dessutom får alkoholdrycker inte säljas eller serveras till en person som uppenbart är berusad eller uppträder störande. En person som är uppenbart berusad ska avlägsnas från serveringsstället eller vägras tillträde till ett sådant. På försäljningsstället får förtäras endast sådana alkoholdrycker som sålts av innehavaren av serveringstillståndet och de alkoholdrycker som serveras får inte föras bort från serveringsområdet.

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården utövar tillsyn över detaljhandeln med och serveringen och marknadsföringen av alkoholdrycker i hela landet och på sådana fartyg enligt sjölagen (674/1994) som har finsk nationalitet.

Estland

I Estland är enligt den estniska alkohollagen⁵ försäljning av alkoholdrycker tillåten ombord på fartyg som används i passagerartrafik. Regleringen ombord på estniska fartyg gör ingen skillnad på nationell

⁴ Alkohollag 28.12.2017/1102.

⁵ Alkoholiseadus RT I 2002, 3, 7.

och internationella trafik. I lagen finns bestämmelser om att det är förbjudet att sälja alkohol till någon som är underårig och till någon som är för berusad. En underårig får inte heller dricka eller inneha alkohol.

Tillsynen över bestämmelserna om försäljningen av alkoholdrycker och begränsningarna av konsumtionen av alkoholdrycker utövas av landsbygdskommuner eller stadsstyrelser inom deras respektive administrativa territorier. När det gäller bestämmelserna om underåriga utövas tillsynen av polisen.

5.3.8 Passagerartrafiken till och från Sverige

Det finns 43 svenskflaggade passagerarfartyg som går i internationell trafik registrerade hos Transportstyrelsen. Det rör sig om allt från väldigt små till stora fartyg. Samtliga är dock i kommersiell drift. Det saknas uppgift om hur många av dessa som bedriver alkoholservering ombord⁶.

Svensk sjöfart har till utredningen uppgett att det bland deras medlemmar finns 15–20 svenskflaggade fartyg som går mellan Sverige och utlandet i dag och att det av dessa är mycket få som trafikerar Östersjön.

5.3.9 Servering på svenska fartyg som trafikerar utlandet ska omfattas av reglerna om serveringstillstånd

Lagstiftning på fartyg i internationell trafik

Alla stater har jurisdiktion över sitt territorium inklusive territorialhavet som sträcker sig cirka 12 nautiska mil ut från land. Internationellt vatten är allt hav som inte tillhör någon stats jurisdiktion, det så kallade fria havet. Förhållandena på internationellt vatten regleras i 1982 års Havsrättskonvention. Staterna har rätt att använda sig av det fria havet, men det ska ske med respekt för andra staters intressen. Varje stat har rätt att låta fartyg färdas på det fria vattnet. Fartyg ska färdas under endast en stats flagg och vara underkastat den statens exklusiva jurisdiktion.

I allmänhet gäller ett lands lagstiftning inte utanför landets territorium. Däremot har ett land rätt att utöva jurisdiktion och kontroll

⁶ Uppgifter från Transportstyrelsen den 11 januari 2024.

över fartyg som för dess flagg. Ett exempel på det i Sverige är spelagen som är tillämplig på alla svenska fartyg oavsett var de befinner sig. När det gäller alkohollagstiftning har både Finland och Estland reglerat försäljning av alkoholdrycker ombord på finska respektive estniska fartyg som trafikerar utlandet.

Alkoholservering ombord på fartyg bör regleras

Det övergripande syftet med reglerna om serveringstillstånd är att begränsa tillgången på alkoholdrycker. När alkohol är lättillgängligt ökar konsumtionen och tillhörande problem. Ett av de grundläggande instrumenten för att åstadkomma en minskad konsumtion är en stark skyddslagstiftning på alkoholområdet genom till exempel åldersgränser och regler för servering av alkohol.

Alkoholservering som sker på svenska fartyg i internationell trafik, som till exempel färjetrafiken i Östersjön, omfattas inte av alkohollagens regler om serveringstillstånd. Däremot omfattas fartyg i inrikes trafik av reglerna om serveringstillstånd, oberoende av om de är svenskflaggade eller går under utländsk flagg.

Samma syfte som motiverat kravet på serveringstillstånd i alkohollagen gör sig gällande även för serveringen ombord på svenska fartyg i internationell trafik. Svensk sjöfart har framfört att rederiernas arbete med att främja en ansvarsfull alkoholkonsumtion har gått framåt och att positiva effekter kan konstaterats. Enligt polisens uppgifter sker dock alltjämt en överservering av alkohol ombord på färjorna som trafikerar Östersjön. Framför allt dricker ungdomar för mycket och det sker därför många vålds- och sexualbrott på fartygen. Det finns skäl att anta att de begränsningar av tillgängligheten av alkohol som följer med ett serveringstillstånd, skulle minska alkoholintaget och dess negativa effekter.

Det är också otillfredsställande att förutsättningarna för att bedriva servering på land eller på fartyg i inrikestrafik inte samstämmer med förutsättningarna för att bedriva servering på svenska fartyg som trafikerar utlandet från Sverige. För att inte regleringen ska skapa snedvridning av konkurrensen bör i så stor utsträckning som möjligt likartad verksamhet regleras lika.

I både Finland och Estland som bedriver östersjötrafik har försäljning av alkoholdrycker reglerats ombord på finska respektive estniska

fartyg som trafikerar utlandet. Finland och Estland kan därför i motsats till Sverige utöva kontroll över servering av alkohol på fartyg och därmed begränsa alkoholintaget för att kunna upprätthålla ordning ombord. Vid en jämförelse av lagstiftningen i Estland, Finland och Sverige kan konstateras att regleringarna i övrigt ser ganska lika ut när det gäller servering av alkohol. Alkohol får till exempel inte serveras till underåriga, berusade personer eller personer som orsakar störning. En reglering om serveringsregler på svenska fartyg skulle innebära en bättre harmonisering inom östersjötrafiken.

För att kunna förhindra överkonsumtion av alkohol och upprätthålla ordning och säkerhet på svenska fartyg bör således serveringen av alkoholdrycker ombord på fartygen omfattas av alkohollagens regler om serveringstillstånd.

När det gäller serveringsreglernas räckvidd kan lämpligen den finska lagstiftningen tjäna som förebild. Regleringen bör begränsas till det som polismyndigheten har påtalat bör omfattas, det vill säga svenska fartyg som trafikerar en rutt mellan Sverige och utlandet. Svenskflaggade fartyg som trafikerar andra länder än Sverige faller därmed utanför bestämmelsen.

Serveringstillstånd och tillsyn

Av 8 kap. 1 § andra stycket alkohollagen framgår att serveringstillstånd som avser servering i inrikes trafik på fartyg, luftfartyg eller järnvägståg meddelas av den kommun där det företag som vill bedriva servering har sitt säte, eller där den person som vill bedriva serveringen har sin hemvist. Har företaget inte säte eller personen inte hemvist inom landet meddelas tillstånd av Stockholms kommun.

Det är lämpligt att ansökan om serveringstillståndet för fartyg i internationell trafik regleras på samma sätt. Bestämmelserna bör därför göras tillämpliga även för serveringsverksamhet ombord på svenskt fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet.

Samtliga bestämmelser om servering av alkoholdrycker bör vara tillämpliga för serveringen ombord. Servering får således inte ske till någon som inte är 18 år och inte heller till någon som är märkbart påverkad. Det ska till exempel även finnas serveringsansvarig personal som har tillsyn över serveringen och vara närvarande under hela serveringstiden. Ansvarig personal ska se till att måttfullhet iakttas vid ser-

veringen av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat och att störningar på grund av oordning och onykterhet undviks.

Av 9 kap. 2 § framgår att kommunen och Polismyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat. Det är lämpligt att kommunen och Polismyndigheten även har tillsyn över att den föreslagna regleringen av servering ombord på svenska fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet följs. Kommunerna har dock i dessa fall inte på samma sätt närhet till tillsynsobjekten som när det gäller restaurangverksamheter inom kommunen. Detta får lösas genom samverkan mellan kommunerna och Polismyndigheten. På grund av de särskilda svårigheter det kan innebära att utöva tillsyn på fartygen ligger det även nära till hands att det är Polismyndigheten som många gånger kommer att utöva den tillsynen.

5.4 Informationstexter om alkoholens skadeverkningar vid marknadsföring

Utredningens förslag: Vid marknadsföring av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat till konsumenter ska annonserna, oavsett i vilket medium annonseringen sker, på ett tydligt sätt återge en text som informerar om alkoholens skadeverkningar (informationstext).

Tre av de mer allmänt hållna informationstexterna som annonsörerna får välja mellan ska tas bort (punkterna 1, 8 och 11 i 13 § alkoholförordningen).

5.4.1 Utgångspunkter enligt direktivet

Utredningens uppdrag är att analysera och bedöma om några av de informationstexter om alkohol i marknadsföring som annonsörer har att välja bland bör tas bort, läggas till, förtydligas eller målgruppsanpassas. Vidare ska analyseras om det bör införas ett krav på att alla informationstexter används i lika stor utsträckning och om området där informationstexter krävs bör utvidgas.

5.4.2 Nuvarande reglering

Vid marknadsföring av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter ska, enligt 7 kap. 7 § alkohollagen, annonserna på ett tydligt sätt återge en text som informerar om alkoholens skadeverkningar (informationstext). Detsamma gäller även annonser i andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Om det finns flera informationstexter ska minst en av dem återges. Vid upprepad annonsering ska de olika informationstexterna användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning. Regeringen får meddela föreskrifter om vilka texter som ska återges och hur dessa ska utformas.

I 13 § alkoholförordningen (2010:1636) anges elva alternativ som annonsörerna har att välja bland:

1. Alkohol kan skada din hälsa.
2. Alkohol är beroendeframkallande.
3. Alkohol kan orsaka nerv- och hjärnskador.
4. Alkohol kan orsaka skador på lever och bukspottskörtel.
5. Alkohol kan orsaka hjärnblödning och cancer.
6. Varannan förare som omkommer i singelolyckor i trafiken är alkoholpåverkad.
7. Hälften av alla som drunknar har alkohol i blodet.
8. Alkohol i samband med arbete ökar risken för olyckor.
9. Alkoholkonsumtion under graviditeten kan skada barnet.
10. Barn som får alkohol hemma dricker sig berusade oftare än andra barn.
11. Att börja dricka i tidig ålder ökar risken för alkoholproblem.

5.4.3 Pågående arbete kring hälsovarningar

Världshälsoorganisationens (WHO) regionala kontor för Europa fick 2022 i uppdrag av Europeiska kommissionen att undersöka vilken påverkan varningsetiketter för alkohol på produkterna kan ha på konsumenters medvetenhet, kunskap, val och köpbeteenden och därigenom på folkhälsan. WHO hade fått medel för att bistå kommissionen i arbetet i denna fråga med hänsyn till EU:s cancerplan (Europe's Beating Cancer Plan).

Arbeten inom WHO är ett flerårigt projekt och WHO har för detta arbete tillsatt en rådgivande expertgrupp. Expertgruppens arbete syftar till att:

- utveckla evidensbasen för framtagandet av effektfulla hälsovarningsetiketter för alkohol och testa deras potentiella inverkan i en serie studier, med användning av olika metoder, inklusive verkliga experiment om inköpsval i olika miljöer; och
- baserat på genomförda studier och insamlade data, ge praktisk vägledning för utformning och implementeringsöverväganden för Europeiska kommissionen och Europeiska unionens medlemsstater.

I första hand arbetar gruppen med hälsovarningar om cancer, vid graviditet och för att skydda barn. I gruppens arbete ingår att utforma hur hälsovarningarna ska se ut. Projektet avser främst märkning på själva produkterna, men de frågor som WHO:s expertgrupp ska undersöka har även bäring på frågan om utformningen av varningstexter generellt. Ett samarbete mellan de nordiska alkoholmonopolen och WHO har inletts bland annat angående testning av olika hälsovarningar. En första delrapport från expertgruppens arbete har skickats till kommissionen.

När det gäller frågorna i utredningens uppdrag som gäller varningstexternas utformning bör den frågan enligt utredningens mening avvakta resultaten av det arbete som nu pågår inom WHO och EU.

Det finns dock skäl att se över om några av varningstexterna som används i dag bör utgå och i vilken utsträckning texterna ska användas samt om användningsområdet bör utvidgas.

5.4.4 Vissa informationstexter bör utgå

Det kan noteras att de olika alternativen av informationstexter är av mycket varierande karaktär. Vissa är allmänt hållna som till exempel alternativ 1, Alkohol kan skada din hälsa, medan andra är mer konkreta och beskriver risker för skador av olika kroppsdelar eller i form av olika sjukdomar.

Jämlikhetskommissionen föreslog i sitt betänkande En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46, del 2 s. 813) att vissa varningstexter skulle tas bort. Kommissionen hänvisade till en undersökning genomförd av FAS-föreningen⁷ under 2016–2017 som visade att annonsörer systematiskt väljer de mest harmlösa alternativen som erbjuds i alkoholförordningen. Tre av de minst avskräckande alternativen 1, 8 och 11 stod för mer än 80 procent av antalet varningstexter i annonser. Undersökningen visade också att till exempel varningstexten ”Alkohol kan orsaka skador på lever och bukspottskörteln” användes i endast 1 procent av fallen och att ”Alkohol kan orsaka nerv- och hjärn-skador” samt ”Hälften av alla som drunknar har alkohol i blodet” inte användes någon gång. Jämlikhetskommissionen gjorde också en egen uppdatering av undersökningen som visade att resultatet var stabilt⁸.

Förslaget kom dock inte att genomföras. Någon ny undersökning har därefter inte gjorts men FAS-föreningen har till utredningen uppgett att snedfördelningen av hur ofta informationstexterna används kvarstår.

Det är alltså stor skillnad mellan hur ofta de olika informationstexterna används av annonsörerna. Ett krav på att informationstexterna ska användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning finns redan i 7 kap. 7 § alkohollagen. Som framgått har det sannolikt inte räckt till för att ge de mer avskräckande informationstexterna en lika stor användning som de mindre avskräckande.

Ytterligare ett sätt att säkerställa att mindre avskräckande informationstexter inte används för ofta är att ta bort dessa som alternativ. Det bör dock finnas tillräckligt många alternativ för att informationstexterna ska ha bäst effekt. I förarbetena till regleringen om informationstexter framhölls att ett skäl till att det ska finnas flera alternativa informationstexter är att om det endast skulle finnas en text så uppmärksammas informationstexten av allmänheten i allt mindre grad

⁷ FAS-föreningen är en ideell intresseorganisation. FAS står för fetalt alkoholsyndrom.

⁸ SOU 2020:46, del 2 s. 813.

med tiden. Tanken är således att medvetenheten hos allmänheten ökar om det finns flera alternativa texter (propositionen Alkoholpolitiska frågor, prop. 2003/04:161 s 51).

Det bör således även fortsättningsvis finnas flera olika texter som annonsörerna ska använda. Men de mer allmänt hållna informations-texterna bör tas bort för att tvinga fram ett ökat användande av övriga texter. Utredningen föreslår därför att texterna i punkt 1, *Alkohol kan skada din hälsa*, i punkt 8, *Alkohol i samband med arbete ökar risken för olyckor* och i punkt 11, *Att börja dricka i tidig ålder ökar risken för alkoholproblem*, ska tas bort i alkoholförordningen.

5.4.5 Informationstexter

Informationstext ska finnas i all kommersiell annonsering

Det i 7 kap. 7 § alkohollagen uppställda kravet på att alkoholannonser på ett tydligt sätt ska återge en text som informerar om alkoholens skadeverkningar gäller endast vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsument genom kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig.

Skälet till krav på informationstext är bland annat att texterna utgör en motvikt till marknadsföringens som regel odelat positiva bild av alkoholdryckerna. Eftersom alkoholdrycker är skadliga produkter ansågs vid införandet av informationskravet att det behövdes en balans mellan reklamens budskap och den information som bör komma konsumenterna till del (se prop. 2003/04:161 s 50).

En stor del av marknadsföringen av alkohol sker i dag på nätet och i sociala medier. Barn och unga är på grund av sina medievanor särskilt exponerade för marknadsföring via digitala kanaler och det finns en risk att de därigenom får en förskönad bild av alkohol och dess konsekvenser. Något som talar för att det inte är lika angeläget att ett krav på informationstexter i kommersiella annonser också bör gälla vid annan annonsering än i tryckta medier har inte framkommit. Det framstår som rimligt att annonsören, oavsett i vilket medium som annonseringen sker, informerar om riskerna med sådana drycker. Det är också i överensstämmelse med vad som gäller för e-cigarettor och tobaksfria nikotinprodukter.

Det finns således starka skäl som talar för att krav på informationstexter bör omfatta alla kommersiella annonser för alkoholdrycker

eller alkoholdryckliknande preparat. En förutsättning för detta är emellertid att det inte skulle strida mot grundlagarna.

Bestämmelser om yttrandefrihet finns dels i regeringsformen (RF), dels i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). TF ger ett grundlagsskydd för yttrandefriheten i böcker, tidningar, och andra tryckta skrifter samt tryckta bilder. YGL innehåller motsvarande bestämmelser för yttrandefrihet i ljudradio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar.

En bestämmelse om krav på annonsörer att återge informationstexter i marknadsföringen skulle kunna strida mot bestämmelserna i 1 kap. 8 § TF och 1 kap. 11 § YGL om förbud mot censur och andra hindrande åtgärder. En näringsidkares rent kommersiella intressen skyddas emellertid i princip inte av TF eller YGL. Det råder allmän enighet om att till exempel marknadsföringsåtgärder kan bedömas enligt marknadsföringslagen utan hinder av TF. Det har också ansetts möjligt att föreskriva om informationsskyldighet såväl i reklam som i andra meddelanden om kommersiella förhållanden utan hinder av TF (propositionen Ny marknadsföringslag, prop. 2007/08:115 s. 58). Det var också den bedömning som gjordes när kravet på att återge informationstexter i periodiska skrifter och liknande infördes i alkohollagen (se prop. 2003/04:161 s. 51 och 52). Det bör anses vara fallet även när det gäller krav på att återge informationstexter i andra medier. En förutsättning är dock att det rör sig om texter som inte uttryckligen är av åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär.

Varken TF eller YGL utgör således enligt utredningens mening hinder mot att kravet på informationstexter utvidgas till att omfatta alla kommersiella annonser av alkoholdrycker eller alkoholdryckliknande preparat, oavsett genom vilket medium marknadsföringen sker. Som framgått finns starka skäl som talar för en utvidgning. Bestämmelsen i 7 kap. 7 § alkohollagen bör därför ändras så att den blir medieneutral och därmed omfattar all kommersiell annonsering.

5.5 Förmedlings- och försäljningstjänster av alkoholdrycker

Utredningens förslag: Det ska vara förbjudet att i kommersiellt syfte främja

1. detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, och
2. införsel av dessa drycker och alkoholdrycksliknande preparat som görs av en enskild person för dennes eller dennes familjs personliga bruk genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand från ett annat EES-land.

Den som bryter mot 1 eller 2 ska dömas för olovligt främjande av alkoholförsäljning till böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år.

Ringa gärning ska inte medföra straffansvar.

Förbudet ska inte omfatta kommunikation och marknadsföring av den som bedriver tillåten försäljning enligt lagen.

5.5.1 Utgångspunkter enligt direktivet

Den digitala utvecklingen har lett till en ökning av kommersiell e-handel och digital förmedling av alkoholdrycker. Kunderna möts ofta av information i marknadsföring som är avsedd att förhindras genom Systembolagets detaljmonopol, till exempel realisation, prissänkning samt fynd och säljstart. Marknadsföringen bidrar till att normalisera bruk av alkohol och öka alkoholkonsumtion. På spelområdet finns det ett främjandeförbud mot tillhandahållande och främjande av otillåtna spel. Det finns skäl att överväga en liknande reglering på alkoholområdet. Utredaren ska analysera och bedöma lämpligheten av och möjligheterna till en effektivare reglering av förmedling och främjande av alkoholdrycker.

5.5.2 Alkoholpolitiska utgångspunkter

Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar (prop. 2005/06:30, bet. 2005/06:SoU12, rskr. 2005/06:157). Målet ska nås genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion. Ett av de främsta och mest grundläggande politiska instrumenten för att nå detta mål är en restriktiv lagstiftning på alkoholområdet. En ökad tillgänglighet av alkohol medför en ökad totalkonsumtion.

Systembolagets detaljhandelsmonopol brukar, tillsammans med alkoholskatten, lyftas fram som de viktigaste verktygen för att nå de alkoholpolitiska målen. Tillgängligheten begränsas genom att staten via Systembolaget kontrollerar butiksetableringar och öppettider samt att alkoholdrycker inte får lämnas ut till personer under 20 år.

Det lyfts fram att alkoholkonsumtionen kan hållas nere genom att privata vinstintressen utesluts på detaljhandelsmarknaden, den så kallade desintresseringsprincipen (se propositionen Riktlinjer för ett nytt tillståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker, prop. 1993/94:136 s. 9). Om det skapas större utrymme för privata vinstintressen på detaljhandelsmarknaden kan den svenska politiken framstå som mindre systematisk och sammanhängande.

EU-domstolen har erkänt desintresseringsprincipens betydelse för att värna de intressen som ligger till grund för ett detaljhandelsmonopol. Enligt EU-domstolens praxis är nationell lagstiftning ägnad att säkerställa förverkligandet av till exempel ett alkoholpolitiskt mål om den på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå målet. Inskränkningarna måste dock tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.⁹

Alkohollagen uppställer regler för hur alkoholdrycker får marknadsföras. Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter ska särskild måttfullhet iakttas. Marknadsföringsåtgärderna får inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol och åtgärderna får inte rikta sig särskilt till personer under 25 år.

⁹ Se t.ex. de förenade målen Sjöberg och Gerdin, C-447/08 och C-448/08, EU:C2010:415.

5.5.3 Systembolagets beskrivning av problematiken

Redogörelsen i detta avsnitt är baserad på Systembolagets hemställan till regeringen (S2023/03366) och uppgifter från Systembolaget till utredningen.

Vid tidpunkten för införandet av alkohollagen fanns inte samma tekniska möjligheter som finns i dag. Teknikutvecklingen och digitaliseringen samt den snabba utvecklingen av e-handelssektorn har inneburit genomgripande förändringar av konsumenters köpbeteenden. Den svenska e-handeln har vuxit och växer snabbt. E-handeln med alkoholdrycker har fördubblats i omfattning mellan åren 2015 och 2019. Covid-19-pandemin innebar ytterligare förstärkning av den utvecklingen. Under år 2020 hade Systembolagets digitala försäljningskanaler närmare 80 miljoner besök.

Digitaliseringen och förändrade köpbeteenden har inneburit nya affärsmöjligheter för kommersiella aktörer. Bland dessa förekommer så kallade förmedlingsaktörer. Dessa aktörer förmedlar beställningar av alkoholdrycker och agerar som en slags mellanhand mellan konsumenterna och Systembolaget. Detta sker via digitala plattformar, främst hemsidor men även via appar och i sociala medier.

Den digitala plattformen kan till exempel vara en hemsida för ett fristående bolag, som får provision på förmedlad försäljning från leverantören. Förmedlingsaktörernas hemsidor påminner till viss del om e-handelsbutiker i utformningen. Det är dock inte möjligt för en konsument att köpa vinet på dessa sidor, men vid den valda produkten finns vanligtvis en länk till Systembolagets online-butik. Om konsumenten klickar på länken kommer den till Systembolagets hemsida och till just det valda vinet i online-butiken. Det har också förekommit att en förmedlingsaktör har gjort det möjligt att lägga varor som konsumenten önskar köpa i en varukorg på förmedlarens egen hemsida och sedan när köpet ska göras tas konsumenten vidare till Systembolagets online-butik som då har en redan fylld varukorg med de valda produkterna. Själva köpen genomförs dock alltid hos Systembolagets online-butik.

Förmedlarna har olika inriktningar och profiler. Vissa riktar särskilt in sig på att uppmärksamma och marknadsföra prissänkta alkoholhaltiga drycker. Gemensamt för förmedlingsbolagen är att de, på sätt som anges i föregående stycke, marknadsför och förmedlar beställningar av alkoholdrycker genom att länka till Systembolagets hemsida

för beställning av alkoholdryckerna. Valet av produkt och kommunikationen kring köpet sker alltså inte mellan Systembolaget och kunden utan i stället i en helt kommersiell miljö där produkt- och kundkommunikation styrs av privata vinstintressen. Mellanhänderna driver en verksamhet som innebär att konsumenterna lockas till plattformar med alkoholreklam och styrs att göra valet av produkt i en miljö där budskapen är kommersiella.

Plattformen kan också vara en hemsida för en av Systembolagets leverantörer. Vissa av Systembolagets leverantörer bedriver en verksamhet med förmedling av försäljning via digitala plattformar som liknar mellanhändernas.

För 2022 var Systembolagets andel av den totala e-handeln av alkoholdrycker 64 procent och distanshandlarnas andel var 25 procent. Besök på Systembolagets hemsida som kommer via en förmedlare står för några procent av den totala trafiken. Drygt 10 procent av alla beställningar hos Systembolagets online-butik sker när konsumenten kopplas till butiken via en förmedlare. Systembolaget har identifierat cirka 300 olika förmedlingsaktörer. Flera av de mest framgångsrika förmedlingsbolagen har som nisch att hitta nedsatta produkter hos Systembolaget.

Mot bakgrund av att förmedlingsaktörer som drivs av privata vinstintressen i sina interaktioner med kunderna i den digitala världen tar allt större plats i kundernas köpprocess anser Systembolaget att den nuvarande alkohollagstiftningen inte längre är adekvat och ändamålsenlig. Lagstiftningen motverkar inte längre negativa effekter på folkhälsan på det sätt som varit avsett och bidrar inte på ett systematiskt och sammanhängande sätt till att uppfylla de syften och mål som lagts till grund för alkohollagstiftningen. Systembolaget befarar att det i förlängningen kan leda till EU-rättsliga ifrågasättanden av såväl monopolregleringen, som den restriktiva alkoholregleringen i övrigt.

5.5.4 Nuvarande reglering

Tillhandagåendeförbudet

I 3 kap. 9 § alkohollagen anges att det är förbjudet att, med vissa undantag i 4 kap. 4 §, i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat (tillhandagåendeförbudet). Förbudet syftar till att begränsa vinstintresset i hanter-

ingen av alkoholdrycker. Det syftar även till att det allmänna, förutom i fall där det är praktiskt oundgängligt, inte ska förlora den kontroll som följer av att kunden genomför sina egna alkoholinköp (propositionen Alkoholfrågor med EG-rättslig anknytning, prop. 2007/08:119 s. 39). I rättsfallet NJA 1986 s. 527 hade en budbyrå erbjudit sig att mot ersättning hämta varor, bland annat från Systembolaget. Enligt åtalet hade två ansvariga personer vid budbyrå i större omfattning tillhandagått annan med att anskaffa alkoholdrycker till en mängd av åtminstone 350 helflaskor sprit och vin. Högsta domstolen fann att tillhandagåendet skett i större omfattning i den mening som avsågs i bestämmelsen. De åtalade hade således gjort sig skyldiga till olovligt anskaffande av alkoholdrycker (se även Stockholms tingsrätts dom i mål nr B2426-21).

Införsel och import

Enligt 4 kap. 4 § första stycket alkohollagen får spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker föras in i landet endast av parthandlare samt av Systembolaget för att bolaget ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 5 kap. 4 § att på begäran av en konsument anskaffa spritdrycker, vin, starköl, och andra jästa alkoholdrycker som inte hålls i lager av Systembolaget (privatimport). Detsamma gäller för alkoholdrycksliknande preparat som är skattepliktiga enligt lagen (2022:156) om alkoholskatt.

Utöver detta får enligt 4 kap. 4 § andra stycket 7 spritdrycker, vin, starköl, och andra jästa alkoholdrycker föras in av en enskild person som har fyllt 20 år genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand, om införsel sker från ett annat land inom EES-området och dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk. Punkten har införts som en följd av två domar i EU-domstolen, Rosengren, C-170/04, EU:C:2007:313 och Europeiska kommissionen mot Sverige, C-186/05, EU:C:2007:571.

I rättsfallet NJA 2023 s. 593 (Winefinder-målet), som rörde en talan enligt marknadsföringslagen, prövade domstolen om ett danskt bolag samt dess svenska moderbolag bedrev detaljhandel i strid med den svenska alkohollagen genom att bedriva e-handel med alkoholdrycker. Enligt domstolen visade utredningen att det var det danska bolaget som genom e-handel sålde vin till konsumenterna i Sverige. Det danska

bolaget var etablerat i Danmark och vinet levererades till Sverige av en transportör som det danska bolaget anlitat. Det danska bolaget köpte tjänster avseende bland annat ekonomi, it och kundtjänst av det svenska moderbolaget, men utredningen visade att någon försäljningsverksamhet inte hade ägt rum på plats i Sverige. Högsta domstolen ansåg att det framgår av alkohollagen och dess förarbeten att sådan distanshandel som det var fråga om i målet inte strider mot alkohollagen, utan skulle ses som en form av privatinförsel. Marknadsföringen har därför inte varit otillbörlig och Högsta domstolen avslog Systembolagets talan.

Detaljhandel med alkoholdrycker

Enligt 5 kap. 1 och 2 §§ alkohollagen följer att detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl, och andra jästa alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat endast får bedrivas av ett för ändamålet bildat aktiebolag som ägs av staten, det vill säga Systembolaget. Med detaljhandel avses enligt 1 kap. 11 § försäljning till konsument.

Marknadsföring

Enligt 7 kap. 1 § alkohollagen ska särskild måttfullhet iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat till konsumenter. En reklamåtgärd eller annan marknadsföringsåtgärd får inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol. Marknadsföring får inte heller rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år.

Syftet bakom kravet på särskild måttfullhet är att säkerställa att marknadsföringen inte medverkar till att vidmakthålla eller öka konsumtionen av alkohol och inte heller bidrar till en positiv inställning till bruket av dessa varor. Även om konsumenter måste få tillgång till relevant produktinformation, har det ansetts att en stark begränsning och en stark återhållsamhet bör krävas av näringsidkare både när det gäller reklamens spridningsvägar och innehåll samt när det gäller andra marknadsföringsmetoder (propositionen Vissa alkoholfrågor, m.m., prop. 1998/99:134 s. 117). Måttfullhetskravet gäller för alla aspekter av marknadsföringen, hur den är utformad, var marknadsföringen finns och hur den kommuniceras. Måttfullhetskravet omfattar

även förpackningar och etiketter. Konsumentverket har utfärdat allmänna råd om marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter (KOVFS 2023:1).

I 7 kap. 4 § alkohollagen anges att vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol till konsumenter får inte kommersiella annonser användas i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, och som med avseende på ordningen för utgivning är jämförbara med periodiska skrifter. Förbudet gäller inte i fråga om skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsstället för sådana drycker.

Av 7 kap. 5 § framgår att vid marknadsföring till konsumenter av alkoholdrycker eller alkoholdryckliknande preparat genom kommersiella annonser får framställning i bild endast omfatta en återgivning av varan eller råvaror som ingår i varan, enstaka förpackningar eller varumärke eller därmed jämförligt kännetecken.

Av 7 kap. 8 § framgår att handlande som strider mot marknadsföringsreglerna ska anses vara otillbörlig mot konsumenter.

5.5.5 Ett främjandeförbud bör införas

Främjandeförbud

I och med den tekniska utvecklingen och ökningen av e-handeln i stort har även försäljningen av alkoholdrycker på nätet ökat. Under covid-19-pandemin ökade näthandeln stort för alla varor och så även för alkoholdrycker. Under pandemin skedde en stor ökning av antalet besökare som kom till Systembolagets hemsida via länk hos en förmedlingsaktör. Siffrorna har nu gått ner och besök på Systembolagets hemsida via en förmedlare ligger under de senaste åren efter covid-19-pandemin på några procent. Andelen köp i Systembolagets nätbutik som görs av en kund som förmedlats dit är drygt 10 procent.

Systembolaget har identifierat att det finns ett stort antal aktörer som förmedlar beställningar av alkoholdrycker. Själva förmedlingen görs genom att länka till Systembolagets online-butik. På detta sätt underlättas köpet för kunden. Förmedlarens webbsida har ofta en utformning som påminner om en e-handelsbutik, även om själva försäljningen inte sker förrän kunden klickat vidare till Systembolagets online-butik. Förmedlarna agerar mellanhand mellan kunden och Systembolaget. Det problematiska med denna utveckling är att kom-

mersiella vinstintressen har tagit plats i kundernas köpprocess på ett sätt som inte stämmer överens med detaljhandelsmonopolets syfte. Kunden lockas med uppgifter om prissänkningar och försäljningsstarter hos Systembolaget och kan därigenom bli mer benägen att genomföra ett köp.

Förmedlingsaktörerna når ut med sina budskap på ett helt annat sätt till följd av den digitala utvecklingen genom till exempel sociala medier. Den nya tekniken har också möjliggjort för dessa aktörer att rikta information till kunderna på ett helt annat sätt än som var möjligt tidigare. De kommunicerar med kunderna på ett sätt som ligger nära – eller till och med kan sammanblandas med – detaljhandel.

En stor del av dessa förmedlingsåtgärder faller utanför dagens bestämmelser i alkohollagen. Varken tillhandagående förbudet i 3 kap. 9 § eller andra bestämmelser i alkohollagen kan hindra den kommersiella förmedlingen av detaljhandel med och införsel av alkoholdrycker och alkoholhaltiga preparat.

Mot bakgrund av att ett ökat inslag av privata vinstintressen på detaljhandelsmarknaden leder till att tillgängligheten ökar, att den svenska alkoholpolitiken kan komma att framstå som mindre systematisk och sammanhängande samt att uppfattningen om detaljhandelsmonopolets legitimitet påverkas negativt anser utredningen att det finns skäl att införa ett förbud mot främjande av detaljhandel med alkoholdrycker.

Det har inte framkommit att den typ av förmedling som sker till Systembolagets online-butik i samma mån även förekommer till distanshandlarna i andra länder inom EES-området från vilka privatinförsel är tillåtet enligt undantaget i 4 kap. 4 § andra stycket 7. Det förekommer dock och en trolig utveckling är att sådan förmedling kommer att öka i framtiden.

Ett förbud mot främjande i kommersiellt syfte bör därför införas och omfatta såväl detaljhandel som privatinförsel.

Främjandeförbudets omfattning

På spelområdet har ett främjandeförbud funnits sedan slutet av 1800-talet. Främjandeförbudet på spelområdet avser främjande av deltagande i otillåtna spel. Enligt 3 kap. 7 § spellagen (2018:1138) är det inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvs-

syfte främja deltagande i otillåtet spel eller spel som tillhandahålls utan nödvändig licens enligt lagen. Förbudet är straffsanktionerat och den som bryter mot förbudet döms för främjande av olovligt spel till böter eller fängelse i högst två år eller vid grovt brott, fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Förbudet som utredningen anser bör införas i alkohollagen bör avse ett förbud mot att kommersiellt främja alkoholförsäljning. Förbudet bör gälla främjandet av detaljhandel med och införsel av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker. I Sverige är det endast Systembolaget som får bedriva detaljhandel av alkoholhaltiga drycker över en viss alkoholhalt och som redan nämnts är ett av de viktigaste syftena med detta att hålla nere alkoholkonsumtionen genom att utesluta privata vinstintressen. Det som utredningen anser bör vara otillåtet är därför att med ett kommersiellt syfte genom främjandeåtgärder försöka öka alkoholförsäljningen hos Systembolaget. Förbudet innebär alltså inte något hinder för Systembolagets egen kommunikation och marknadsföring.

Efter Winefinder-målet står det klart att distansförsäljning där alkoholdryckerna vid köpet finns i ett annat land inom EES-området och därefter transporteras till Sverige av en oberoende transportör, är tillåten enligt 4 kap. 4 § andra stycket 7 alkohollagen. Främjandeförbudet bör även omfatta främjande av denna försäljning. Distanshandlaren måste dock kunna kommunicera och marknadsföra sin egen distansförsäljning så länge den är tillåten och görs på det sätt som är förenligt med alkohollagen. Undantag från främjandeförbudet måste därför göras för distanshandlarens egen kommunikation och marknadsföring av sådan tillåten försäljning via egna marknadsföringskanaler. Den transport som sker vid distansförsäljning innebär inte ett främjande av alkoholdrycker. Transporten är en följd av inköpet av dryckerna och ett främjande sker inför och i samband med köpet.

Förbudet ska begränsas till att endast omfatta åtgärder med ett kommersiellt syfte. Med detta avses att åtgärden ska vara ägnad att främja avsättningen av produkterna.

Främjandeförbudet bör utformas så att det träffar all kommersiell förmedling av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat till konsument. Förbudets syfte ska vara att förhindra att kommersiella aktörer underlättar och uppmuntrar införsel av och detaljhandel med alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat.

Själva främjandet kan innefatta många olika åtgärder. En sådan åtgärd kan vara att digitalt eller fysiskt underlätta eller förmedla försäljning av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat – oavsett om säljaren är Systembolaget eller någon annan – genom att till exempel erbjuda en förmedlingskanal, som en digital plattform på internet eller via sociala medier. En aktör som bedriver förmedling av detaljhandel med alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat genom att på internet och i sociala medier påverka konsumenter till köp via Systembolagets online-butik, exempelvis med hjälp av digitala varukorgar och vidarelussning till Systembolaget, bryter således mot främjandeförbudet.

Det har tidigare förekommit samarbeten om hemleverans av alkoholdrycker mellan vissa hemleverantörer av livsmedel och ett utländskt bolag som säljer alkoholdrycker. Efter Winefinder-målet (se avsnitt 5.5.4) är det inte osannolikt att liknande samarbeten kommer att uppstå igen. En möjlighet att beställa alkoholdrycker tillsammans med livsmedel eller andra varor innebär otvetydigt att tillgängligheten ökar som i sin tur ökar konsumtionen. Detta innebär ett främjande av alkoholvaror som bör omfattas av det föreslagna förbudet. Det innebär att om en i Sverige etablerad säljare av livsmedel eller andra varor skulle koppla denna försäljning till en möjlighet att beställa alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat för privatinförsel från ett annat EES-land bör detta ses som ett otillåtet främjande. Det gäller oberoende av om länken på handlarens hemsida till den utländske säljarens hemsida medför att alkoholdryckerna efter beställning transporteras av livsmedelshandlaren eller av en oberoende transportör.

Marknadsföring och främjande

Marknadsföring av alkoholhaltiga drycker är tillåtet så länge marknadsföringen uppfyller kraven i alkohollagen om till exempel måttfullhet. Främjandeförbudet är inte avsett att hindra den marknadsföring av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat som uppfyller kraven i alkohollagen. För att ett främjande ska föreligga ska försäljningen av alkoholdrycker underlättas på något avgörande sätt, till exempel genom länkning eller varukorgar. De vinklubbar och andra aktörer som finns på nätet kommer trots främjandeförbudet att

kunna fortsätta rekommendera viner för sina medlemmar så länge de förhåller sig till marknadsföringskravet om måttfullhet.

Straffansvar

På alkoholområdet finns det redan i dag straffansvar för till exempel olovlig försäljning, olovligt innehav och olovligt anskaffande av alkohol. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot tillhandagående-förbudet i 3 kap. 9 § kan enligt 11 kap. 7 § dömas till ansvar för olovligt anskaffande av alkohol till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år.

Även brott mot det föreslagna främjandeförbudet bör medföra straffansvar. Straffbestämmelserna bör lämpligen utformas på liknande sätt som för olovligt anskaffande och bör omfatta både uppsåtligt och oaktsamt handlande och ha samma straffskala. Liksom för övriga brott enligt alkohollagen bör ringa brott inte leda till ansvar.

5.6 Förvaringsförbud

Utredningens bedömning: Förvaringsförbudet i alkohollagen bör inte utvidgas.

5.6.1 Utgångspunkter enligt direktivet

Enligt alkohollagen får alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat som inte får säljas i en butikslokal inte heller förvaras i en sådan lokal eller tillhörande utrymmen.

I Sverige är det endast Systembolaget som får bedriva detaljhandel med alkoholdrycker över en viss alkoholhalt. År 2008 infördes en ändring i alkohollagen som innebär att det är tillåtet för privatpersoner att föra in alkohol genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand. Ett stort antal aktörer har därefter börjat bedriva försäljning och marknadsföringsinsatser avseende alkoholdrycker riktade till svenska konsumenter. I vissa fall förvaras dryckerna i Sverige redan vid köptillfället. Det kan ifrågasättas om sådan handel inom Sverige är förenlig med detaljhandelsmonopolet i alkohollagen och den ordning som lagstiftaren förutsåg. För att skapa bättre förutsättningar för att

ingripa mot ageranden och upplägg som står i konflikt med den svenska alkoholpolitiken finns det skäl att se över om utformningen av alkohollagens förvaringsförbud ska ändras.

5.6.2 Nuvarande regler kring förvaring och införsel

Förvaringsförbudet i alkohollagen

Enligt 3 kap. 2 § alkohollagen får alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat som inte får säljas i en butiklokal inte heller förvaras i en sådan lokal eller tillhörande utrymmen.

Med butiklokal avses en lokal där konsumenterna kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor. Förvaringsförbudet omfattar utöver butiklokalerna som sådana även tillhörande utrymmen. Detta begrepp definieras inte i lagtexten, men tar enligt förarbetsuttalanden i propositionen Åtgärder mot illegal alkoholhantering (prop. 2004/05:126 s. 46) sikte på utrymmen inrättade exempelvis för lager-, personal- eller kontorsändamål. Utanför begreppet butiklokal faller enligt bestämmelsen restauranger och andra serveringsställen. Dessa lokaler omfattas i stället av förvaringsförbudet för alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat på serveringsställen som gäller enligt 8 kap. 24 § tredje stycket.

Vid införandet av förvaringsförbudet redovisade Alkoholinförselutredningen i betänkandet Var går gränsen? (SOU 2004:86, del 2 s. 183–185) att förekomsten av insmugglad alkohol hade ökat och att barn och ungdomar drack den insmugglade alkoholen för att den var lätt att få tag på. De kunde köpa trots att de var underåriga och alkoholen var förhållandevis billig. En viktig försäljningskanal var försäljning i närbutiker. Det var dock svårt att bevisa att den alkohol som påträffades i butik vid tillslag var avsedd för försäljning och inte för privat bruk, om inte polisen hade upptäckt att någon köpt alkohol från butiken dessförinnan. Poliser, som arbetade med att bekämpa den olovliga försäljningen av alkoholdrycker, framförde därför till den utredningen att ett införande av förvaringsförbud för alkohol i butiker skulle underlätta möjligheterna att komma åt den illegala handeln med alkohol, i vart fall på så sätt att det skulle underlätta möjligheterna att förverka den alkohol som påträffades.

Syftet med införandet av bestämmelsen om förvaringsförbud var alltså att försvåra den illegala handeln med alkohol och även att under-

lätta förverkande av den alkohol som påträffas i sådana sammanhang (prop. 2004/05:126 s. 38–40).

Införsel av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat

Enligt 4 kap. 4 § första stycket alkohollagen får som huvudregel spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker endast föras in i landet av partihandlare och Systembolaget när det krävs för att bolaget ska kunna fullgöra sin skyldighet om att på begäran av en konsument tillhandahålla produkter som inte hålls i lager. Detsamma gäller för alkoholdrycksliknande preparat som är skattepliktiga enligt lagen (2022:156) om alkoholskatt. I andra stycket anges att spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat också får föras in i landet

1. av den som har rätt till tullfrihet enligt 4 § lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m.,
2. av en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna och själv transporterar dem till Sverige, eller som utför arbete på transportmedel, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk,
3. som proviant på fartyg eller luftfartyg enligt särskilda bestämmelser,
4. av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som flyttat till Sverige, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,
5. av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna genom arv eller testamente, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,
6. som enstaka gåvoförsändelse under yrkesmässig befordran från en enskild person i ett annat land till en enskild person i Sverige som har fyllt 20 år, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

7. av en enskild person som har fyllt 20 år genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand, om införseln sker från ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk, och
8. av den som har tillstånd enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg, om dryckerna är avsedda för användning i enlighet med tillståndet.

Om inte någon av de situationer som räknas upp i 4 § föreligger får inte alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat föras in. Uppräkningen är alltså uttömmande.

Bestämmelsen i punkten 7 om rätt till privatinförsel infördes 2008 som en följd av EG-domstolens domar Rosengren, C-170/04, EU:C:2007:313 och Europeiska kommissionen mot Sverige, C-186/05, EU:C:2007:571. I dessa domar fann EG-domstolen att det dåvarande svenska förbudet mot att privatpersoner importerar spritdrycker, vin och starköl stred mot förbudet mot kvantitativa importrestriktioner enligt artikel 28 EG-fördraget och att förbudet inte är av sådant slag att det ändå ska tillåtas med hänsyn till intresset att skydda människors hälsa och liv enligt artikel 30 EG-fördraget.

Straffansvar vid olovlig införsel

Av 11 kap. 12 § alkohollagen framgår att ansvar för olovlig införsel och utförsel av sprit och alkoholdrycker finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Enligt 3 § lagen om straff för smuggling är det brottsligt att föra in en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel genom att underlåta att anmäla varan till tullbehandling eller annat föreskrivet förfarande. Av 12 § framgår att det även är brottsligt att ta befattning med smuggelgods genom att till exempel transportera eller förvara en sådan vara. Enligt 16 § ska egendom som varit föremål för brott enligt lagen, eller utbyte av sådant brott förklaras förverkad.

5.6.3 Förvaringsförbudet i alkohollagen bör inte utvidgas

Systembolaget har i en skrivelse till regeringen (S2023/03366) framfört att förvaringsförbudet är mycket snävt formulerat eftersom det endast omfattar butikslokaler och tillhörande utrymmen och att det därför kan behövas ytterligare reglering. Som exempel på en uppkommen situation som inte träffas av förvaringsförbudet nämner Systembolaget att säljare, mellanhänder eller transportörer lagerhåller produkter i Sverige, under påstående om att varorna är föremål för privatinförsel, utan att någon privatperson ännu har gjort någon beställning. Systembolaget har även till utredningen lyft fram förekomsten av fingerade köp, där varan efter köpet returneras och i stället för att skickas tillbaka till säljaren lagras i Sverige tills den levereras till en ny kund.

Efter införandet av bestämmelserna om privatinförsel i 4 kap. 4 § andra stycket 7 alkohollagen har ett stort antal kommersiella aktörer kunnat börja bedriva distansförsäljning av spritdrycker, vin eller starköl till konsumenter i Sverige. Den tillåtna distanshandeln stod år 2022 för cirka 25 procent av den totala e-handeln av alkoholdrycker i Sverige. I vissa fall har dryckerna förvarats i Sverige redan vid köptillfället.

Av 4 kap. 4 § framgår emellertid att det endast är partihandlare och Systembolaget som får föra in alkoholdrycker i landet, med vissa undantag för privatpersoners införsel. Distansförsäljarens rätt att föra in alkoholvaror i Sverige är kopplad till att en privatperson har utnyttjat sin rätt att beställa varor i ett EES-land för privat bruk. Det är endast då som distansförsäljaren kan föra in varorna i Sverige som ett led i transporten till kunden. För det fall distansförsäljaren således för in alkoholdrycker i landet innan en beställning har gjorts av kunden står det i strid med bestämmelserna i 4 kap. 4 §. En sådan olovlig införsel är straffbar enligt lagen om straff för smuggling, antingen som smugglingsbrott eller olovlig befattning med smuggelgods. Dessutom är försäljning av alkoholdrycker som sker först när varorna redan befinner sig i Sverige straffbar som olovlig försäljning enligt alkohollagen.

De svårigheter med bevisningen som föranledde införandet av förvaringsförbudet i alkohollagen gör sig inte gällande på samma sätt i de situationer som beskrivits ovan. Då hänvisade privatpersoner till att förvaringen skedde för privat bruk och det var svårt att bevisa att den alkohol som påträffades i butik var avsedd för försäljning. Företagen som förvarar alkoholdryckerna i nu aktuell situation hävdar att förvaringen sker för privatinförsel. För att den som förvarar alkoholen

med framgång ska kunna påstå att förvaringen sker för en privatpersons räkning, måste denne genom uppvisande av dokumentation kunna visa att de varor som förvaras redan är beställda innan införseln genom uppgifter om beställaren, säljaren, beställningen och införseln. Kan sådan dokumentation inte lämnas saknas bevis för att det har skett en laglig införsel. Ett smugglingsbrott kan därför göras gällande och varorna kan förverkas redan på den grunden.

Användningen av fingerade köp kan vara svårare att bevisa och komma åt. Det har dock inte framkommit att användningen av sådana köp är vanligt förekommande. Dessutom kan förekomsten av ett lager med många så kallade returter tyda på att olovlig försäljning från lagret kan komma att ske.

Eftersom det redan är straffbart att föra in och förvara alkohol- drycker på det sätt som beskrivits av Systembolaget och bevissvårigheterna inte är så påtagliga saknas skäl att utvidga förvaringsförbudet. Detta gäller oavsett om det är distansförsäljaren själv som förvarar varorna eller någon annan som till exempel transportören.

5.7 Behandling av personuppgifter

Utredningens förslag: Folkhälsomyndigheten ska behandla uppgifter i det centrala registret även för ändamålet tillsynsvägledning. Bestämmelsen i 13 kap. 2 § ska utgå ur alkohollagen.

Utredningens bedömning: EU:s dataskyddsförordning, lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske i det centrala registret samt i Folkhälsomyndighetens system för kunskapsprov. Det behöver således inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling.

5.7.1 Utgångspunkter enligt direktivet

Utredningens uppdrag är att, med utgångspunkt i ett författningsförslag från Folkhälsomyndigheten (S2018/01092), analysera och föreslå ändringar i regleringen av Folkhälsomyndighetens centrala register. Utredningen ska också bedöma tillsynsmyndigheternas behov av tillgång till Folkhälsomyndighetens register för kunskapsprov och, vid behov, lämna förslag på hur en sådan tillgång kan regleras.

5.7.2 Folkhälsomyndighetens centrala register

Nuvarande reglering

Enligt 13 kap. 1 § alkohollagen ska Folkhälsomyndigheten med hjälp av automatiserad behandling föra ett centralt register för tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik. Registret får enligt 13 kap. 2 § första stycket innehålla uppgifter om dem som har tillstånd eller bedriver verksamhet enligt lagen. Enligt andra stycket får i registret behandlas uppgifter om namn eller företagsnamn, person-, samordnings-, registrerings-, eller organisationsnummer, adress och telefonnummer, samt den verksamhet som tillståndet avser och om villkor som har meddelats för denna. Enligt 13 kap. 3 § får regeringen föreskriva att uppgifter till registret får hämtas från register som förs av statlig eller kommunal myndighet. Skatteverket får enligt 13 kap. 4 § för sin tillsyn enligt lagen ha direktåtkomst till uppgifter om serveringstillstånd i registret.

Det ska klargöras att bestämmelsen i 13 kap. 1 § även omfattar tillsynsvägledning

Bestämmelsen i 13 kap. 1 § innebär att Folkhälsomyndigheten åläggs att föra ett register för vissa angivna ändamål. Dessa ändamål är tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning och statistik. Utredningen har i avsnitt 6.5.1 föreslagit att Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledande ansvar ska klargöras i lagtexten genom ett tillägg i tillsynsbestämmelserna i alkohollagen. Med hänsyn till detta bör det göras ett tillägg även i 13 kap. 1 § som klargör att registrering i det centrala registret får ske både för tillsyn och för myndighetens tillsynsvägledning.

Beskrivning av hur registret används

I det centrala registret behandlar Folkhälsomyndigheten bland annat uppgifter om landets aktiva och avslutade serverings- och tobakstillstånd, aktiva upplagshavare, registrerade varumottagare samt skattebefriade förbrukare. Registret innehåller även uppgifter som lämnas av tillståndshavarna, såsom årlig rapportering av mängden inköpta, sålda, tillverkade, importerade och exporterade alkoholdrycker. Detta insamlade styrs av Folkhälsomyndighetens föreskrifter (FoHMFS 2014:2 och FoHMFS 2014:5).

De personuppgifter som behandlas i registret är namn, telefonnummer, e-postadress, postadress och personnummer avseende tillståndshavare.

Några känsliga personuppgifter registreras inte. Serveringstillståndet anges som antingen aktivt eller avslutat. När ett serveringstillstånd återkallats på grund av brottslig verksamhet anges det som återkallelse enligt 9 kap. 18 § 2 eller enligt 9 kap. 18 § 3, det vill säga endast hänvisningar till passande lagrum utan angivelse av det eventuella brottet. Det är således inga direkta uppgifter kring det enskilda fallet eller personen som registreras och inga beslut sparas heller i sin helhet i registret. Folkhälsomyndigheten, kommunen och länsstyrelsen har tillgång till uppgifterna om avslutsorsak.

I registret har Folkhälsomyndigheten bland annat utvecklat funktioner som möjliggör uttag av sammanställningar av innehållet, såsom antal stadigvarande respektive tillfälliga serveringstillstånd, öppettider på serveringsställen, nya partihandlare samt inköpta volymer i liter per invånare. Sammanställningarna och innehållet i registret används framför allt av utredare och handläggare på myndigheten i arbetet med tillsynsvägledning och statistikframställning.

Förutom Folkhälsomyndigheten använder även landets kommunala alkoholhandläggare registret i sitt dagliga arbete med tillståndsprövning och tillsyn. Handläggare hos en kommun kan ges olika behörighet till registret. Med högsta behörighet kan de registrera, ändra och avsluta tillstånd för näringsidkare inom sin kommun. Uppgifter om tillstånd som getts av andra kommuner kan de se men inte ändra. De hanterar också restaurangrapporterna, som de kan använda i sitt tillsynsarbete. En kommunal handläggare kan också ges en lägre behörighet, så kallad läsbehörighet, till registret. Det innebär att de kan se innehållet för sin/sina kommuner men inte göra några ändringar.

Eftersom länsstyrelsen ansvarar för tillsynen inom länet och bistår kommunerna i deras verksamhet enligt 9 kap. 1 § andra stycket kan även länsstyrelsens handläggare som arbetar med frågor inom ANDTS-området ges läsbehörighet till registret.

De kommunala handläggarna har endast åtkomst till delarna kring serveringstillstånd, restaurangrapporter för sina kommuner, statistiksammanställningar och kontaktpersoner för sina kommuner. Länsstyrelsens handläggare har endast möjlighet att söka och se uppgifter om serveringstillstånd som meddelats inom sitt län och om statistiksammanställningar.

Fråga har uppkommit om behandlingen av personuppgifter som Folkhälsomyndigheten gör och vill kunna göra i det centrala registret kräver särskild lagreglering.

5.7.3 Kunskapsproven

Enligt 8 kap. 12 § alkohollagen får serveringstillstånd endast meddelas den som visar att han eller hon är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i lagen. Sökanden ska genom att avlägga ett prov visa att han eller hon har de kunskaper om lagen och anslutande föreskrifter som krävs för att på ett författningsenligt sätt utöva serveringsverksamheten. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om prov och om undantag från skyldigheten att avlägga prov.

Enligt 4 § första stycket 1 alkoholförordningen får Folkhälsomyndigheten meddela föreskrifter om kunskapsprov för erhållande av serveringstillstånd samt om undantag från skyldigheten att avlägga sådant prov.

Folkhälsomyndigheten utformar, tillhandahåller och examinerar proven och har utfärdat föreskrifter om kunskapsprov (FoHMFS 2014:7). Folkhälsomyndigheten har tagit fram kunskapsprov för de olika typerna av tillstånd. Under de senaste åren har det genomförts cirka 4 000–4 700 prov årligen, med undantag för åren 2020 och 2021 då antalen genomförda prov var avsevärt lägre, sannolikt på grund av covid-19-pandemin. Folkhälsomyndigheten har skapat ett särskilt system för att kunna utforma och tillhandahålla proven. I systemet behandlas namn, personnummer, provresultat för att kunna fastställa

när, var och för vilken typ av kunskapsprov som sökanden har godkänts.

De kommunala handläggarna har, genom åtkomst till Folkhälsomyndighetens system, tillgång till samtliga resultat i den egna kommunen under 90 dagar. Efter 90 dagar avidentifieras proven med ej godkända resultat och blir därmed inte sökbara för de kommunala handläggarna eller Folkhälsomyndigheten, se Riksarkivets föreskrifter om gallring hos Folkhälsomyndigheten (RA-MS 2017:33). Folkhälsomyndigheten använder de avidentifierade proven för uppföljning av frågorna och svarsalternativens utformning samt framställning av statistik. Proven med godkända resultat sparas utan tidsbegränsning och de kommunala handläggarna har tillgång till de godkända proven i hela landet. För varje prov sparas antal frågor samt antal och andel rätt. Uppgifterna används för att en verksamhetsutövare som har ett aktivt serveringstillstånd inte ska behöva avlägga ett nytt prov inom ramen för en ansökan om ett nytt serveringstillstånd.

Fråga har uppkommit om behandlingen av personuppgifter i samband med tillhandahållandet av kunskapsproven kräver lagreglering.

5.7.4 Dataskyddsförordningens bestämmelser är tillräckliga

Folkhälsomyndigheten måste ha lagligt stöd för behandlingen av de personuppgifter som förekommer i det centrala registret och i det system för hanteringen av kunskapsprov som myndigheten har skapat. Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning. Ytterligare bestämmelser finns i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Enligt EU:s dataskyddsförordning är behandlingen av personuppgifter laglig bland annat om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgifts-

ansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.3 andra stycket). Unionsrätten eller den nationella rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Utöver att laglig behandling av personuppgifter endast kan ske om behandlingen är förenlig med något av de villkor som uppställs i artikel 6, måste all behandling även uppfylla förordningens principer om laglig behandling enligt artikel 5. Exempelvis ska uppgifterna behandlas på ett korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade samt samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Folkhälsomyndigheten behandlar personuppgifter i det centrala registret samt i det system för kunskapsprov som myndigheten har skapat.

De personuppgifter som behandlas i det centrala registret är namn, telefonnummer, e-postadress, postadress och personnummer. Uppgifterna gäller tillståndshavare. I systemet för kunskapsproven behandlas namn, personnummer och provresultat. Det kommer inte att finnas behov av att behandla sådana särskilda kategorier av personuppgifter som enligt huvudregeln i artikel 9 i dataskyddsförordningen är förbjudna att behandla, till exempel personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller uppgifter om hälsa.

När ett serveringstillstånd återkallats registreras en hänvisning i registret till den aktuella återkallelsebestämmelsen i alkohollagen. En återkallelse enligt 9 kap. 18 § 2 avser när det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på serveringsstället eller i anslutning till detta utan att tillståndshavaren har ingripit. Den som utfört de brottsliga handlingarna är i de fallen någon annan än den som innehar serveringstillståndet. Genom hänvisningen till den återkallelsepunkten framgår således inte någon personuppgift om brott eller fällande domar i ett brottmål. När det gäller återkallelse enligt 9 kap. 18 § 3 framgår att den punkten gäller när tillståndshavaren har brutit mot lagen, eller vad som i övrigt gäller för tillståndet på ett sådant

sätt att varning inte är en tillräcklig åtgärd, eller har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till. Det kan således vara flera olika orsaker till en återkallelse enligt denna punkt. Det måste inte röra sig om att tillståndshavaren har begått brott. Detta gör att endast en hänvisning till punkten inte i sig kan anses utgöra en personuppgift om fällande dom i brottmål. Utredningen anser således att det inte heller finns behov av att behandla uppgifter om till exempel fällande domar i brottmål eller förekomst i misstankeregister.

Den behandling av personuppgifter som behöver ske i det centrala registret och i systemet för kunskapsproven bedöms vara nödvändig för att myndigheten ska kunna fullfölja sina uppgifter enligt lagen. Behandlingen är därmed nödvändig för att Folkhälsomyndigheten ska kunna fullgöra rättsliga förpliktelser enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Behandlingen är också nödvändig för att utföra uppgifter av allmänt intresse och som ett led i myndighetsutövningen enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen.

De rättsliga grunderna är fastslagna genom 13 kap. 1 § respektive 8 kap. 12 § alkohollagen och 4 § första stycket 1 alkoholförordningen.

Enligt artikel 87 i EU:s dataskyddsförordning får medlemsstaterna närmare bestämma på vilka särskilda villkor bland annat ett nationellt identifikationsnummer får behandlas. I 3 kap. 10 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning anges att personnummer och samordningsnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Utredningen bedömer att skälen till Folkhälsomyndighetens skyldighet att föra ett centralt register samt att utforma, tillhandahålla och examinera kunskapsprov klart motiverar att Folkhälsomyndigheten behandlar uppgifter om personnummer eller samordningsnummer i sådan verksamhet som omfattas av alkohollagen.

Alkohollagen syftar till att skydda människor från skadliga effekter av alkohol och på så sätt skydda folkhälsan. Tillsyn och tillsynsvägledning, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning och förande av statistik är mål av allmänt intresse. Vikten av en effektiv tillsyn, tillsynsvägledning, uppföljning och utvärdering samt en ändamålsenlig statistik innebär att det saknas möjligheter att i det centrala registret behandla personuppgifterna på ett mindre ingripande sätt, till exempel genom avidentifiering eller begränsade lagringsmöjligheter. Det be-

döms därför vara proportionerligt att behandla personuppgifter i det centrala registret. Mot den bakgrunden krävs det inte någon ytterligare reglering av personuppgiftsbehandlingen.

Folkhälsomyndighetens administrering av kunskapsproven för kommunernas tillståndsprövning enligt alkohollagen får anses utgöra en uppgift som myndigheten utför av allmänt intresse. Det har inte framkommit att det finnas någon mindre ingripande åtgärd än registrering av provresultaten för att kunna tillhandahålla dem. Det bör därför anses vara proportionerligt att behandla personuppgifter i samband med tillhandahållandet. Bestämmelser om avidentifiering och begränsad lagring har införts i Riksarkivets föreskrifter om gallring hos Folkhälsomyndigheten (RA-MS 2017:33) avseende ej godkända provresultat. Det krävs enligt utredningens mening inte någon ytterligare reglering av denna personuppgiftsbehandling.

13 kap. 2 § bör utgå ur alkohollagen

I 13 kap. 2 § alkohollagen anges vilka uppgifter som får behandlas i det centrala registret om den som har tillstånd eller bedriver verksamhet enligt lagen. Det gäller både personuppgifter som namn, adress, telefonnummer och personnummer samt andra typer av uppgifter såsom företagsnamn och organisationsnummer. I bestämmelsen anges också att registret får innehålla uppgifter om den verksamhet som tillståndet avser och om villkor som har meddelats för denna.

Bestämmelsens ordalydelse har medfört att tveksamhet har uppstått om bestämmelsen ger Folkhälsomyndigheten stöd för den registrering som myndigheten behöver göra när det gäller verksamhet som inte är tillståndspliktig. Enligt utredningens bedömning kan bestämmelsen också ifrågasättas eftersom den kan uppfattas som uttömmande och därmed utgöra ett hinder mot behandling av vissa uppgifter som myndigheten har behov av att behandla men som inte täcks av bestämmelsens ordalydelse. Som redogjorts för ovan bedömer utredningen att dataskyddsförordningen och lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning utgör en tillräcklig reglering för behandlingen av personuppgifter i det centrala registret. Bestämmelsen i 13 kap. 2 § skapar snarare en osäkerhet om vad som gäller än tydliggör vilken registrering som får ske. Bestämmelsen som kom

till före dataskyddsförordningens införande har nu förlorat sitt syfte. Utredningen anser att bestämmelsen därför bör tas bort.

5.8 Kommunernas och länsstyrelsernas direktåtkomst till Folkhälsomyndighetens centrala register

Utredningens förslag: Kommunerna ska för sin tillsyn och tillståndsprovning enligt alkohollagen få direktåtkomst till Folkhälsomyndighetens centrala register.

Länsstyrelserna ska för sin tillsyn enligt lagen få direktåtkomst till registret.

Kommunerna ska få rätt att ta del av de sekretessbelagda uppgifterna i restaurangrapporterna som omfattas av direktåtkomsten.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om begränsningar av direktåtkomstens omfattning.

5.8.1 Kommunernas och länsstyrelsernas direktåtkomst

Det centrala registret används av kommunala handläggare i arbetet med tillståndsprovning och tillsyn. Det är Folkhälsomyndigheten som lämnar behörighet för åtkomst till registret. De kommunala handläggarna som får behörighet kan söka efter och se serveringstillstånd för hela landet och dessutom se restaurangrapporter för sin kommun. Länsstyrelserna har endast möjlighet att söka efter och se serveringstillstånd för sitt län. Kommunerna och länsstyrelserna får se uppgifter om restaurangens namn, organisationsnummer samt om tillståndet är aktivt eller avslutat. Avslutsorsak redovisas i registret genom hänvisning till relevant lagrum i alkohollagen.

5.8.2 Direktåtkomsten bör regleras

Det finns inte någon legaldefinition av begreppet direktåtkomst. Det som vanligtvis avses med direktåtkomst är att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas och på egen hand kan söka efter

information utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen (HFD 2015 ref. 61 och Myndighetsdatalog SOU 2015:39). I begreppet ligger också att den som är ansvarig för registret eller databasen inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst söktillfälle tar del av.

Vid direktåtkomst uppkommer i regel så kallad överskottsinformation eftersom den mottagande myndigheten ofta rent tekniskt måste ha tillgång till fler uppgifter än de som faktiskt kommer att utnyttjas. Från integritetssynpunkt har det därför ansetts viktigt att frågor om tillgång till uppgifter genom direktåtkomst regleras särskilt i registerlagstiftningarna (se till exempel propositionerna Sammanhållen vård och omsorgsdokumentation, prop. 2021/22:177 s. 46–54 och Behandling av personuppgifter vid Försvarmakten och Försvarets radioanstalt, prop. 2020/21:224 s. 102).

Syftet med att låta kommunerna och länsstyrelserna få åtkomst till Folkhälsomyndighetens centrala register är att de ska kunna utföra sina uppgifter gällande tillståndsprövning och tillsyn. Vid prövningen av en sökandes lämplighet för serveringstillstånd kontrolleras i registret om verksamhetsutövaren har tillstånd eller har haft tillstånd tidigare i någon annan kommun. En uppgift om att sökanden tidigare haft ett tillstånd som blivit återkallat kan till exempel ha påverkan vid bedömningen av lämpligheten vid en ny ansökan. Restaurangrapporterna granskas av kommunen vid tillsynen. Handläggarna kontrollerar bland annat försäljningen av alkohol i förhållande till mat. En alltför stor alkoholförsäljning i förhållande till en mycket liten försäljning av mat kan vara en indikation på att det föreligger brister i verksamheten. Länsstyrelserna använder sig av det centrala registret för sin tillsyn över kommunerna. Länsstyrelserna gör också jämförelser av hur alkoholkonsumtionen ser ut i landet för sitt förebyggande arbete utifrån dessa uppgifter. Direktåtkomsten bidrar på detta sätt till en effektivare tillståndshandläggning och tillsyn. Om handläggaren skulle behöva begära ut uppgifterna varje gång skulle detta innebära ett avsevärt extraarbete både för kommunerna och länsstyrelserna samt även för Folkhälsomyndigheten. Det finns således ett verkligt behov av direktåtkomst till registret. Kommunernas och länsstyrelsernas direktåtkomst är i dag inte reglerad, trots att det förekommer en sådan åtkomst. Fråga är då vidare om det finns skäl att reglera direktåtkomsten.

Direktåtkomst kan generellt sägas öka riskerna för intrång i den personliga integriteten, eftersom den typiskt sett innebär att uppgif-

terna blir tillgängliga för fler personer och att den utlämnande myndighetens möjlighet att kontrollera utlämnandet minskar. I september 2019 fanns det 15 400 serveringstillstånd i det centrala registret. Det rör sig således om ett register med uppgifter om ett stort antal personer. De personuppgifter som behandlas i det registret utgör i och för sig inte känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningens mening, men vissa uppgifter om en sökandes ekonomi kan omfattas av sekretess enligt 30 kap. 20 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Ett skäl till att reglera direktåtkomsten är att därigenom kunna begränsa vilka myndigheter som ska medges åtkomst och vilka uppgifter åtkomsten får omfatta. Mot bakgrund av den stora mängd personuppgifter som finns i registret anser utredningen att direktåtkomsten bör regleras. Det bör endast vara de myndigheter som har ett verkligt behov av uppgifterna som bör medges åtkomst. Kommunerna och länsstyrelserna har i dag behov av tillgång till registret för sin tillsyn och kommunerna även för tillståndsprövningen. Det föreslås därför att en bestämmelse som medger kommunerna och länsstyrelserna direktåtkomst för de ändamålen införs i 13 kap. alkohollagen. Den åtkomst som kommunerna och länsstyrelserna framför allt kan behöva rör uppgifter om serveringstillstånd och restaurangrapporter. Det kan dock förändras över tid. Exakt vilka uppgifter som kommunerna eller länsstyrelserna bör få tillgång till regleras därför lämpligast i förordning eller föreskrift. Utredningen föreslår därför att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om omfattningen av direktåtkomsten.

5.8.3 Sekretess och sekretessbrytande bestämmelser

Enligt 30 kap. 20 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess hos tillstånds- eller tillsynsmyndighet enligt alkohollagen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärenden om tillstånd.

Det kan konstateras att uppgifterna skyddas av samma sekretess hos såväl kommunerna, länsstyrelserna och Folkhälsomyndigheten. Någon ytterligare bestämmelse om sekretess behöver således inte föreslås med anledning av direktåtkomsten.

Sekretess gäller även mellan myndigheter. Enligt 8 kap. 1 § får uppgifter för vilka sekretess gäller inte röjas för andra myndigheter, om inte annat framgår av lagen eller av lag eller förordning som lagen hänvisar till. När uppgifter ska lämnas mellan myndigheter måste därför hänsyn tas till offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Av 10 kap. 2 § framgår att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen, som är avsedd att tillämpas restriktivt, medger inte sekretessgenombrott på den grunden att den mottagande myndigheten behöver uppgifterna i sin verksamhet. Enligt 10 kap. 28 § första stycket hindrar sekretess inte att uppgifter lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller annan förordning. Enligt den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § gäller som huvudregel att en uppgift får lämnas ut till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

En bestämmelse om direktåtkomst anses inte ha någon sekretessbrytande effekt (SOU 2015:39 s. 137 se även till exempel prop. 2020/21:224 s. 112). Eftersom direktåtkomst innebär att den mottagande myndigheten fritt kan avgöra vilka uppgifter – inom ramen för den beviljade direktåtkomsten – som den vill ta del av, anses uppgifterna utlämnade i och med att direktåtkomsten medges. Det saknar betydelse om den mottagande myndigheten faktiskt tar del av en uppgift eller inte. En myndighet kan därför inte tillåta en annan myndighet direktåtkomst till uppgifter som, vid en sekretessprövning, den senare myndigheten inte med säkerhet skulle ha rätt att ta del av. Direktåtkomst förutsätter därför att det är fråga om offentliga uppgifter, uppgifter som omfattas av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet eller att det finns en annan sekretessbrytande bestämmelse som ger stöd för att uppgiften kan lämnas ut.

De uppgifter som förekommer om enskildas personliga förhållanden i det centrala registret avser personuppgifter så som namn, adress och personnummer. Utlämnande av sådana uppgifter kan i de flesta fall typiskt sett inte anses vara till skada eller men för den enskilde. Enligt förarbetena till bestämmelsen är uppgifter om vem som är tillståndshavare, vad tillståndet avser och vilka eventuella villkor som föreskrivits för tillståndet exempel på uppgifter som normalt torde kunna lämnas ut (prop. 1994/95:89 s. 122 och 123). Det finns därför inte

något generellt behov av en sekretessbrytande bestämmelse för direktåtkomsten till det centrala registret för dessa uppgifter.

Kommunerna har utöver de uppgifter som nämns ovan även tillgång till uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden genom tillgången till restaurangrapporter. Av förarbetena framgår att konkreta uppgifter om en sökandes ekonomi eller en tillståndshavares personliga vandel är exempel på sådana uppgifter som bör omfattas av sekretess (prop. 1994/95:89 s. 122 och 123). Uppgifter ur restaurangrapporter om en tillståndshavares omsättning i kronor avseende försålda drycker har ansetts omfattas av sekretess enligt 30 kap. 20 § offentlighets- och sekretesslagen (se Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 8115-15). Behov av en sekretessbrytande bestämmelse får därmed anses föreligga när det gäller direktåtkomsten till restaurangrapporterna. Utredningen föreslår att en bestämmelse införs som ger kommunerna rätt att ta del av de sekretessbelagda uppgifterna i restaurangrapporterna som omfattas av direktåtkomsten.

5.9 Kommunernas direktåtkomst till uppgifter om kunskapsprov

Utredningens förslag: Folkhälsomyndigheten ska föra ett register över resultaten av kunskapsproven och kommunerna ska för sin tillståndsprovning och tillsyn enligt alkohollagen få ha direktåtkomst till resultaten i registret.

Syftet med att låta kommunerna få åtkomst till uppgifter om kunskapsproven är att ge dem enkel tillgång till uppgifter som är nödvändiga för kommunernas tillståndsprovning och tillsyn. Kommunerna behöver uppgifterna för provningen av ansökningar om serveringstillstånd och även vid sin tillsyn över innehavare av serveringstillstånd. Åtkomsten bidrar till en effektivare handläggning av tillståndsansökningar och tillsynsärenden. Kommunerna har således ett verkligt behov av att få direktåtkomst till uppgifterna om kunskapsprovets resultat.

De kommunala handläggarna har tillgång till samtliga resultat i den egna kommunen under 90 dagar. Efter 90 dagar avidentifieras proven med ej godkända resultat och blir därmed inte sökbara för de kommunala handläggarna eller Folkhälsomyndigheten. Proven med

godkända resultat sparas utan tidsbegränsning. För varje prov sparas uppgift om hur många frågor som ställts samt antal rätt av dem. Uppgifterna används för att en verksamhetsutövare som har ett aktivt serveringstillstånd inte ska behöva avlägga ett nytt prov inom ramen för en ansökan om ett nytt serveringstillstånd. De kommunala handläggarna har tillgång till godkända prov i hela landet.

Det finns inte något egentligt krav på att myndigheters utbyte av information genom direktåtkomst ska framgå av lag. I registerförfattningar införs dock ofta sådana bestämmelser för att kunna reglera vilka myndigheter som ska medges åtkomsten och vilka uppgifter som ska omfattas.

De personuppgifter som omfattas av direktåtkomsten när det gäller kunskapsproven består av namn, personnummer och provresultat. Även om det inte är fråga om känsliga personuppgifter, så kan det vara motiverat att kunna begränsa åtkomsten. Utredningen gör således även här bedömningen att direktåtkomsten bör regleras. Folkhälsomyndigheten för redan ett register över resultaten av kunskapsproven. Registret bör dock regleras för att direktåtkomsten till registret ska kunna regleras. Det föreslås därför att en bestämmelse införs som innebär att Folkhälsomyndigheten ska föra ett register över resultaten av kunskapsproven och att kommunerna för sin tillståndsprövning och tillsyn får medges direktåtkomst till dessa uppgifter i registret.

Som nämnts ovan i avsnitt 5.8.3 finns det sekretessregler i 30 kap. 20 § offentlighets- och sekretesslagen som gäller hos både kommuner och Folkhälsomyndigheten. Det föreligger sekretess mellan myndigheter och fråga uppkommer även här om det finns behov av en sekretessbrytande bestämmelse. Utlämnande av de uppgifter som här avses kan typiskt sett inte anses vara till skada eller men för den enskilde och omfattas därmed vanligtvis inte av sekretess. Det finns därför inte något generellt behov av en sekretessbrytande bestämmelse för de kommunala handläggarnas direktåtkomst till uppgifter om kunskapsprovets resultat. Någon sådan bestämmelse föreslås därför inte.

5.10 Rapportering av statistikuppgifter

Utredningens bedömning: Det bör inte införas sanktioner för uteblivna statistikrapporter.

5.10.1 Utgångspunkter enligt direktivet

Det saknas i dag sanktioner kopplade till kravet på att vissa verksamhetsutövare årligen ska lämna en statistikrapport till Folkhälsomyndigheten. För 2018 var det endast 77 procent av verksamhetsutövarna som rapporterade in uppgifter. Utredningen ska därför analysera om det bör införas sanktioner för uteblivna statistikrapporter, till exempel förseningsavgift, i syfte att öka efterlevnaden och om det bedöms finnas förutsättningar lämna nödvändiga författningsförslag.

5.10.2 Uppgiftsskyldigheten

Av 9 kap. 14 § andra stycket alkohollagen följer att tillståndshavare, tillverkare, partihandlare och den som bedriver handel med teknisk sprit är skyldiga att till Folkhälsomyndigheten lämna de uppgifter som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna föra statistik över verksamheten enligt lagen. I 4 a § 2 alkoholförordningen har Folkhälsomyndigheten bemyndigats att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som tillståndshavare och andra som bedriver verksamhet med stöd av alkohollagen är skyldiga att lämna för att myndigheten ska kunna föra statistiken.

Folkhälsomyndigheten har meddelat föreskrifter om uppgiftsinhämtning för statistik och tillsyn enligt alkohollagen (FoHMFS 2014:2). Av föreskrifterna framgår att tillverkare, partihandlare och den som bedriver handel med teknisk sprit ska lämna uppgifter om tillverknings- eller försäljningsvolym. Uppgifterna ska lämnas in för varje år för perioden den 1 januari–31 december. Uppgifterna lämnas in via Folkhälsomyndighetens e-tjänst eller enligt fastställt formulär och ska ha kommit in till Folkhälsomyndigheten senast den 1 mars nästkommande år.

5.10.3 Någon sanktionsmöjlighet bör inte införas

Folkhälsomyndigheten har i en hemställan till regeringen (S2019/05282) uppgett att 77 procent av verksamhetsutövarna kom in med den efterfrågade rapporten under 2018. För 2021 och 2022 var det 81 procent av verksamhetsutövarna som kom in med rapporterna.

Folkhälsomyndigheten har ansvar för att framställa statistik på alkoholområdet. För framställning av en väl underbyggd och användbar statistik krävs givetvis att så många som möjligt uppfyller rapporteringsskyldigheten. Folkhälsomyndigheten har framfört till utredningen att tillverkarna och partihandlarna som ska komma in med rapporterna har så pass olika storlek på verksamheterna att om en stor tillverkare eller partihandlare inte kommer in med sin rapport innebär det att statistiken blir mycket missvisande även om det är många som har svarat procentuellt.

Möjligheten att ingripa mot en enskild genom föreläggande eller förseningsavgift måste vara proportionerlig i förhållande till de konstaterade bristerna. Ett föreläggande eller en avgift är en ingripande åtgärd mot en enskild. Det innebär också en ökad belastning genom att ett system behöver inrättas för att administrera sanktionen.

Rapporteringsskyldigheten är en årlig rapportering av framför allt tillverknings- och försäljningsvolymerna. Naturligtvis ska en uppgiftsskyldighet följas. Men att inte komma in med uppgifter för den statistik som det är fråga om här kan inte i sig anses motivera införandet av så pass ingripande åtgärder som förelägganden eller avgifter. Utredningen anser således att en sådan reglering inte bör införas.

6 En effektivare tillsyn över alkohol, tobak och nikotinprodukter

6.1 Utgångspunkter enligt direktivet

Inom alkohol- och tobaksområdet är det ett flertal myndigheter som delar på tillsynsuppdraget baserat på myndigheternas olika ansvarsområden. Flera tillsynsmyndigheter har framfört att vissa tillsynsfrågor behöver ses över. Då tillsynen över alkoholservering och tobaksförsäljning bedrivs samordnat i många kommuner finns det tydliga vinster med att regelverken utformas på ett enhetligt sätt.

Länsstyrelserna utövar tillsyn inom länet genom att bland annat biträda kommunerna med råd i deras verksamhet både på alkohol- och tobaksområdet. Det har framkommit frågor kring länsstyrelsernas roll och befogenheter gentemot kommunerna. Länsstyrelserna har framfört att det är oklart vilken tillsyn länsstyrelserna ska bedriva på tobaksområdet och att de saknar verktyg på både alkohol- och tobaksområdet för att upprätthålla lagstiftarens intentioner, eftersom deras enda verktyg är att rikta kritik mot kommunernas beslut. Det kan leda till att efterlevnaden av lagarna blir sämre och att tillämpningen blir ojämlig nationellt. Länsstyrelsens tillsynsuppdrag och befogenheter på alkohol- och tobaksområdet bör därför ses över.

En förutsättning för att tillsynsmyndigheterna ska ha möjlighet att utöva en effektiv tillsyn är att de har tillräckliga befogenheter. Folkhälsomyndigheten har tillsynsansvar över verksamhetsutövare som bedriver handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Vid överträdelser kan Folkhälsomyndigheten ingripa genom att göra en polisanmälan. Folkhälsomyndigheten saknar påtryckningsmöjligheter att kunna använda sig av i tillsynen för att se till att verksamhetsutövare inkommer med uteblivna handlingar och åtgärdar brister i lagefterlevnad. Folkhälsomyndighetens möjligheter att meddela administrativa sanktioner bör ses över.

Myndigheterna kan även ha behov av eller skyldighet att underätta varandra om sådant som de i sin verksamhet får kännedom om och som är av betydelse för andra myndigheters tillsyn. Nuvarande sekretessbestämmelser innebär att Folkhälsomyndighetens tillsynsbeslut omfattas av sekretess. Det resulterar i att Folkhälsomyndigheten inte kan informera andra berörda myndigheter om sina beslut. Det kan därför finnas behov av sekretessbrytande bestämmelser och en översyn av underrättelseskyldigheten mellan myndigheter.

Det framgår inte av alkohollagen att Folkhälsomyndigheten har ett tillsynsvägladande uppdrag. Utredaren ska därför lämna förslag på ändringar i alkohollagen som innebär att Folkhälsomyndighetens tillsynsvägladande uppdrag förtydligas.

Generellt ska utredaren analysera hur en mer enhetlig och effektiv tillsyn av alkohol, tobaks- och nikotinprodukter kan uppnås, och om det bedöms lämpligt, föreslå förändringar inklusive nödvändiga författningsförslag.

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren beakta regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79).

6.2 Tillsynsreglering

Tillsynsutredningen lämnade i sitt slutbetänkande, Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100), ett förslag om införandet av en allmän tillsynslag som skulle kunna tillämpas på alla tillsynsområden i den mån inte särskilda skäl (till exempel EG-rätten) motiverade särregleringar.

Tillsynsutredningens förslag föranledde inte några lagändringar. I december 2009 överlämnade dock regeringen en skrivelse till riksdagen, vilken hade sin utgångspunkt i bland annat Tillsynsutredningens förslag. I skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79), redovisar regeringen generella bedömningar för hur tillsynsregler bör vara utformade. Regeringen uttalar också att skrivelsen är avsedd att vara ett stöd och en vägledning för kommande utredningar och lagförslag. Riksdagen har ställt sig bakom skrivelsen (bet. 2009/10:FiU12).

Den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bland annat riksdagen och regeringen har beslutat. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället, såsom

rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Flera statliga myndigheter inklusive länsstyrelserna har tillsynsuppgifter. Även ett antal privaträttsliga organ utövar tillsyn. Ett samlingsnamn för alla myndigheter, organisationer och personer som utför tillsyn är *tillsynsorgan*. Tillsyn riktas vanligen mot ett föremål, en anläggning, en verksamhet eller en typ av vara, vilket kallas *tillsynsobjekt*. Den som ansvarar för och har möjlighet att råda över tillsynsobjektet kallas ibland *objektsansvarig*.

Begreppet tillsyn används främst för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och som kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. En statlig myndighets råd och stöd, uppföljning och utvärdering samt samordning av andra tillsynsorgan kallas tillsynsvägledning. Viss verksamhet som visserligen syftar till att stärka efterlevnaden av beslutade föreskrifter men som är av säregen och mycket ingripande karaktär, brukar normalt sett falla utanför tillsynsområdet. Detta gäller till exempel rättskipning, tull- och skattekontroll samt polisiär verksamhet.

6.3 Det nuvarande systemet för tillsyn

6.3.1 Tillsynen på alkoholområdet

Tillstånds- och anmälningskrav

Alkohollagen (2010:1622) reglerar bland annat tillverkning, export och import samt försäljning av alkoholdrycker, alkoholdrycksliknande preparat, alkoholhaltiga preparat samt teknisk sprit. Med *alkoholdryck* avses en dryck med en alkoholhalt som överstiger 2,25 volymprocent. Alkoholdrycker delas in i spritdrycker, vin, öl och andra jästa alkoholdrycker. Ett öl med en alkoholvolym mellan 2,25 och 3,5 volymprocent benämns *folköl*. Med *alkoholhaltigt preparat* avses en vara som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol och som inte är alkoholdryck, teknisk sprit eller läkemedel; exempelvis kosmetika, rengöringsmedel och vissa livsmedel såsom frukt i lag, praliner och matlagingsvin. Med *alkoholdrycksliknande preparat* avses ett alkoholhaltigt preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel; exempelvis alkoholhaltig glass, frusna drinkar eller jello-shots.

Varken tillverkning av eller parti- eller detaljhandel med folköl är tillståndspliktig. Den som bedriver detaljhandel med folköl ska dock anmäla detta till den kommun där försäljningen sker samt utöva egenkontroll över försäljningen och svara för att personalen har erforderliga kunskaper om vad som gäller för försäljningen.

Inte heller finns det något krav på tillstånd i alkohollagen för tillverkning av andra alkoholdrycker. Däremot är rätten att få tillverka varorna beroende av att Skatteverket godkänt tillverkaren som upplagshavare eller som skattebefriad förbrukare för dessa produkter enligt 3 kap. 2 § eller 10 kap. 1 § lagen (2022:156) om alkoholskatt. Endast den som har ett sådant godkännande får tillverka produkterna (2 kap. 1 respektive 3 §§ alkohollagen).

Inte heller för rätten att få bedriva partihandel med andra alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat krävs särskilt tillstånd. Den som har ett godkännande som upplagshavare eller som registrerad varumottagare enligt 3 kap. 2 § eller 10 § lagen om alkoholskatt får bedriva sådan partihandel (4 kap. 1 § alkohollagen). Partihandel får då endast bedrivas med de varor som omfattas av Skatteverkets godkännande.

Detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl, och andra jästa alkoholdrycker och med alkoholdrycksliknande preparat får enligt 5 kap. 1 § alkohollagen endast bedrivas av ett för ändamålet särskilt bildat detaljhandelsbolag som ska ägas av staten. Det är i dag endast ett bolag, Systembolaget Aktiebolag, som har en sådan rätt.

Handel med teknisk sprit får endast bedrivas av den som har godkänts av Skatteverket som upplagshavare för sådan sprit enligt 3 kap. 2 § lagen om alkoholskatt. Med godkännandet följer rätten att köpa och föra in samt importera, föra ut eller exportera teknisk sprit. Försäljning får bland annat ske till den som har rätt att tillverka alkoholdrycker och till den som har godkänts som skattebefriad förbrukare för sådana varor. Folkhälsomyndigheten får varje månad uppgifter från Skatteverket om dessa aktörer. Folkhälsomyndigheten har utfärdat föreskrifter om att den som säljer, för in eller importerar teknisk sprit ska anmäla detta till myndigheten¹.

När det gäller handel med alkoholhaltiga preparat finns det inte några krav på införseltillstånd eller godkännande (6 kap. 6 § alkohollagen). För att skydda folkhälsan ställs vissa allmänna krav vid för-

¹ Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat (HSLF-FS 2022:63).

säljningen, som till exempel att alkoholhaltiga preparat inte får lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att användas i berusningssyfte (6 kap. 7 §).

För servering av spritdrycker, vin, starköl, och andra jästa alkoholdrycker och av alkoholdrycksliknande preparat krävs tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (8 kap. 1 §). Serveringstillstånd får endast meddelas den som visar att han eller hon är lämplig att utöva verksamheten med hänsyn till personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt. Sökanden ska genom att avlägga ett prov visa att han eller hon har de kunskaper om lagen och anslutande föreskrifter som krävs för att på ett författningsenligt sätt utöva serveringsverksamheten (8 kap. 12 §).

Den som avser att bedriva servering med folköl ska anmäla verksamheten hos den kommun där serveringen ska ske (8 kap. 8 §). Av regeringens proposition Vissa ändringar i alkohollagen (prop. 2000/01:97 s. 70) framgår att syftet med anmälningsplikten är att göra det möjligt för kommunerna att bygga upp ett kommunalt register över försäljare av folköl och att kommunerna ska få kännedom om de näringsidkare som säljer eller serverar folköl så att de kan bli föremål för tillsyn. Den som är anmälningskyldig ska utöva egenkontroll över serveringen.

Tillsyn

Tillsynen över efterlevnaden av alkoholregleringen delas mellan flera myndigheter.

Folkhälsomyndigheten har enligt 9 kap. 1 § första stycket alkohollagen tillsyn över efterlevnaden av lagen och anslutande föreskrifter, med undantag för reglerna om marknadsföring i 7 kap. och om partihandel i 4 kap. 2 §. Myndigheten anses även ha ett tillsynsvägläggande uppdrag. Detta framgår dock inte av lagen. I den gamla alkohollagen fanns en sådan bestämmelse där det framgick att Statens folkhälsoinstitut, numera Folkhälsomyndigheten, kunde meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen. När den nya alkohollagen skulle införas angav regeringen i propositionen En ny alkohollag (prop. 2009/10:125 s. 171) att bestämmelsen inte behövde föras över till den nya lagen eftersom rätten att ge vägledning följer av tillsynsansvaret.

Folkhälsomyndighetens tillsyn över handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat omfattar bland annat kontroll av att myndighetens föreskrifter om teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat (HSLF-FS 2022:63) efterlevs. Föreskrifterna reglerar bland annat denaturering och kravet på att kontrollbolag ska anlitas i vissa fall. De reglerar vidare att aktörer som säljer, köper, för in eller importerar teknisk sprit eller alkoholhaltiga preparat anmäler detta till Folkhälsomyndigheten.

Länsstyrelserna har ansvar för tillsynen inom länet och ska även biträda kommunerna med råd i deras verksamhet (9 kap. 1 § andra stycket). Enligt propositionen Förslag till alkohollag (prop. 1994/95:89 s. 110–111) ligger i det uppdraget att utöva tillsyn över kommunernas tillämpning av lagens bestämmelser om serveringstillstånd och servering. Bestämmelsen får alltså anses föreskriva att länsstyrelserna har ansvar för tillsyn över kommunernas tillståndsprövning och tillsynsarbete.

Kommunerna och Polismyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som avser servering av alkoholdrycker, vilket som framgått ovan inkluderar även folköl, och alkoholdrycksliknande preparat samt över detaljhandeln med folköl (9 kap. 2 §).

Konsumentverket utövar tillsyn både över marknadsföring enligt marknadsföringslagen och enligt alkohollagens bestämmelser om marknadsföring i 7 kap. alkohollagen. Tillsynen över alkohollagens bestämmelser om marknadsföring gentemot den som har serveringstillstånd får, när det gäller marknadsföring på serveringsstället, vid sidan av Konsumentverket även utövas av kommunen (9 kap. 3 §). I regeringens proposition Vissa alkoholfrågor, m.m. (prop. 1998/99:134 s. 139) anges att kommunernas tillsyn omfattar marknadsföringen inne på serveringsställenas lokaler och den marknadsföring som sker i omedelbar anslutning härtill, till exempel reklam i fönster och på skyltar, markiser och parasoller.

Enligt 9 kap. 4 § utövar Skatteverket tillsyn över dem som är berättigade att bedriva partihandel med alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat när det gäller efterlevnaden av 4 kap. 2 § och partihandlarens försäljning, utförsel och export av dessa varor.

Tillsynsmyndigheternas befogenheter

En tillståndshavare, eller den som annars bedriver verksamhet med stöd av alkohollagen ska enligt 9 kap. 13 § första stycket på begäran lämna tillsynsmyndigheten tillträde till driftställe med tillhörande lokaler och tillhandahålla handlingar som rör verksamheten. Dessutom ska denne utan ersättning hjälpa till vid tillsynen, lämna varuprover som behövs och redovisa uppgifter om verksamhetens omfattning och utveckling. Skyldigheten gäller enligt andra stycket även i förhållandet mellan en partihandlare och Skatteverket.

I 14 § i samma kapitel föreskrivs krav på att bokföringen i tillståndspliktiga verksamheter och verksamheter som annars bedrivs med stöd av lagen ska var så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Den som bedriver verksamheten är skyldig att på begäran av en tillsynsmyndighet visa upp bokföringen.

När det gäller den som bedriver servering eller detaljhandel med folköl finns enligt 9 kap. 15 § en skyldighet att lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och att ge tillsynsmyndigheten tillträde till verksamhetens lokaler.

Polisen ska enligt 9 kap. 9 § första stycket på begäran lämna annan tillsynsmyndighet den hjälp som behövs vid tillsynen enligt 13–15 §§. En sådan begäran får enligt andra stycket göras endast om det kan befaras att åtgärden inte kan vidtas utan att polisens särskilda befogenheter behöver vidtas eller det annars finns synnerliga skäl.

Kommunernas tillsyn över detaljhandeln med och servering av folköl innefattar bland annat kontroll av att reglerna om ålderskontroll efterlevs. För denna kontroll finns när det gäller detaljhandel en möjlighet för kommunen att genomföra så kallade kontrollköp (15 a §). Kontrollköpet går till så att en person, som har fyllt 18 år och har ett ungdomligt utseende, handlar folköl för att se om säljaren begär legitimation. Kontrollköpets syfte är att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut folkölen om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år. Det som framkommer vid kontrollköpet får inte ligga till grund för några sanktioner.

Informationsutbyte mellan myndigheter

En kommun är skyldig att skicka sina beslut i ärenden enligt alkohollagen till Folkhälsomyndigheten, den länsstyrelse som berörs av beslutet och till Polismyndigheten. Om beslutet avser de särskilda bestämmelserna om marknadsföring, ska en kopia av beslutet också skickas till Konsumentverket (9 kap. 7 § första stycket).

Kommunen ska också på begäran av en annan tillsynsmyndighet lämna de uppgifter som myndigheten behöver för sin tillsyn. Det finns även en skyldighet för kommunen att på begäran av Skatteverket eller Tullverket lämna de uppgifter som behövs för beskattning eller påförande av tull (9 kap. 8 § första stycket).

Polismyndigheten ska enligt andra stycket underrätta andra tillsynsmyndigheter om förhållanden som är av betydelse för dessa myndigheters tillsyn. Någon begränsning av vilken typ av information det handlar om finns inte även om det oftast torde röra sig om information om brister avseende ordning och nykterhet i samband med servering av alkohol.

Kronofogdemyndigheten ska enligt tredje stycket underrätta den tillståndsmyndighet det berör om en tillståndshavare brister i sina skyldigheter att betala skatter eller socialavgifter. På begäran av länsstyrelsen ska en sådan underrättelse även göras till denna myndighet.

Enligt fjärde stycket ska Polismyndigheten och 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.

I alkoholförordningen (2010:1636) finns ytterligare bestämmelser om vissa myndigheters underrättelseskyldighet. Länsstyrelsen ska underrätta Folkhälsomyndigheten om förhållanden som är av betydelse för myndighetens tillsyn. Folkhälsomyndigheten ska underrätta berörda länsstyrelser och kommuner samt Polismyndigheten om beslut som Folkhälsomyndigheten fattat i ärenden enligt alkohollagen. Konsumentverket ska underrätta Folkhälsomyndigheten om beslut av större vikt som avser de särskilda bestämmelserna för marknadsföring av alkoholdrycker i 7 kap. alkohollagen.

Vidare är enligt 9 kap. 16 § alkohollagen Skatteverket skyldig att underrätta Folkhälsomyndigheten om Skatteverket i sin kontrollverksamhet får anledning att anta att brott begåtts mot bestämmelserna i alkohollagen. Av propositionen En ny alkohollag (2009/10:125 s. 173)

framgår att det primära syftet med bestämmelsen är att komplettera tillsynen och kontrollen över handeln med teknisk sprit.

Sanktioner

Kommunernas tillsyn över alkoholservice innefattar bland annat ordning och nykterhet på serveringsstället, ålderskontroll, brandsäkerhet och personal. Tillsynen omfattar även tillståndsinnehavarens lämplighet. Vid överträdelser får kommunen meddela tillståndsinnehavaren en erinran. I allvarigare fall eller vid upprepade överträdelser får en varning meddelas (9 kap. 17 §).

Systemet bygger på en åtgärdsstrappa. Förstahandsalternativet vid överträdelser av lagen ska vara erinran eller varning. Återkallelse av serveringstillståndet blir aktuellt till exempel när tillståndshavaren har brutit mot alkohollagen eller vad som i övrigt gäller för tillståndet på ett sådant sätt att en varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd, eller om denne har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till (9 kap. 18 §). Några bestämmelser som reglerar kommunens rätt att meddela förelägganden vid sin tillsyn över servering av alkoholdrycker finns inte i alkohollagen. Om servering av alkoholdrycker bedrivs utan tillstånd gäller straffbestämmelserna om olovlig försäljning av alkohol i 11 kap. 3 § 1 alkohollagen.

Som framgått ovan utövar Konsumentverket tillsyn över efterlevnaden av både marknadsföringslagens regler och över alkohollagens bestämmelser om marknadsföring. Tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna gentemot den som har serveringstillstånd får, i fråga om marknadsföring på serveringsstället, också utövas av kommunen. Kommunen förfogar i dessa fall inte över några marknadsrättsliga sanktioner enligt marknadsföringslagen. För kommunen gäller i stället även i dessa fall alkohollagens sanktionssystem i 9 kap. 17 och 18 §§ alkohollagen.

För att kunna bedriva detaljhandel med eller servering av folköl krävs, som också framgått ovan, inte något tillstånd. En kommun har därmed inte någon möjlighet att vid uppkomna missförhållanden i samband med sådan verksamhet ingripa genom återkallelse av ett tillstånd på det sätt som kan ske mot en innehavare av serveringstillstånd. Kommunen kan dock enligt 9 kap. 19 § vid behov förhindra

fortsatt försäljning av folköl genom ett meddelande om förbud mot att fortsätta verksamheten. Ett sådant förbud meddelas för en tid av sex eller 12 månader. Om ett meddelande anses för ingripande får kommunen i stället meddela verksamhetsutövaren en varning.

Det är den kommun där försäljningsstället är beläget som ska besluta om ingripande enligt paragrafen. Saknas fast försäljningsställe beslutar den kommun där det företag som bedriver försäljningen har sitt säte eller där den person som bedriver försäljningen har sin hemvist. Om personen inte har hemvist inom landet beslutar Stockholms kommun. I de fall detaljhandel med eller servering av folköl bedrivs utan stöd i lagen gäller straffbestämmelsen om olovlig försäljning av alkohol i 11 kap. 3 § 1.

Skatteverket har vid sin tillsyn över partihandel enligt 4 kap. 2 § inte några sanktionsmöjligheter enligt alkohollagen. Om Skatteverket vid tillsynen får anledning att anta att det har begåtts brott mot bestämmelserna i den lagen ska myndigheten enligt 9 kap. 16 § göra en anmälan om detta till Folkhälsomyndigheten. Om resultatet av Skatteverkets tillsyn visar att företaget brister i sina skyldigheter kan dock Skatteverket använda dessa uppgifter för att ifrågasätta företagets lämplighet att fortsatt vara godkänd upplagshavare enligt lagen om alkoholskatt. Av regeringens proposition Vissa alkoholfrågor, m.m. (prop. 1998/99:134 s. 100) framgår till exempel att om det uppmärksammas att någon har sålt direkt till konsument, vilket är straffbelagt, ska detta leda till att godkännandet som upplagshavare respektive registreringen som varumottagare ifrågasätts av Skatteverket.

Vid misstanke om brott mot bestämmelserna om handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat kan Folkhälsomyndigheten polis-anmäla verksamheten och i vissa fall, om det är aktuellt, återkalla en beviljad dispens från föreskrifter om alkoholhaltiga preparat eller föreskrifter om teknisk sprit. Myndigheten kan också informera Skatteverket som i vissa fall kan vidta åtgärder. I övrigt har myndigheten inte tillgång till några sanktioner när det gäller tillsynen över handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat.

6.3.2 Tillsynen på tobaksområdet

Tillstånds- och anmälningskrav

Lagen (2018:2088) om tobak och liknade produkter och lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter innehåller bland annat bestämmelser om krav och märkning på produkterna samt bestämmelser om handel.

För att bedriva detalj- och partihandel med *tobaksvaror* krävs tillstånd (5 kap. 1 § första stycket lagen om tobak och liknade produkter). Tillstånd för detaljhandel meddelas enligt 5 kap. 3 § andra stycket av den kommun där försäljningsstället är beläget. Om ett fysiskt försäljningsställe saknas, meddelas tillstånd av den kommun där det företag som vill bedriva sådan handel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe. Tillstånd för partihandel meddelas enligt tredje stycket i samma paragraf av den kommun där det företag som vill bedriva sådan handel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe. En tillståndsreglering ger både en möjlighet att på förhand pröva näringsidkarens lämplighet och vandel och att genom återkallelse av tillståndet förbjuda fortsatt verksamhet.

Den som inte har säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige ska registrera sin försäljning till Folkhälsomyndigheten för att få bedriva distansförsäljning av tobaksvaror till Sverige (5 kap. 5 §).

Den som vill bedriva detaljhandel med *e-cigarett*, *påfyllningsbehållare* och *tobaksfria nikotinprodukter* måste först göra en anmälan om försäljning eller registrera försäljningen. Anmälan ska göras 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 (5 kap. 14 § lagen om tobak och liknade produkter samt 17 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter). Registrering ska ske till Folkhälsomyndigheten av den som vill bedriva gränsöverskridande distansförsäljning av e-cigarett och påfyllningsbehållare (5 kap. 15 §).

Av propositionen Genomförande av tobaksproduktdirektivets bestämmelser om e-cigarett (prop. 2016/17:132 s. 61) framgår att syftet med anmälningsplikten är att underlätta tillsynen genom att tillsynsmyndigheten underrättas om verksamheten och får tillgång till upp-

gifter om den. Den som säljer särskilt farliga e-vätskor ska också ha ett giltigt tillstånd för yrkesmässig överlåtelse. Det gäller för e-vätskor till e-cigarettor och påfyllningsbehållare med en högre halt nikotin än 20 milligram per gram och som enligt CLP-förordningen² ska vara märkta med symbolen dödskalle. Kravet gäller oavsett om man säljer produkten till ett annat företag eller direkt till privatpersoner. Tillstånd ska sökas hos länsstyrelsen där verksamheten bedrivs (7 och 11 §§ förordningen [2008:245] om kemiska produkter och biotekniska organismer och 4 kap. 3 a § Kemikalieinspektionens föreskrifter [KIFS 2017:7] om kemiska produkter och biotekniska organismer).

Möjligheten till återkallelse av försäljningstillstånd ger tillsynsmyndigheterna tillgång till en mer ingripande sanktion än vad som finns vid anmälan om försäljning. Om ett tillstånd återkallas måste ett nytt tillstånd sökas och en ny lämplighetsprövning göras för att försäljningen ska få återupptas. Ett förbud mot försäljning av en anmälningspliktig verksamhet får endast meddelas för en tid av högst sex månader. Därefter kan verksamheten återupptas.

Krav på egenkontroll och ansvar för att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram gäller både vid försäljning av tobaksvaror och försäljning av e-cigarettor, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter. När en näringsidkare ansöker om tillstånd, anmäler försäljning eller registrerar försäljning ska egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för kommunens och Folkhälsomyndighetens tillsyn bifogas. När det gäller tobaksvaror ska även de uppgifter som behövs för tillståndsprövningen bifogas (5 kap. 6, 7 och 16 §§ lagen om tobak och liknande produkter samt 18 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter).

Tillsyn

Tillsynen över att bestämmelserna för tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare samt tobaksfria nikotinprodukter följs är fördelad mellan flera olika myndigheter.

När det gäller *tobaksvaror* utövar kommunen tillsyn över bestämmelserna om rökförbud, utom när det gäller sådana rökfria miljöer och lokaler som faller under Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar (7 kap.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006.

3 § lagen om tobak och liknande produkter). Kommunen utövar enligt paragrafen också tillsyn på fysiska försäljningsställen över bestämmelserna om hälsovarningar, märkning, spårbarhet och säkerhetsmärkning samt marknadsföring. Därutöver har kommunen tillsammans med Polismyndigheten tillsynsansvar när det gäller bestämmelserna om åldersgräns och styckförpackningar samt om anmälningsplikt för försäljning och för nya tobaksvaror (7 kap. 4 §).

För *e-cigarett*er och *påfyllningsbehållare* har kommunen tillsynsansvar på fysiska försäljningsställen över att det enbart tillhandahålls produkter som uppfyller lagens krav på produktanmälan, produktkrav, rapporteringsskyldighet, hälsovarningar, informationsblad, innehållsdeklaration, (7 kap. 3 §). Kommunen ansvarar också för tillsyn på fysiska försäljningsställen vad gäller bestämmelserna om märkning och marknadsföring enligt samma paragraf. Kommunen har dessutom tillsammans med Polismyndigheten ansvar för tillsyn över bestämmelserna om åldersgräns, anmälan om försäljning av *e-cigarett*er och påfyllningsbehållare samt egenkontroll (7 kap. 4 §).

I de fall kommunen inte har tillsynsansvar enligt lagen om tobak och liknande produkter när det gäller produktkrav, produktanmälan, anmälan av nya tobaksvaror, rapporteringsskyldighet, produktkontroll, hälsovarningar, märkning, informationsblad, innehållsdeklaration, registrering och egenkontroll vid gränsöverskridande distansförsäljning samt förbud mot viss tillverkning och försäljning är det i stället Folkhälsomyndigheten som har tillsynsansvar. I 7 kap. 5 § regleras Folkhälsomyndighetens tillsynsansvar.

När det gäller *tobaksfria nikotinprodukter* motsvarar kommunens och Polismyndighetens tillsynsansvar det ansvar som gäller för *e-cigarett*er och påfyllningsbehållare (24 och 25 §§ lagen om tobaksfria nikotinprodukter). Det finns dock inget krav på informationsblad för tobaksfria nikotinprodukter varför någon sådan tillsyn inte sker. Även Folkhälsomyndighetens tillsynsansvar över tobaksfria nikotinprodukter motsvarar tillsynsansvaret för *e-cigarett*er och påfyllningsbehållare, med den skillnaden att den gränsöverskridande distansförsäljningen ska anmälas i stället för att registreras när det gäller tobaksfria nikotinprodukter (26 §).

Folkhälsomyndigheten har ansvar för tillsynsvägledningen avseende hela tobaksområdet när det gäller de områden som kommunen och Polismyndigheten har tillsyn över, förutom när det gäller tillsynen

över marknadsföringsåtgärder (7 kap. 1 § lagen om tobak och liknande produkter samt 22 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter).

Folkhälsomyndigheten är även marknadskontrollmyndighet enligt EU:s marknadskontrollförordning³ och har ansvar för marknadskontrollen av tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare (7 kap. 19 a § lagen om tobak och liknande produkter).

Konsumentverket har tillsynsansvar för sådan marknadsföring som inte sker på eller i anslutning till ett fysiskt försäljningsställe samt över reglerna om sponsring. Därutöver har Konsumentverket också ansvar för tillsynsvägledningen när det gäller kommunens tillsyn över bestämmelserna om marknadsföring av tobaksvaror på eller i anslutning till fysiska försäljningsställen (7 kap. 1 § tredje stycket och 8 § lagen om tobak och liknande produkter samt 22 och 27 §§ lagen om tobaksfria nikotinprodukter).

När det gäller reglerna om sponsring och produktplacering i tv, radio och på videodelningsplattformar har Granskningsnämnden för radio och tv tillsynsansvar för att reglerna följs (16 kap. 2 § radio- och tv-lagen [2010:696]).

Arbetsmiljöverket har tillsynsansvar över bestämmelserna om rökfria lokaler och andra utrymmen som är upplåtta enbart för personal eller där arbetstagare är verksamma (7 kap. 7 § lagen om tobak och liknande produkter).

Länsstyrelsen har tillsynsansvar inom länet över de områden där kommunen eller kommunen tillsammans med Polismyndigheten har ett tillsynsansvar. Länsstyrelsen ska vid sin tillsyn följa kommunernas verksamhet, biträda kommunerna med information och råd samt främja samarbetet mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra (7 kap. 2 § lagen om tobak och liknande produkter samt 23 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter).

Tillsynsmyndigheternas befogenheter

En förutsättning för att tillsynsmyndigheterna ska ha möjlighet att utöva en effektiv tillsyn är att de har de befogenheter som krävs. En tillsynsmyndighet på tobaksområdet har därför rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011 (EU:s marknadskontrollförordning).

myndighetens tillsyn. Vidare har tillsynsmyndigheterna rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen om det behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Dessutom får tillsynsmyndigheten där göra undersökningar och ta prover. Tillsynsmyndigheten får också begära att Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl (7 kap. 17–19 §§ lagen om tobak och liknande produkter samt 32–34 §§ lagen om tobaksfria nikotinprodukter).

En viktig del i kommunernas tillsyn är att reglerna om ålderskontroll efterlevs. För denna kontroll finns en möjlighet för kommunen att genomföra så kallade kontrollköp. Kontrollköpet går till så att en person, som har fyllt 18 år och har ett ungdomligt utseende, handlar en tobaksvara eller annan produkt som omfattas av lagarna för att se om säljaren begär legitimation. Kontrollköpets syfte är att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut produkten om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år. Det som framkommer vid kontrollköpet får inte ligga till grund för några sanktioner (7 kap. 22 och 23 §§ lagen om tobak och liknande produkter samt 37 och 38 §§ lagen om tobaksfria nikotinprodukter).

Som marknadskontrollmyndighet över tobaksvaror, e-cigarettor och påfyllningsbehållare enligt EU:s marknadskontrollförordning har Folkhälsomyndigheten de befogenheter som anges i artikel 14.4 i EU:s marknadskontrollförordning. Det innebär att Folkhälsomyndigheten, för att säkerställa att produkter på marknaden överensstämmer med gällande krav, bland annat kan kräva att få ta del av handlingar, utföra oanmälda inspektioner och få tillträde till lokaler, mark och transportmedel (7 kap. 19 b och 19 f §§ lagen om tobak och liknande produkter).

Informationsutbyte mellan myndigheter

Kommunen och Polismyndigheten ska underrätta varandra om förhållanden som är av betydelse för tillsynen på tobaksområdet. En kommun som har fattat beslut i ett ärende ska skicka en kopia av beslutet till Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och den länsstyrelse som berörs av beslutet. Kommunen ska också underrätta Folk-

hälsomyndigheten om den i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn eller marknadskontroll (7 kap. 20 och 21 § lagen om tobak och liknande produkter samt 35 och 36 §§ lagen om tobaksfria nikotinprodukter).

Sanktioner

För att tillsynsmyndigheternas tillsyn ska bli effektiv har en tillsynsmyndighet möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter samt anslutande föreskrifter ska följas. Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite (7 kap. 9, 12 och 15 §§ lagen om tobak och liknande produkter samt 28 och 31 §§ lagen om tobaksfria nikotinprodukter).

För att bedriva detalj- och partihandel med *tobaksvaror* krävs ett försäljningstillstånd. En kommun får återkalla ett sådant tillstånd om tillståndet inte längre utnyttjas eller om tillståndshavaren inte uppfyller de krav som gällde när tillståndet meddelades. Ett tillstånd får också återkallas om det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på eller i anslutning till försäljningsstället, eller annars inom den tillståndspliktiga verksamheten utan att tillståndshavaren har ingripit. Slutligen får ett tillstånd återkallas om tillståndshavaren har tilldelats en varning utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till (7 kap. 10 § lagen om tobak och liknande produkter).

I stället för återkallelse får kommunen meddela tillståndshavaren en varning, om varning kan anses vara en tillräckligt ingripande åtgärd. Varning får också meddelas tillståndshavaren vid allvarliga eller upprepade överträdelse av det som gäller enligt lagen eller anslutande föreskrifter (7 kap. 11 §).

Vad gäller detaljhandel med *e-cigaretter, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter* saknar kommunerna möjlighet att vid uppkomna missförhållanden i samband med sådan verksamhet ingripa genom att återkalla ett tillstånd på det sätt som får ske mot en innehavare av försäljningstillstånd för tobaksvaror. Kommunen kan dock vid behov meddela ett förbud mot att fortsätta försäljningen av e-cigaretter, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter. Ett sådant förbud får meddelas för en tid av högst sex månader. Om förbud anses för ingripande får kommunen i stället meddela verksamhetsut-

övaren en varning. Kommunens beslut gäller omedelbart om inget annat anges i beslutet. Folkhälsomyndigheten har också en särskild möjlighet att förbjuda att e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter tillhandahålls konsumenterna på marknaden om en typ av eller specifika produkter kan utgöra en allvarlig risk för människors hälsa trots att produkten uppfyller kraven i lagen (7 kap. 13 och 14 §§ lagen om tobak och liknande produkter samt 29 och 30 §§ lagen om tobaksfria nikotinprodukter).

Folkhälsomyndigheten får som marknadskontrollmyndighet besluta de förelägganden som behövs för att EU:s marknadskontrollförordning ska följas. Ett beslut om föreläggande enligt artikel 14.4 i förordningen eller ett beslut om föreläggande om att förordningen ska följas får förenas med vite. Folkhälsomyndigheten får bestämma att beslut om åtgärder för marknadskontroll enligt artikel 14.4 och beslut om förelägganden om att förordningen ska följas ska gälla omedelbart (7 kap. 19 c–e §§ lagen om tobak och liknande produkter).

Det är olagligt att sälja *tobaksvaror* utan tillstånd. Den som gör det kan dömas för olovlig tobaksförsäljning (10 kap. 1 § lagen om tobak och liknande produkter). Det är inte heller tillåtet att uppsåtligt tillhandahålla tobaksvaror som saknar föreskriven hälsovarning (10 kap. 2 §). Den som överträder dessa förbud kan dömas för olovlig tobakshantering till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om åldersgräns.

När det gäller *e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter* omfattar straffansvaret uppsåtligt brott mot bestämmelserna om hälsovarning och innehållsförteckning samt tillhandahållande i strid med försäljningsförbud som kommunen meddelat. Straffansvaret omfattar också uppsåtlig eller oaktsam försäljning i strid mot bestämmelserna om anmälningsskrav och åldersgräns (10 kap. 4 § lagen om tobak och liknande produkter samt 43–45 §§ lagen om tobaksfria nikotinprodukter).

6.4 Den kommunala tillståndsprövningen

Utredningens förslag: Ansökan om serveringstillstånd och försäljningstillstånd för tobak ska göras på ett av Folkhälsomyndigheten fastställt formulär. Av formuläret ska framgå vilka uppgifter som ska lämnas och vilka handlingar som ska bifogas ansökan.

Regeringen bör ge Folkhälsomyndigheten i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna utforma lärarledda utbildningar för kommunala handläggare om tillämpningen av alkohollagen och lagen om tobak och liknande produkter vid tillståndsprövningen.

6.4.1 En beskrivning av problematiken vid tillståndsprövningen

Myndigheter, branschorganisationer och andra aktörer har till utredningen framfört att tillämpningen av lagstiftningen vid tillståndsprövning för alkoholservice och tobaksförsäljning skiljer sig åt mellan olika kommuner. Svensk dagligvaruhandel och Visita (en bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen) har framfört att det varierar vilken utredning som begärs in vid en ansökan om tillstånd. De har också framfört att det föreligger omotiverade skillnader i bedömningen vid tillståndsprövningen. IOGT-NTO har bekräftat den bilden.

Den kritik mot handläggningen som framförts visar att bestämmelserna om kraven för att erhålla och behålla ett tillstånd tolkas olika beroende på i vilken kommun ärendet handläggs. Det kan leda till en olik behandling av näringsidkarna både när det gäller möjligheten att få tillstånd och omfattningen av den administrativa börda som handläggningen medför. Enhälligt har framförts att skälet till olikheterna är bristande kompetens hos handläggarna samt avsaknad av stöd och vägledning för tolkning och tillämpning av lagstiftningen. Eftersom tillståndsprövning är en kommunal uppgift handläggs ärendena av en stor mängd personer som – i vart fall i mindre kommuner – inte kan förväntas ha djup expertkunskap inom området.

Kommunala alkohol- och tobakshandläggares förening (KAF-T) har i skrivelser (S2020-08807) till regeringen framfört att det finns ett stort behov hos kommunerna av vägledning och konkreta råd för tolkningen av lagstiftningen och att den vägledning som i nuläget ges

av Folkhälsomyndigheten inte är tillräcklig. KAF-T har även påpekat att det inte finns någon nationellt samordnad grundutbildning för alkoholhandläggare och att detta leder till att problemen fördjupas. Även länsstyrelserna har framfört att det finns stora skillnader i kommunernas beslut och framhållit behovet av ytterligare stöd och vägledning till kommunerna för en enhetlig tolkning av lagstiftningen.

6.4.2 Åtgärder för att underlätta handläggningen

Det behövs en tydligare och starkare statlig styrning

Reglerna om tillstånd för att servera alkohol och sälja tobak är i många fall svårtolkade och lämnar stort utrymme för olika bedömningar. Det förhållandet att ansökningarna utreds i olika omfattning och att det görs olika tolkningar av lagstiftningen leder till fler domstolsprocesser vilket är kostsamt både för näringsidkarna och kommunerna.

För att tillförsäkra en likabehandling av näringsidkarna som är oberoende av lokalisering samt en effektiv tillståndsprövning och tillsyn behövs enligt utredningen en tydligare och starkare statlig styrning. Folkhälsomyndigheten är den myndighet som har det nationella ansvaret för folkhälsofrågor och bör därför vara den myndighet som ska stå för den styrningen.

En tillståndsansökan ska ske på ett standardiserat formulär

Processen för att erhålla tillstånd börjar med en ansökan. För att underlätta handläggningen hos kommunen är det viktigt att det redan inledningsvis i processen finns en enhetlighet kring vad som krävs för att tillstånd ska kunna ges. Det är därför otillfredsställande att en ansökan kan vara utformad på olika sätt och att det saknas tydlig handledning för vilken information som en ansökan bör innehålla. Det leder till en ojämlig och rättsosäker handläggning för den enskilde näringsidkaren. Särskilt påtagligt blir det för den näringsidkare som bedriver verksamhet i olika kommuner, som för samma typ av verksamhet kan behöva skicka in olika handlingar och sedan få olika bedömningar.

Ett sätt att göra handläggningen mer enhetlig och effektiv både för kommunerna och sökandena är att tillskapa standardiserade for-

mulär som ska användas vid ansökan om tillstånd i alla kommuner. Formulären bör innehålla information om vilka uppgifter som ska lämnas och vilka handlingar som ska bifogas ansökan. Det bör vara Folkhälsomyndigheten som ska ansvara för att utforma sådana formulär. Formulären bör innefatta beskrivningar av vilka uppgifter en näringsidkare ska komma in med anpassat till de olika administrativa förutsättningar som kan förekomma. Det är viktigt att formulären kan implementeras i de olika system som kommunerna redan använder för handläggning, utan att innehållet i formulären förändras. Formulären ska vara teknikneutrala och utformas så att de kan användas i en e-tjänst. Genom formulären blir ansökningsförfarandet likställt inom landet och en mer rättssäker tillämpning kan uppnås vid en ansökan om tillstånd. En bestämmelse om att ansökan ska göras på ett sådant fastställt formulär föreslås därför införas i alkohollagen och lagen om tobak och liknande produkter.

En utbildning för alkohol- och tobakshandläggare bör tas fram

Som KAF-T har påpekat saknas det en nationellt samordnad utbildning för alkohol- och tobakshandläggare. Handläggningen av tillståndsärenden enligt alkohol- och tobakslagstiftningen är inte en enkel uppgift och de kommunala handläggarnas kompetens behöver stärkas. Folkhälsomyndigheten har tidigare haft ett regeringsuppdrag på alkoholområdet att genomföra utbildningsinsatser för kommunala alkoholhandläggare (Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Folkhälsomyndigheten, S2021/05130). Detta är ett pågående arbete och har hittills resulterat i skriftlig information och vägledning på hemsidan samt korta filmer om tillämpningen. KAF-T och länsstyrelserna har till utredningen uppgett att den webbaserade vägledningen inte har fått den avsedda effekten på alkoholområdet. Behovet av att höja handläggarnas kompetens kvarstår därför både på alkohol- och tobaksområdet. Folkhälsomyndigheten bör därför tillsammans med länsstyrelserna få ett regeringsuppdrag att utforma utbildningar för alkohol- och tobakshandläggare. Folkhälsomyndigheten bör vara samordnande myndighet och länsstyrelserna bör när uppdraget genomförs bistå med relevant kunskap för att ta tillvara tidigare erfarenheter från genomförda utbildningar. För att säkerställa ett gott resultat bör utbildningarna vara lärarledda. Att utbildningarna ska vara lärarledda

innebär inte att utbildningarna måste hållas med alla medverkande på plats. Utbildningarna kan även ges på distans med hjälp av informations- och kommunikationsteknik. Sådana lärarledda utbildningar kan förväntas bidra till en mer enhetlig tillämpning av lagstiftningen framför allt vid tillståndsprövningen men även vid tillsynen.

Förslagen ovan bör leda till att handläggarnas kompetens höjs och att handläggningen av tillståndsärenden blir mer likvärdig inom landet.

6.5 Folkhälsomyndighetens ansvar för tillsynsvägledning och tillsyn enligt alkohollagen

Utredningens förslag: Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledande uppdrag ska framgå av alkohollagen.

Det ska tydliggöras att Folkhälsomyndigheten inte har tillsynsansvar över bestämmelserna om servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat eller över detaljhandel med folköl.

6.5.1 Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledande uppdrag enligt alkohollagen

I regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) anges att syftet med tillsynsvägledning är att styra och stödja den operativa tillsynen för att på så sätt öka enhetligheten i tillsynen och motverka obefogade olikheter vid tillämpningen av de regler som gäller för den verksamhet som är föremål för tillsynen. För tillsynsområden där tillsynen utförs av mer än ett organ bör det finnas en statlig myndighet som ansvarar för samordningen av tillsynen.

Tillsynsvägledning anses bestå av tre huvudkomponenter;

- uppföljning och utvärdering,
- samordning av tillsynsverksamheten, samt
- råd och stöd till tillsynsorganen.

Uppföljning av tillsynsorganens tillsynsverksamhet kan till exempel ske genom att uppgifter inhämtas från tillsynsorganen om vilken tillsyn som har bedrivits och om vilket resultat som tillsynen visat. Ut-

värdering kan avse analyser av varför ett visst resultat som tillsynsorganen redovisar ser ut på ett visst sätt.

Samordning av tillsynsverksamheten inom ett tillsynsområde kan ske informellt genom kontakter och samarbete mellan tillsynsorganen. Samarbetet kan även ges fastare former genom skriftliga överenskommelser.

Råd och stöd handlar om att till de kommunala handläggarna dels ge vägledning för att öka deras förmåga att planera och genomföra sin tillsyn på ett effektivt och rättssäkert sätt, dels ge redskap för att de självständigt ska kunna göra bedömningar som är nationellt likvärdiga. En sådan vägledning innefattar att ge vägledning för tolkningen av de bestämmelser som handläggarna tillämpar vid sin tillsyn. Det innebär i sin tur att vägledningen också indirekt ger stöd vid tillståndsprovningen. Råd och stöd kan ges på olika sätt. Vanligt är att den ansvariga myndigheten publicerar vägledningar, som till exempel handböcker eller liknande, och besvarar frågor som kommer in till myndigheten. Innan den nya alkohollagen infördes fanns det en handbok för tillämpningen av alkohollagen som gavs ut av dåvarande Statens folkhälsoinstitut. När den nya alkohollagen trädde i kraft 2011 slutade myndigheten att uppdatera handboken. År 2014 slogs Statens folkhälsoinstitut och Smittskyddsinstitutet samman och bildade Folkhälsomyndigheten.

I Folkhälsomyndighetens instruktion anges att myndigheten ansvarar för bland annat tillsynsvägledning i enlighet med vad som anges i lag eller förordning. I alkohollagen föreskrivs emellertid endast att Folkhälsomyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av lagen och anslutande föreskrifter. Att myndigheten har ett tillsynsvägledande ansvar är således inte uttryckligen reglerat i lagen, men att detta har varit avsikten vid tillkomsten av alkohollagen framgår av författningskommentaren till lagen. Där anges att rätten att ge vägledning följer av tillsynsansvaret. Det har dock framkommit att det råder viss osäkerhet om så är fallet, vilket i sig är otillfredsställande. Inte heller har ett tillsynsvägledande ansvar för Folkhälsomyndigheten reglerats i alkoholförordningen. Att Folkhälsomyndigheten har ett sådant ansvar inom alkoholområdet skulle således kunna komma att ifrågasättas.

Folkhälsomyndigheten har i en skrivelse till regeringen föreslagit att det ska anges i alkohollagen att myndigheten har ett tillsynsvägledande ansvar. Som jämförelse kan nämnas att när det gäller produkter som omfattas av lagen om tobak och liknande produkter och av lagen om tobaksfria nikotinprodukter har det tillsynsvägledande an-

svaret reglerats direkt i dessa lagar. Det har inte framkommit något som talar mot att reglera tillsynsvägledningsansvaret även i alkohollagen. Med hänsyn till detta och för att undanröja eventuella tveksamheter bör det föras in en bestämmelse i alkohollagen som föreskriver att Folkhälsomyndigheten har ansvar för tillsynsvägledningen.

Det tillsynsvägledande ansvaret avser att stötta såväl kommunerna som Polismyndigheten i deras tillsynsverksamhet. Det bör framgå av den nya bestämmelsen att tillsynsvägledningsansvaret omfattar både kommunernas och Polismyndighetens tillsyn över bestämmelserna om servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat samt över detaljhandeln med folköl.

6.5.2 Folkhälsomyndighetens ansvar för tillsyn enligt alkohollagen bör förtydligas

Folkhälsomyndigheten har utöver det tillsynsvägledande ansvaret även ansvar för viss tillsyn enligt 9 kap. 1 § första stycket alkohollagen. I bestämmelsen undantas den tillsyn som kommunerna utövar över reglerna om marknadsföring och som Skatteverket utövar över partihandeln enligt 9 kap. 3 och 4 §§. Något undantag görs dock inte i lagtexten för den tillsyn som kommunerna eller Polismyndigheten har över servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat samt detaljhandel med folköl enligt 9 kap. 2 §. Förklaringen till det torde vara att bestämmelsen i 9 kap. 1 § också omfattar Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledande uppdrag utan att det uttryckts explicit i bestämmelsen. I bestämmelsen har alltså sannolikt med tillsyn också avsetts tillsynsvägledning.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen bör renodlas till att omfatta endast Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledande ansvar. Den tillsyn som myndigheten har bör i stället regleras i en egen bestämmelse som lämpligen tas in i en ny paragraf (9 kap. 1 a §). För att tydliggöra ansvarsfördelningen bör det av den nya bestämmelsen framgå att även den tillsyn som kommunerna och Polismyndigheten ansvarar för enligt 9 kap. 2 § undantas från Folkhälsomyndighetens ansvar. Det är även på det sättet som myndigheterna i praktiken har delat tillsynsansvaret mellan sig. Det bör således framgå att Folkhälsomyndigheten har ansvar för tillsyn över efterlevnaden av lagen och anslutande föreskrifter om inte någon annan myndighet har ansvar för detta enligt 9 kap. 2, 3 och 4 §§.

6.6 Länsstyrelsens tillsynsansvar och sanktionsmöjligheter

6.6.1 Länsstyrelsens nuvarande tillsynsansvar

Bestämmelserna om länsstyrelsens tillsynsansvar

I 9 kap. 1 § andra stycket alkohollagen föreskrivs att länsstyrelsen har tillsyn inom länet och att länsstyrelsen ska biträda kommunerna med råd i deras verksamhet. Av motsvarande bestämmelser i 7 kap. 2 § lagen om tobak och liknande produkter och i 23 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter framgår att länsstyrelsen ska utöva tillsyn inom länet över kommunens tillsyn av de bestämmelser som kommunen och kommunen tillsammans med polismyndigheten har tillsyn över. I tillsynen ingår att följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, samt främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra.

Det har uppkommit frågor kring länsstyrelsernas roll och befogenheter gentemot kommunerna. Länsstyrelserna har framfört att lagtextens ordalydelse medför att det är oklart vilken tillsyn de ska bedriva. Länsstyrelserna har också påtalat att de saknar verktyg att ingripa när en kommun fattar beslut som länsstyrelsen anser inte är förenliga med alkohol- och tobakslagstiftningen. Deras enda befogenhet är att rikta kritik mot kommunernas beslut.

Bakgrunden till länsstyrelsens tillsynsansvar på alkoholområdet

I den gamla alkohollagen som trädde i kraft den 1 januari 1998 flyttades länsstyrelsernas hantering av serveringstillstånd över till kommunerna (se prop. 1994/95:89 s. 59–60). En anledning till överflyttningen var att länsstyrelsernas arbetsbelastning hade blivit för stor. Antalet serveringsställen hade ökat så kraftigt att det i praktiken var omöjligt för länsstyrelserna att fullgöra sin roll som tillsyns- och expertmyndighet. Inte heller hade länsstyrelserna haft tillräckliga resurser för att utöva en effektiv tillsyn över olika tillståndshavare. En annan anledning var att kommunerna bedömdes ha den bästa lokalkännedomen på området och att visst dubbelarbete kunde undvikas om tillsynen sköttes av kommunen.

Kommunerna gavs huvudansvaret för tillståndsgivningen, tillsynen av restaurangerna, beslut om återkallelse av redan givna tillstånd samt övriga administrativa ingripanden. Under en övergångsperiod skulle dock länsstyrelsen alltid höras innan kommunen fattade beslut i vissa tillstånds- eller sanktionsärenden. Länsstyrelserna, som sedan lång tid tillbaka hade haft det huvudsakliga ansvaret för den regionala och lokala tillsynen, skulle nu ansvara för tillsynen över kommunernas verksamhet och för den regionala uppföljningen.

När det gäller länsstyrelsens nya tillsynsuppdrag anges i förarbetena (prop. 1994/95:89 s. 76) att länsstyrelsens uppgift bör vara att övervaka och stödja kommunernas verksamhet. Detta bör ske både i form av råd och annan vägledning och i form av kontroll av hur en kommun handlägger enskilda ärenden, inbegripet möjligheten att vid anledning inspektera serveringsställen som kommunen lämnat tillstånd till. Det framgår dock vidare att detta inte heller hindrar att länsstyrelsen i rollen som regional samordnare av olika statliga och kommunala tillsynsmyndigheter gentemot restaurangbranschen också bedriver direkttillsyn av restaurangverksamheten. I författningskommentaren uttalas följande:

...den omedelbara tillsynen på det lokala planet över efterlevnaden av bestämmelserna i lagen om servering av spritdrycker, vin och starköl utövas av kommunen och av polismyndigheten. Regleringen innebär inte någon inskränkning av Alkoholinspektionens eller länsstyrelsens möjlighet att utföra sin tillsyn på dessa områden. Länsstyrelsen kan alltså t.ex. göra punktinsatser på serveringsställen för att följa upp kommunernas tillståndsgivning och tillsyn. Det är dock inte meningen att Alkoholinspektionen och länsstyrelserna skall bedriva en med kommunernas tillsyn parallell verksamhet.

Bakgrunden till länsstyrelsens tillsynsansvar på tobaksområdet

Länsstyrelsernas tillsynsansvar på tobaksområdet infördes i och med tobakslagen som trädde i kraft den 1 juli 1993, se propositionen om tobakslag (prop. 1992/93:185 s. 41). Tillsynsansvaret var då begränsat till att avse tillsyn över de rökfria miljöer som kommunen hade det lokala tillsynsansvaret över. Senare när en 18-årsgräns för inköp och införsel av tobaksvaror fördes in i tobakslagen utvidgades kommunernas och länsstyrelsens tillsynsuppdrag till att även omfatta kravet på åldersgräns. I propositionen Åldersgräns vid tobaksköp (prop. 1995/96:228 s. 22 och 23) konstaterades att om någon bryter mot bestämmelserna

om åldersgräns ska de kommunala och regionala tillsynsmyndigheterna, på motsvarande sätt som gäller i övrigt vid tillämpning av tobakslagen, ha rätt att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att åldersgränsen ska följas. Det exemplifierades med att en kommun skulle kunna förbjuda en handlare att sälja tobak till minderåriga, men även att en länsstyrelse skulle kunna meddela ett sådant förbud. En sådan ordning ansågs överensstämja med tobakslagens konstruktion.

Vid genomförandet av Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll i svensk rätt förtydligades länsstyrelsens tillsynsuppdrag, se propositionen Tobakskontroll – genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll m.m. (prop. 2004/05:118 s. 47). Tillsynsuppdraget hade upplevts otydligt och länsstyrelsernas tillsyn varierade påtagligt mellan olika länsstyrelser. Det konstaterades att det i då gällande lagstiftning inte närmare var angivet vad länsstyrelsernas tillsynsansvar innebar. Därför föreslogs att länsstyrelsens tillsynsansvar skulle konkretiseras i lagtext genom att föra in skrivningar om att länsstyrelsen ska följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd. Länsstyrelserna ska också främja samarbetet mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och berörda aktörer. När lagen om tobak och liknande produkter infördes gjordes ytterligare ett förtydligande av bestämmelsen i enlighet med Lagrådets förslag. Av propositionen Ny lag om tobak och liknande produkter (prop. 2017/18:156 s. 208 och 405) framgår att ändringen syftade till att tydliggöra att länsstyrelsens tillsyn inte endast omfattar det som räknas upp i bestämmelsen.

Hur länsstyrelsen ser på sitt tillsynsansvar

Sedan 2013 har länsstyrelserna fått extra medel för att förstärka alkohol- och tobakstillsynen. 2016 beslutade regeringen att ge länsstyrelserna i uppdrag (S2016/01458/FST) att utveckla och kvalitetssäkra arbetet med en strukturerad och likvärdig alkohol- och tobakstillsyn över landet i enlighet med den modell som utvecklats i projektet Sveriges länsstyrelser utvecklar alkohol- och tobakstillsynen (SLATT-projektet).

SLATT-projektets syfte var att skapa en likvärdig tillsyn på alkohol- och tobaksområdet och skulle resultera i en ambitionshöjning för länsstyrelsernas tillsynsarbete samt en höjd aktivitet vad gäller kom-

munernas tillsyn. Genom SLATT-projektet togs en modell fram för hur en likvärdig tillsyn ska bedrivas och återrapporteras samt underlätta ett organiserat och strukturerat samarbete mellan länsstyrelserna⁴.

Länsstyrelserna har tolkat lagen som att tillsynen på alkohol- och tobaksområdet ska vara lika. Tillsynen har delats upp i två delar. En del som avser kontroll av kommunernas handläggning och en del som avser råd och stöd till kommunerna.

Länsstyrelsernas kontaktlänsråd har gjort bedömningen att länsstyrelsen inte ska syssla med egen tillsyn av verksamhetsutövare. Det är även Folkhälsomyndighetens uppfattning. Folkhälsomyndigheten har i en skrivelse till länsstyrelserna den 3 mars 2020 (dnr. 01229–2020) framfört att länsstyrelsen i sitt tillsynsuppdrag har att utföra tillsyn inom sitt geografiska område av kommunens tillsyn. I den tillsynen har Folkhälsomyndigheten framfört att länsstyrelsen kan komma att behöva utföra tillsyn i samband med att ett särskilt ärende granskas. Den tillsynen omfattar endast en slags kontrolltillsyn för att säkerställa att kommunens egen genomförda tillsyn kontrollerats. Folkhälsomyndigheten har vidare framfört att länsstyrelsen också kan vara delaktig i punktinsatser gällande tillsyn i de fall att den samlade uppföljningen inom länet har visat att det föreligger särskilda behov av tillsynsinsatser. Sådan tillsyn ska dock genomföras i samarbete med kommunerna.

I den rådgivande och stöttande verksamheten ingår bland annat nätverksträffar mellan kommunerna och länsstyrelserna, samrådsforum mellan olika aktörer för att stärka samverkan, kompetens- och kunskapsutveckling i kommunerna och rådgivning i enskilda fall.

6.6.2 Förtydliganden av länsstyrelsens tillsynsuppdrag

Utredningens förslag: Länsstyrelsens tillsynsansvar ska klargöras på alkohol- och tobaksområdet. Det ska framgå att tillsynen inom länet omfattar kommunernas tillsyn och i de fall det är aktuellt tillståndsprövning. Länsstyrelsen ska också biträda kommunerna med råd och stöd samt främja samarbete och kunskapsutbyte mellan olika organ.

Länsstyrelsen ska inte längre enligt lagen om tobak och liknande produkter få meddela förelägganden i sin tillsynsverksamhet.

⁴ Idéskrift om att utveckla en likartad tillsyn – En del av länsstyrelsernas arbete med att utveckla alkohol och tobakstillsynen.

Länsstyrelsens tillsynsansvar ska förtydligas

Länsstyrelsens tillsynsansvar har över tid förändrats. På alkoholområdet har länsstyrelsen tidigare varit den myndighet som haft huvudansvaret för både tillståndsprövningen och tillsynen därav. Som nämnts i avsnitt 6.6.1 flyttades dock detta ansvar över till kommunerna när den gamla alkohollagen infördes 1998. Länsstyrelsens tillsynsansvar ändrades då till att omfatta tillsynen inom länet över de områden som kommunen skulle utöva tillsyn över. När det gäller tobaksområdet har länsstyrelsen allt sedan tobakslagen infördes 1993 haft ansvaret inom länet för den tillsyn som kommunen har tillsynsansvar över. Detta har senare preciserats i lagtexten. I tillsynen ingår att följa kommunernas verksamhet och biträda dessa med information och råd, samt främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter.

Såsom lagtext och förarbeten är utformade är det inte klart och tydligt vad länsstyrelsernas tillsynsansvar egentligen ska bestå i. Länsstyrelsens tillsynsuppdrag har tolkats som om uppdraget innefattar tillsyn över kommunernas verksamhet och att ge kommunerna råd och stöd i deras tillsynsverksamhet. I motsats till detta har uttalanden gjorts i förarbeten på både alkohol- och tobaksområdet om att även länsstyrelsen kan utöva tillsyn över verksamhetsutövare på de områden som kommunen ansvarar för. Samtidigt som det också påpekas att det inte är meningen att länsstyrelserna ska bedriva en parallell tillsyn med kommunerna.

Länsstyrelserna har granskat sitt uppdrag genom de beslut som finns för det förstärkta tillsynsuppdrag som länsstyrelsen har haft under perioden 2013–2020. Det som kommit fram vid granskningen, i kombination med vad som föreskrivs i lag och framgår av förarbeten, har resulterat i att länsstyrelserna har tolkat lagen som att tillsynen på alkohol- och tobaksområdet ska vara lika. Länsstyrelserna har delat upp tillsynsansvaret i två delar. En del som består i en faktisk kontroll av kommunernas handläggning och en del som består i råd och stöd till kommunerna. Länsstyrelserna har kommit fram till att avsikten inte varit att de ska göra någon egen tillsyn över verksamhetsutövarna.

Syftet med länsstyrelsens tillsynsansvar får anses vara att se till att kommunerna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt samt att ge råd och stöd åt kommunerna. Såsom uttalats i förarbetena vid tillkomsten av den förra alkohollagen torde det inte vara meningen att kommunen och länsstyrelsen ska utöva en parallell tillsyn. Den otyd-

lighet som uppkommit i lagen på alkoholområdet synes framför allt bestå i länsstyrelsens tidigare roll som tillstånds- och tillsynsansvarig. Vid den tidpunkt när ansvaret av dessa uppgifter flyttades över till kommunen fanns en obenägenhet att släppa allt ansvar från länsstyrelserna på en och samma gång. Länsstyrelsernas erfarenhet på området ansågs kunna vara till nytta under en inledande period. På tobaksområdet finns i förarbeten uttalanden om att länsstyrelsens tillsyn på tobaksområdet även omfattade detaljhandlare. Dessa uttalanden har dock gjorts innan länsstyrelsens tillsynsuppdrag preciseras i tobakslagen. I senare förarbeten har inga liknande uttalanden gjorts.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den otydlighet som uppstått kring länsstyrelsernas tillsynsuppdrag har sin grund i äldre förarbetsuttalanden. Vidare bör noteras att på både alkohol- och tobaksområdet har flera uttalanden gjorts som innebär att länsstyrelsens tillsynsuppdrag är att utöva tillsyn över kommunernas tillsyn samt att lämna kommunerna råd och stöd i sin tillsynsverksamhet. Det är också så länsstyrelsens tillsyn i praktiken har kommit att se ut. Länsstyrelserna utför alltså ingen tillsyn över verksamhetsutövare. Det har inte heller framkommit något behov av en sådan tillsyn. Både länsstyrelsen och Folkhälsomyndigheten har tolkat lagen som att någon sådan tillsyn inte ska göras och myndigheterna har inte heller efterfrågat detta. Det är olyckligt att lagtexten ger utrymme för olika tolkningar. Det är därför viktigt att lagtexten blir klar och tydlig avseende länsstyrelsens tillsynsansvar. Det finns ingen anledning att två tillsynsorgan ska ha ansvar över samma område. Det gör varken att tillsynen blir mer effektiv eller garanterar en bättre efterlevnad av lagar och föreskrifter på området. Lagtexten bör därför formuleras om så att det tydligt framgår att länsstyrelsen, utöver sin rådgivande och stöttande funktion, ska utöva tillsyn över kommunernas tillsyn och tillståndsprovning när sådan förekommer. Det innebär ingen förändring av den tillsyn som sker i praktiken. Länsstyrelserna kan även fortsättningsvis i sitt uppdrag till exempel vara delaktiga i punktin-satser mot verksamhetsutövare för att följa upp kommunernas tillståndsprovning eller tillsyn. En sådan tillsyn genomförs i samarbete med kommunerna.

Länsstyrelsens tillsynsansvar har under tid förändrats. Från att tidigare ha utövat viss tillsyn över verksamhetsutövare har länsstyrelsens tillsyn precisats och kommit att omfatta tillsyn över endast kommunerna. Ordalydelsen i 7 kap. 9 § lagen om tobak och liknande

produkter om länsstyrelsens rätt att meddela förelägganden har dock inte ändrats. Bestämmelserna i paragrafen utformades när länsstyrelsen hade en viss tillsyn över verksamhetsutövare. Bestämmelsen torde enligt sin ordalydelse innefatta en rätt för en länsstyrelse att rikta föreläggande mot en verksamhetsutövare. En sådan rätt har inte länsstyrelsen längre. Hänvisningen till 2 § i 7 kap. 9 § bör därför tas bort.

6.6.3 Länsstyrelsens möjligheter till ingripande mot en kommun

Utredningens bedömning: Det bör inte införas några ytterligare möjligheter för länsstyrelsen att ingripa mot en kommun.

I en skrivelse till regeringen har länsstyrelsen i Kronobergs län (S2020/08516) framfört att länsstyrelserna saknar verktyg när kommunerna meddelar beslut i strid med alkohollagen eller lagen om tobak och liknande produkter. Länsstyrelsens enda möjlighet vid sin tillsyn över kommunernas hantering är att rikta kritik alternativt allvarlig kritik mot en kommun. Ibland väljer kommunen att inte rätta sig efter kritiken. Även Kommunala alkohol- och tobakshandläggares förening (KAF-T) har i en skrivelse till regeringen (S2020/08807) framfört önskemål om att länsstyrelserna ska kunna rikta sanktioner mot en kommun som meddelar beslut som strider mot alkohol- eller tobakslagstiftningen.

Länsstyrelsen i Kronobergs län har särskilt lyft fram problematiken med att det förekommer att vissa kommuner vid sin tillämpning av alkohollagen eller lagen om tobak och liknande produkter fattar beslut som står i strid med lagstiftningens intentioner. Det exempel som hänvisats till rör några kommuner som har tillåtit servering till slutet sällskap genom catering, trots att serveringen inte uppfyllt alkohollagens krav enligt 8 kap. 18 § om att serveringsansvarig ska finnas på plats under hela serveringstiden.

I regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) förespråkas en tydligare statlig styrning av de kommunala tillsynsuppgifterna för att garantera likvärdighet och rättssäkerhet. I skrivelsen uttalar regeringen när det gäller missförhållanden i enskilda kommuner att kraven på åtgärder i första hand bör framföras genom påpekanden, men att i de fall en kommun inte följer

påpekandena bör tillsynsmyndigheten ha möjlighet att ingripa genom förelägganden med krav på åtgärder för att avhjälpa bristen. Vidare uttalar regeringen att ett sådant föreläggande inte bör kunna förenas med vite. Regeringen instämde med Tillsynsutredningens (SOU 2004:100) bedömning att ekonomiska sanktioner inte bör användas för att rätta till brister i tillsynen hos kommuner. Tillsynsutredningen ansåg att det inte är i enlighet med lagstiftningens intentioner att med finansiella medel rätta till brister hos offentliga organ vilka i sig kan ha sin grund i brister på finansiella resurser.

Länsstyrelserna kan som nämnts ovan rikta kritik mot en kommun som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt lagen. Ett beslut om kritik riktas mot kommunens tillsyn eller tillsynsanknutna uppgifter. Därigenom ges kommunen möjlighet att åtgärda bristerna. I de allra flesta fall tar kommunen till sig kritiken och åtgärdar de påtalade bristerna. En kommun kan dock vägra att åtgärda det som länsstyrelsen kritiserat. Ett alternativ som då har diskuterats är att låta länsstyrelserna få möjlighet att meddela förelägganden mot en kommun. Ett beslut om ett föreläggande som inte är förenat med vite innebär i realiteten inte någon skillnad mot de beslut om kritik som länsstyrelserna vid sin tillsyn redan använder sig av. På samma sätt som vid kritik skulle en kommun kunna vägra att följa länsstyrelsernas förslag till åtgärder.

Mot bakgrund av ovanstående anser utredningen att det inte är lämpligt att införa en möjlighet för länsstyrelserna att rikta ett föreläggande med krav på åtgärder mot en kommun som brister i tillsynen. Vare sig det skulle kunna ske med vite eller utan.

Tillsynsutredningen föreslog i sitt betänkande att den yttersta sanktionen mot en kommun som grovt eller under en längre tid åsidosatt sitt tillsynsansvar bör vara att kommunens uppdrag att utöva tillsyn enligt en viss sektorslag flyttas över till en statlig myndighet. Regeringen delade dock inte denna bedömning och uttalade att en sådan överföring förutsätter att det finns en organisation som står beredd att ta emot tillsynsuppgifterna. Länsstyrelsen i Jämtlands län anförde i sitt remissyttrande att en flytt av tillsynsansvar från en kommun till en länsstyrelse inte kommer att kunna genomföras utan problem. Det kommer att ta tid och krävas resurser för att bygga upp en effektiv organisation och rekrytera kompetenta medarbetare.

En möjlighet att flytta över tillsynsuppgifter finns inom livsmedels- och djurskyddsområdena. I propositionen Förbättrad djurskydds- och

livsmedelstillsyn (prop. 2004/05:72 s. 34) motiverades denna ingripande möjlighet med att det samhälleliga ansvaret för att upprätthålla en väl fungerande djurskydds- och livsmedelstillsyn väger så tungt att det får anses befogat att mot en kommuns vilja överföra tillsynsansvaret. Vidare uttalades att en sådan överflyttning endast ska komma i fråga som en sista utväg vid mycket allvarliga eller långvariga brister i en kommuns tillsyn.

En tvångsvis överflyttning av tillsynsansvaret är således en mycket ingripande åtgärd mot kommunerna. Det skulle också leda till stora effekter för länsstyrelsernas arbete och resurser. Det har inte framkommit att det finns så omfattande brister i kommunernas tillsyn att det skulle vara motiverat att gå vidare med ett sådant förslag.

En annan möjlighet, som tidigare diskuterats i dessa sammanhang när det gäller alkoholområdet, är att ge länsstyrelsen klagorätt över en kommuns beslut. Branschsaneringsutredningen föreslog att Alkoholinspektionen skulle få överklaga kommunernas beslut i ärenden om serveringstillstånd och att kommunen skulle ge länsstyrelsen möjlighet att yttra sig i tillståndsärenden, se betänkandet Branschsanering – och andra metoder mot ekobrott (SOU 1997:111). Regeringen ansåg dock att det inte var en lämplig metod för att komma till rätta med kommuner som obstruerar. Några sådana möjligheter infördes därför inte, se propositionen Vissa ändringar i alkohollagen (prop. 2000/01:97 s. 31).

Införandet av en klagorätt är en åtgärd som skulle ta stora resurser i anspråk hos länsstyrelserna. Det skulle även påverka den som beviljats tillstånd av kommunen, eftersom denne måste avvakta utgången i en eventuell process som inletts av länsstyrelsen innan verksamheten kan påbörjas. Utredningen anser att en sådan åtgärd inte står i proportion till de brister som påtalats i kommunernas tillsyn och att en klagorätt därför inte bör införas.

Viktiga metoder för att skapa en framgångsrik tillsyn är dialog och vägledning. Det är också så länsstyrelsens tillsyn över kommunernas tillsynsverksamhet och tillståndsprövning bedrivs i dag, vilket normalt leder till goda resultat. För de undantagsfall där detta inte är tillräckligt kan länsstyrelserna rikta kritik mot kommunen. Utredningens anser att det – mot bakgrund av de nackdelar som andra åtgärder skulle kunna medföra – inte finns tillräckliga skäl för att införa några fler möjligheter för länsstyrelserna att ingripa mot kommunerna. Här kan också noteras att Folkhälsomyndigheten har möjlighet att ta del av

länsstyrelsernas tillsynsbeslut (se avsnitt 6.9.5). På så sätt kan problem i kommunernas tillsyn uppmärksammas.

6.7 Fördelningen av tillsynsansvaret enligt lagen om tobak och liknande produkter

Utredningens förslag: Kommunerna ska utöva tillsyn på fysiska försäljningsställen över förbudet att tillhandahålla tobaksvaror som inte uppfyller produktkraven eller kraven på rapportering. Folkhälsomyndigheten ska ha ansvar för tillsynsvägledningen när det gäller kommunens tillsyn över dessa bestämmelser.

Polismyndigheten ska inte ha tillsynsansvar över förbudet att tillhandahålla nya tobaksvaror som inte har anmälts till Folkhälsomyndigheten. Det ansvaret ska enbart kommunen ha.

Det ska klargöras att det i kommunens och Polismyndighetens tillsyn över försäljningstillstånd även ingår att kontrollera att den som beviljats tillstånd fortsatt uppfyller lämplighetskraven.

6.7.1 Allmänt om fördelningen av tillsynsansvaret

Tillsynsfördelningen enligt lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter är i stort lika för de olika produkterna. Det är kommunen som har huvudansvaret för tillsynen på de fysiska försäljningsställena och Folkhälsomyndigheten på övriga ställen. I vissa fall delas kommunens tillsynsansvar med Polismyndigheten.

Vissa skillnader föreligger dock i fördelningen av ansvaret över tobaksvaror å ena sidan och e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter å andra sidan. I de flesta fall verkar skäl saknas för att det ser olika ut. Tillsynen över dessa produkter bedrivs ofta samordnat och utförs i praktiken av samma handläggare. Det finns därför stora fördelar och effektivitetsvinster med att fördelningen är enhetlig. Dessutom framstår intentionerna med lagstiftningen då mer klart och tydligt.

6.7.2 Kommunen ska ha tillsynsansvar över förbudet att tillhandahålla tobaksvaror som inte uppfyller produktkrav och krav på rapportering

Enligt 7 kap. 3 § lagen om tobak och liknande produkter och 24 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter ska kommunen utöva tillsyn på fysiska försäljningsställen över att bestämmelserna om produktkrav och rapporteringskrav för e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter följs. Det innebär att kommunen ska kontrollera att endast varor som uppfyller kraven på innehåll och utformning samt rapporteringsskyldighet säljs till konsumenter. Folkhälsomyndigheten ska enligt 7 kap. 5 § lagen om tobak och liknande produkter och 26 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter utöva tillsyn över bestämmelserna i de fall kommunen inte har tillsynsansvar. Det innebär att Folkhälsomyndigheten ska kontrollera att produkterna uppfyller kraven på innehåll och utformning samt att tillverkare och importörer fullgör sin rapporteringsskyldighet.

När det gäller motsvarande bestämmelse om produktkrav och rapporteringsskyldighet för tobaksvaror i 2 kap. 1 och 2 §§ samt 4–6 §§ lagen om tobak och liknande produkter har kommunen inget tillsynsansvar. Tillsynen över dessa bestämmelsen utövas enligt 7 kap. 5 § endast av Folkhälsomyndigheten.

I propositionen Åtgärder för ökad folkhälsa på tobaksområdet – genomförandet av EU:s tobaksprodukt direktiv (prop. 2015/16:82 s. 35) bedömde regeringen att tillsynen över innehållsregleringen för tobaksprodukter skulle tillfalla Folkhälsomyndigheten eftersom de hade störst kunskap på området och tillsynsobjekten inte är detaljhandlare utan tillverkare och importörer. Av samma proposition (s. 29) framgår när det gäller rapporteringsskyldigheten att Folkhälsomyndigheten skulle ha ansvaret för den föreslagna rapporteringsskyldigheten eftersom myndigheten redan hade tillsynsansvar för befintlig rapporteringsskyldighet.

Vid införandet av bestämmelserna om produktkrav och rapporteringsskyldighet för e-cigarett och påfyllningsbehållare framfördes i propositionen Genomförande av tobaksprodukt direktivets bestämmelser om e-cigarett (prop. 2016/17:132 s. 62) att tillsynen över tillhandahållandeförbuden på försäljningsställena ska bedrivas av kommunerna. Vid införandet av bestämmelserna för tobaksfria nikotinprodukter konstaterades att motsvarande tillsyn som för e-cigarett

skulle gälla för tobaksfria nikotinprodukter (propositionen Hårdare regler för nya nikotinprodukter, prop. 2021/22:200 s. 195).

Samtliga bestämmelser om produktkrav och rapporteringskrav, förutom kravet om rapportering om marknadskostnader i 2 kap. 5 § lagen om tobak och liknande produkter, är förenade med ett tillhandahållandeförbud som innebär att produkterna inte får säljas om de inte uppfyller föreskrivna krav. Ett sådant förbud innebär för en detaljhandlare att om denne har anledning att anta att en produkt inte uppfyller föreskrivna krav på ingredienser, innehåll, utformning eller rapportering får produkten inte säljas. Detta tillhandahållandeförbud är på så sätt kopplat till detaljhandlaren och det fysiska försäljningsstället. Det är därför lämpligt att kommunen är den som utövar tillsyn över tillhandahållandeförbudet på de fysiska försäljningsställena. Kommunens tillsynsansvar i 7 kap 3 § lagen om tobak och liknande produkter bör därför utvidgas till att även omfatta tillhandahållandeförbuden när det gäller produktkraven och rapporteringsskyldigheten för tobaksvaror. Tillsynsansvaret innebär inte att kommunerna ska bedöma om produkterna är i överensstämmelse med lagens produktkrav eller om tillverkare eller importörer uppfyller sina krav på rapportering. Kommunernas uppgift är att utöva tillsyn över att försäljning inte sker i strid mot ett beslut som meddelats av Folkhälsomyndigheten med anledning av dessa krav.

Kommunala alkohol- och tobakshandläggares förening (KAF-T) har framfört att kommunen inte kan utöva tillsyn över tillhandahållandeförbuden, eftersom det är svårt att känna till om tillverkare och importörer har uppfyllt de krav som ställs på produkterna och rapporteringsskyldigheten. För att underlätta kommunernas tillsyn föreslås därför nu att Folkhälsomyndighetens tillsynsbeslut ska vara offentliga och att Folkhälsomyndigheten ska vara skyldiga att underätta en kommun om sådant som kan vara av betydelse för kommunens tillsyn, se avsnitten 6.9.1 och 6.9.3. Det kan även i detta sammanhang nämnas att Folkhälsomyndigheten enligt 15 § förordningen (2022:1263) om tobaksfria nikotinprodukter ska offentliggöra när en tillverkare eller importör av tobaksfria nikotinprodukter har fullgjort sin rapporteringsskyldighet. Motsvarande krav på offentliggörande gäller även för e-cigaretter och påfyllningsbehållare enligt 2 kap. 8 § förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter. Folkhälsomyndigheten ska även enligt 2 kap. 1 § samma förordning offentliggöra många av de uppgifter som ska rapporteras för tobaksvaror.

Som en följd av att kommunens tillsyn utvidgas till att omfatta tillhandahållandeförbuden på fysiska försäljningsställen avseende produktkrav och rapporteringsskyldighet ska även Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledande uppdrag utvidgas till att omfatta dessa bestämmelser.

6.7.3 Polismyndigheten ska inte utöva tillsyn över förbudet att tillhandahålla nya tobaksvaror som inte har anmälts

Enligt 7 kap. 3 § lagen om tobak och liknande produkter och 24 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter ska kommunen på fysiska försäljningsställen utöva tillsyn över att bestämmelserna om produktanmälan för e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter följs. Det innebär att kommunen ska kontrollera att endast sådana varor som uppfyller kraven på en produktanmälan säljs till konsumenter. Det är dock Folkhälsomyndigheten som enligt 7 kap. 5 § lagen om tobak och liknande produkter och 26 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter utövar tillsyn över att tillverkare och importörer gör en produktanmälan och att den görs på ett fullständigt sätt.

När det gäller motsvarande bestämmelse om produktanmälan av en ny tobaksvara har kommunen enligt 7 kap. 4 § 1 lagen om tobak och liknande produkter ett delat tillsynsansvar med Polismyndigheten över tillhandahållandeförbudet. På motsvarande sätt som för e-cigarett och tobaksfria nikotinprodukter utövar Folkhälsomyndigheten enligt 7 kap. 5 § tillsyn över att tillverkare och importörer har anmält en ny produkt på ett fullgott sätt.

Polisens tillsynsansvar infördes 2010 i dåvarande tobakslagen. I propositionen Olovlig tobaksförsäljning (prop. 2009/10:207 s. 21 och 22) framfördes att polisen har viktiga uppgifter när det gäller att komma till rätta med den olagliga tobakshandeln och att polisen ska ha en uttalad roll som tillsynsmyndighet. Det betonades att eftersom polisen ska bekämpa brott bör huvudregeln vara att kommunen och polisen samarbetar vad gäller efterlevnaden av de straffsanktionerade bestämmelserna i tobakslagen. Det poängterades också att polisens brottsbekämpande arbete skulle underlättas av att polisen genom tillsynsansvaret fick tillträde till lokaler utan att en reell brottsmisstanke förelåg.

Anledning till införandet av Polismyndighetens tillsynsansvar var alltså att kommunen och polisen bedömdes kunna stärka varandra i deras brottsbekämpande respektive regelefterlevande verksamheter.

Polisens tillsynsansvar skulle utövas tillsammans med kommunen och omfatta bestämmelserna om handel med tobaksvaror.

Polismyndighetens och kommunens delade tillsynsansvar återfinns i dag i 7 kap. 4 § lagen om tobak och liknande produkter och gäller framför allt tillsyn över bestämmelser om försäljning som riktar sig mot detaljhandlare. De bestämmelserna finns i lagens 5 kap. Bestämmelsen om anmälan av nya tobaksvaror är ett krav som ställs på tillverkare och importörer. Kravet är förenat med ett tillhandahållandeförbud som innebär att produkten inte får säljas om en anmälan inte fullgjorts.

När kravet på anmälan av nya tobaksvaror infördes uttalades att den praktiska tillsynen av produkter i handeln bör ske i enlighet med strukturen i övrigt i tobakslagen, det vill säga av kommunerna och Polismyndigheten (prop. 2015/16:82 s. 56). Vid införandet av produktanmälan för e-cigarett och påfyllningsbehållare framfördes att tillsynen över tillhandahållandeförbuden på försäljningsställen ska bedrivas av enbart kommunen (prop. 2016/17:132 s. 62). Samma överväganden som för e-cigarett och påfyllningsbehållare gjordes vid införandet av tobaksfria nikotinprodukter (prop. 2021/22:200 s. 195).

Det har inte framkommit några skäl som motiverar varför tillsynsansvaret ska vara fördelat på ett annat sätt gällande tobaksvaror än för övriga produkter. Det är framför allt bestämmelserna som rör försäljning där man har sett ett behov av ett delat tillsynsansvar mellan Polismyndigheten och kommunen. Bestämmelsen om produktanmälan för nya tobaksvaror riktas mot tillverkare och importörer och är inte direkt kopplat till försäljningen av tobaksvaror. Mot den bakgrunden bör Polismyndigheten inte längre ha tillsynsansvar över reglerna om produktanmälan för nya tobaksvaror. Det föreslås därför att kommunen ensam ska ha den tillsynen på fysiska försäljningsställen på det sätt som redan gäller för e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter. Det bidrar också till att det blir en enhetlig tillsynsreglering gällande de olika bestämmelserna om produktanmälan.

6.7.4 Tillsynen över tillståndspliktig försäljning av tobaksvaror

Enligt 7 kap. 4 § lagen om tobak och liknande produkter ska kommunen och Polismyndigheten utöva tillsyn över att bestämmelserna om tillståndspliktig försäljning följs. I det ligger att tillsynsmyndig-

heten både ska kontrollera att den som säljer tobaksvaror har beviljats ett tillstånd och att den som bedriver den tillståndspliktiga verksamheten fortsatt uppfyller kraven för tillståndet.

Av 5 kap. 2 § framgår att ett tillstånd endast får beviljas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheter i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Kravet på skötsamhet och personlig lämplighet kvarstår även efter det att ett tillstånd har meddelats. Tillsynen över den tillståndspliktiga försäljningen bör därför även omfatta lämplighetskraven. I praktiken utövar kommunerna sin tillsyn över tillståndspliktig verksamhet på det sättet redan i dag.

Bestämmelsen ingår dock inte i den uppräkningslista av bestämmelser i 7 kap. 4 § som kommunen och Polismyndigheten ska utöva tillsyn över. Däremot hänvisas till bestämmelsen om krav på tillstånd för försäljning av tobaksvaror i 5 kap. 1 §. För att undanröja eventuella tveksamheter om omfattningen av kommunens och Polismyndighetens tillsynsansvar över tillståndspliktig försäljning bör en hänvisning till lämplighetskravet i 5 kap. 2 § göras i 7 kap. 4 §.

6.8 Administrativa sanktioner

Utredningens förslag: Folkhälsomyndigheten ska i sin tillsynsverksamhet få meddela de förelägganden som behövs för att reglerna om teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat ska följas. Besluten ska få förenas med vite. Vitet ska inte få omvandlas till fängelse.

Den som har överträtt ett vitesföreläggande i alkohollagen ska inte kunna dömas till ansvar för den eller de gärningar som omfattas av föreläggandet.

Det preciseras i lagen om tobak och liknande produkter när en kommun ska återkalla ett försäljningstillstånd och när en kommun ska meddela tillståndshavare en varning. Det görs också en ändring av en återkallelsegrund som innebär att en kommun ska återkalla ett försäljningstillstånd vid allvarliga eller upprepade överträdelser av lagen eller anslutande föreskrifter, om inte en varning kan anses vara en tillräckligt ingripande åtgärd.

6.8.1 Folkhälsomyndigheten ska ha möjlighet till sanktioner vid tillsynen över teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat

Teknisk sprit används inom industrin och för vetenskapliga och medicinska ändamål. Handel med teknisk sprit kräver inte något särskilt tillstånd enligt alkohollagen. Rätten att handla med varorna är i stället kopplad till Skatteverkets godkännande som upplagshavare för dessa produkter enligt 3 kap. 2 § lagen om alkoholskatt. Vid bristande efterlevnad kan Skatteverket besluta om återkallelse av godkännandet som upplagshavare, vilket medför att verksamhetsutövaren förlorar rätten att sälja teknisk sprit enligt alkohollagen. För alkoholhaltiga preparat gäller i princip fri handel. Med alkoholhaltiga preparat avses en vara som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol och inte är alkoholdryck eller teknisk sprit och inte heller är sådant läkemedel som omfattas av läkemedelslagen. Exempel på sådana produkter är kosmetiska preparat, desinfektionsmedel, spolarvätskor, drivmedel, essenser och kosttillskott. Alkohollagen ställer upp vissa krav på de alkoholhaltiga preparaten som motiveras av folkhälsan. Ett alkoholhaltigt preparat som inte är avsett att intas, får till exempel inte genom smak- eller färgsättning genom sin förpackning eller på annat liknande sätt utformas så att det finns risk för förväxling med alkoholdryck eller på annat sätt uppmuntra till intag. I Folkhälsomyndighetens föreskrifter om teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat finns bland annat ett krav på att den som säljer, för in eller importerar teknisk sprit eller alkoholhaltiga preparat ska anmäla detta till myndigheten (5 § HSLF-FS 2022:63).

Det är Folkhälsomyndigheten och Skatteverket till viss del som har tillsynsansvar över verksamhetsutövare som bedriver handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Folkhälsomyndighetens tillsyn omfattar bland annat kontroll av att myndighetens föreskrifter om teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat efterlevs. Befogenheterna i alkohollagen som innebär att en verksamhetsutövare bland annat ska lämna tillträde till lokaler, tillhandahålla handlingar samt lämna varuprover gäller även för Folkhälsomyndigheten när myndigheten utövar sin tillsyn över teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat.

I dagsläget saknar myndigheten möjligheter att förelägga en verksamhetsutövare att komma in med de handlingar som behövs i tillsynen eller att åtgärda brister. Det kan ofta handla om brister i fråga

om denatureringen och att verksamhetsutövaren inte har följt bestämmelserna om denaturering på ett korrekt sätt. För det fall verksamhetsutövaren inte vidtar rättelse efter påpekande från Folkhälsomyndigheten saknar myndigheten påtryckningsmöjligheter för att kunna förmå verksamhetsutövaren att efterfölja lagens krav. Folkhälsomyndigheten har i en skrivelse till regeringen (S2019/05282) framfört att det finns ett behov av att kunna meddela förelägganden och förbud vid denna tillsyn.

Det har tidigare funnits möjlighet för tillsynsmyndigheten, som då var Läkemedelsverket, att meddela verksamhetsutövare en varning, förbud eller i det fall där tillstånd meddelats, återkallelse av tillståndet. Läkemedelsverket hade även rätt att förelägga en försäljare av teknisk sprit att lämna tillträde till lokaler, tillhandahålla handlingar eller lämna varuprover vid vite⁵. Vid införandet av den nya alkohollagen överfördes inte några av dessa sanktioner avseende handel med teknisk sprit till den nya lagen. I förarbetena (prop. 2009/10:125 s. 123) hänvisas i sammanhanget till det straffrättsliga ansvaret för den som till exempel säljer till någon som inte har rätt att köpa teknisk sprit, samt till Skatteverkets möjligheter att återkalla godkännandet som upplagshavare vid överträdelser. Men någon närmare motivering till varför tillsynsmyndighetens möjlighet att meddela förelägganden vid tillsynen togs bort framgår inte. Som jämförelse kan nämnas att Folkhälsomyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för tillsynen när det gäller tobaksvaror, e-cigaretter, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter.

Teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat används inom många områden och bidrar till samhällsnyttiga effekter, men eftersom varorna innehåller alkohol finns en risk att de används för andra ändamål än de är avsedda för. I tillsynen ingår bland annat att kontrollera att produkterna hanteras på ett säkert sätt, samt att produkterna är tillräckligt denaturerade för ändamålet. Denaturering är ett säkerhetskrav och innebär att något ämne tillsätts för att göra produkten otjänlig för förtäring. Syftet med denaturering är att minska risken för att teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat förtärs av misstag, missbrukas eller i övrigt konsumeras som substitut för alkoholdrycker.

En förutsättning för att en tillsynsmyndighet ska ha möjlighet att utöva effektiv tillsyn är att den har de befogenheter som krävs. Även om tillsyn kan ske på mindre ingripande sätt, till exempel genom dia-

⁵ 17 § i den numera upphävda lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m.

loger och frivilliga rättelser, är det viktigt att tillsynsmyndigheten har möjlighet att ingripa när det finns behov. Det kan också uppfattas som mer proportionerligt med denna typ av ingripanden än polisanmälan, vilket är Folkhälsomyndighetens enda möjlighet till ingripande i dagsläget. Teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat innehåller alkohol som kan medföra risk för människors liv eller hälsa vid felaktig hantering. Det är därför motiverat att Folkhälsomyndigheten ska ha befogenhet att meddela de förelägganden som behövs för att reglerna om teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat ska följas. I begreppet föreläggande ligger såväl att det kan röra sig om ett påbud att vidta en viss åtgärd som ett förbud mot en åtgärd. För att dessa beslut ska få genomslag bör myndigheten ha möjlighet att förena besluten med vite.

Ett föreläggande kan riktas såväl mot en juridisk person som mot en fysisk person. Enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) kan utdömda viten, som inte kunnat drivas in, omvandlas till fängelse. Omvandling är inte möjligt när det gäller juridiska personer. Trologtvis kommer Folkhälsomyndighetens vitesförelägganden sällan vara riktade mot en fysisk person. Även om det torde vara i mycket få fall som det skulle kunna bli aktuellt att förvandla vite till fängelse bör emellertid, av rättviseskäl, en regel införas om att vitet inte ska få omvandlas till fängelse.

Enligt Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna finns en rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma gärning, det så kallade dubbelprövningsförbudet. Ett vitesföreläggande skulle kunna meddelas enligt den föreslagna bestämmelsen för överträdelser som är straffbelagda enligt lagen. Det skulle således kunna leda till att en överträdelse kan resultera i både straff och vite. I lagen om tobak och liknande produkter samt lagen om tobaksfria nikotinprodukter har denna risk för dubbla sanktioner hanterats genom en bestämmelse om att den som överträder ett vitesföreläggande eller vitesförbud enligt dessa lagar inte ska dömas för ansvar för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet. En sådan bestämmelse bör även införas i alkohollagen.

6.8.2 Sanktionsbestämmelserna i lagen om tobak och liknande produkter ska förtydligas

Enligt 7 kap. 9 § lagen om tobak och liknande produkter får tillsynsmyndigheterna i tillsynsverksamheten meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen och anslutande föreskrifter ska följas.

Utöver detta får, enligt 7 kap. 10 §, en kommun återkalla ett försäljningstillstånd om tillståndet inte längre utnyttjas, tillståndshavaren inte uppfyller de krav som gällde för tillståndets meddelande, det med tillståndshavarens vetskap förekommit brottslig verksamhet på det fysiska försäljningsstället eller i anslutning till detta, eller annars inom den tillståndspliktiga verksamheten utan att tillståndshavaren ingripit, eller tillståndshavaren har tilldelats varning utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.

Enligt 7 kap. 11 § får kommunen i stället för återkallelse meddela tillståndshavaren en varning om det anses vara en tillräckligt ingripande åtgärd. Enligt andra stycket får en varning också meddelas tillståndshavaren vid allvarliga eller upprepade överträdelse av det som gäller enligt lagen.

Vid den kommunala tillsynen uppstår frågan vilken av dessa åtgärder som i första hand ska väljas. Utifrån hur lagbestämmelserna är utformade är det otydligt när en viss sanktion ska tillämpas framför en annan.

Bestämmelserna om tillstånd infördes i samband med införandet av lagen om tobak och liknande produkter. Tidigare fanns endast en anmälningsplikt. För detaljhandeln innebar anmälningsplikten att en näringsidkare inte fick tillhandahålla tobaksvaror till konsumenter utan att först ha anmält försäljningen till den kommun där försäljningen skulle ske. Vid tillsynen över lagen fick tillsynsmyndigheterna meddela de förelägganden och förbud som behövdes för att lagen eller föreskrifter som hade meddelats med stöd av lagen skulle följas. Vid allvarligare eller upprepade överträdelse fick kommunen förbjuda en näringsidkare att fortsätta försäljningen eller, om förbudet ansågs vara en alltför ingripande åtgärd, meddela en varning.

När tillståndsplikten infördes togs möjligheten för kommunen att meddela en näringsidkare försäljningsförbud bort och möjligheten att återkalla tillståndet infördes. Bestämmelsen om förelägganden och förbud, som numera återfinns i 7 kap. 9 §, lämnades orörd. I propositionen Ny lag om tobak och liknande produkter (prop. 2017/18:156) ges ingen närmare ledning om hur bestämmelserna förhåller sig till

varandra. Det anges dock att bestämmelserna utformades med alkohollagens bestämmelser om återkallelse och varning som förebild. Sanktionerna i alkohollagen är erinran, varning och återkallelse av serveringstillståndet. Någon bestämmelse som ger kommunen eller Polismyndigheten rätt att rikta ett föreläggande mot tillståndshavaren finns inte i alkohollagen. Sanktionsbestämmelserna i alkohollagen är avsedda att fungera som en trappa, där en erinran ska vara en första åtgärd. I de fall bristen inte åtgärdats eller det avser allvarigare brister kan varning meddelas. Om verksamhetsutövaren inte åtgärdar bristerna efter en eller flera varningar ska tillståndet återkallas. Vid mycket allvarliga brister kan tillståndet återkallas utan att föregående varning meddelats.

I alkohollagen framgår det tydligt i vilken ordning och när de olika sanktionsbestämmelserna ska tillämpas. Vid mindre allvarliga brister kan en erinran meddelas, vid allvarliga eller upprepade överträdelser en varning och i de allvarligaste fallen ska tillståndet återkallas. I lagen om tobak och liknande produkter framstår det inte som självklart hur bestämmelserna ska tillämpas och hur de olika sanktionerna förhåller sig till varandra. När överträdelserna som framkommit uppnått en viss allvarlighetsgrad är det rimligt att kommunen använder sig av bestämmelserna om varning och återkallelse. Därför föreslår utredningen att ordet får ska ändras till ska i både varnings- och återkallelsebestämmelserna.

I samband härmed kan även frågan ställas hur bestämmelsen i 7 kap. 10 § 2 förhåller sig till bestämmelsen i 7 kap. 11 § andra stycket. I de fall tillståndshavaren inte uppfyller lämplighetskraven är det möjligt att återkalla tillståndet direkt utan föregående varning enligt 7 kap. 10 § 2 lagen om tobak och liknande produkter. Av författningskommentaren till bestämmelsen framgår att punkten 2 avser sådana brister i tillståndshavarens personliga eller ekonomiska förhållanden att dessa, om förhållandena förelegat vid tillståndsprövningen, inneburit att sökanden inte skulle ha uppfyllt lämplighetskraven i 5 kap. 2 § för att få tillstånd (prop. 2017/18:156 s. 213 och 214). Av 7 kap. 11 § andra stycket framgår att en varning får meddelas tillståndshavaren vid allvarliga eller upprepade överträdelser av det som gäller enligt lagen eller anslutande föreskrifter. Bestämmelserna kan tolkas som att en tillståndshavare som inte uppfyller de krav som gällde för tillståndet kan få tillståndet återkallat direkt utan föregående varning medan den möjligheten saknas vid andra allvarliga och upprepade överträdelser av lagen eller anslutande föreskrifter. Att kunna återkalla ett tillstånd

utan tidigare varning vid en mycket allvarlig överträdelse av lämplighetskravet, men inte vid de allra allvarligaste fallen av överträdelser av andra bestämmelser i lagen, blir oproportionerligt. Enligt 9 kap. 18 § första stycket 3 alkohollagen ska kommunen återkalla ett serveringstillstånd om tillståndshavaren har brutit mot lagen eller vad som i övrigt gäller för tillståndet på ett sådant sätt att varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd. Enligt utredningens bedömning bör allvarliga överträdelser av lagen även på tobaksområdet innebära att tillståndet kan återkallas direkt utan att en föregående varning har meddelats. På så vis blir bestämmelserna också mer enhetliga med alkohollagen vilket även det torde underlätta handläggningen och därmed göra den mer effektiv.

En återkallelse är en synnerligen ingripande åtgärd och bör förekomma endast i de allra allvarligaste fallen. Enligt 7 kap. 11 § ska kommunen meddela tillståndshavaren en varning, om varning kan anses vara en tillräckligt ingripande åtgärd. Vid brister som innebär att en tillståndshavare inte uppfyller kraven för tillståndet men som inte är av det allra allvarligaste slaget kan det finnas skäl för kommunen att i stället för att meddela varning förelägga verksamhetsföreträdaren med stöd av 7 kap. 9 §. Om kommunen ska meddela varning eller förelägga i en sådan situation beror till stor del på vilken typ av överträdelse det är fråga om. Om det är fråga om en överträdelse som består av att en förutsättning för att verksamheten ska få bedrivas inte är uppfylld kan ett föreläggande ofta vara mer verkningsfullt. Antingen uppfyller verksamhetsföreträdaren kravet efter ett eller flera föreläggenanden eller, om så inte sker, ska tillståndet återkallas. Varning bör snarare komma i fråga då verksamhetsutövaren begått en allvarlig överträdelse vid ett visst tillfälle som inte går att rätta till och bör varnas för att det kan komma att ske en återkallelse om det upprepas.

6.9 Informationsutbyte

Utredningens förslag: Folkhälsomyndighetens och länsstyrelsernas beslut enligt lagen om tobak och liknande produkter ska undantas från sekretesskyddet i offentlighets- och sekretessförordningen.

En kommun som har fattat ett beslut som avser marknadsföring i ett ärende enligt lagen om tobak och liknande produkter

och lagen om tobaksfria nikotinprodukter ska skicka en kopia av beslutet till Konsumentverket.

Folkhälsomyndigheten ska underrätta kommunen om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för kommunens tillsyn enligt lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter.

På begäran av kommunen ska Skatteverket lämna de uppgifter som kommunen behöver för sin tillståndsprövning och tillsyn därav enligt lagen om tobak och liknande produkter.

6.9.1 Folkhälsomyndighetens och länsstyrelsens tillsynsbeslut enligt lagen om tobak och liknande produkter ska vara offentliga

För statliga myndigheters tillsyn enligt lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. Vidare gäller sekretess för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Sekretessen gäller dock inte för uppgifter som ska offentliggöras enligt 2 kap. 1 och 8 §§ förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter eller uppgifter som ska offentliggöras enligt 6 § förordningen (2022:1263) om tobaksfria nikotinprodukter. Sekretessen gäller inte heller för beslut i tillsynsärenden som avser tobaksfria nikotinprodukter. Detta regleras genom bestämmelsen i 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen som föreskriver att regeringen ska meddela föreskrifter om i vilken utsträckning sekretessen ska gälla. Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i 9 § och punkterna 61 och 172 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Samma sekretesskydd gäller vid marknadskontroll enligt EU:s marknadskontrollförordning. Marknadskontrollmyndigheternas beslut undantas dock från sekretesskyddet. Vidare ska uppgifter om förhållanden som rör människors hälsa och säkerhet, miljön eller redligheten i handeln lämnas ut om intresset av allmän kännedom har sådan vikt att de bör lämnas ut (30 kap. 23 § offentlighets- och sekretess-

lagen samt 9 § och punkt 151 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen). När det gäller lagen om tobak och liknande produkter är det Folkhälsomyndigheten som är marknadskontrollmyndighet.

Som framgått ovan gäller alltså sekretess hos en statlig tillsynsmyndighet enligt lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter. Statliga myndigheters beslut i tillsynsärenden enligt lagen om tobaksfria nikotinprodukter och beslut vid marknadskontroll enligt lagen om tobak och liknande produkter är dock undantagna från sekretessen, men inte övriga beslut enligt sistnämnda lag.

Folkhälsomyndighetens tillsyn enligt lagen om tobak och liknande produkter mynnar ofta ut i beslut där näringsidkare förbjuds att tillhandahålla produkter till konsumenter på den svenska marknaden. Dessa beslut behöver kommunerna få tillgång till för att kunna säkerställa att de förbjudna produkterna inte tillhandahålls på fysiska försäljningsställen ute i landet. Även handlarna och allmänheten kan behöva denna information. Folkhälsomyndigheten har framfört att nuvarande sekretessregler hindrar att dessa beslut får den spridning som är önskvärd och har i en skrivelse till regeringen (S2019/05282) hemställt att besluten ska undantas från sekretesskyddet i 9 § och bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen.

Som Folkhälsomyndigheten påtalat finns det ofta ett intresse av att uppgifter i ett beslut som har fattats av en statlig myndighet i ett tillsynsärende kommer andra aktörer på marknaden tillhanda. För kommunernas tillsyn är det en nödvändighet för att de ska kunna utöva en effektiv tillsyn och kontrollera att rätt varor tillhandahålls på försäljningsställena. Det är också viktigt att handlarna får information om att en viss produkt inte längre får tillhandahållas så att de kan plocka bort produkten ur sortimentet och därigenom hindra att den når slutanvändarna. Även allmänheten har många gånger ett berättigat intresse av att få del av uppgifter som förekommer i ett beslut som har fattats av den statliga tillsynsmyndigheten. Till exempel kan en konsument ha rätt att få information om eventuella skadeverkningar.

Även när det gäller länsstyrelsens beslut i tillsynsärenden kan det finnas skäl för offentlighet. Länsstyrelsen utövar tillsyn över kommunerna. Syftet med tillsynen är bland annat att ge kommunerna återkoppling på sin tillståndsprovning och tillsyn. Om andra kommuner också kan ta del av tillsynsbesluten kan det bidra till att fler kommuner kan dra lärdom av det som framkommit. Kommunerna kan

få vägledning av besluten och dra nytta av dem i sin tillsynsverksamhet. Länsstyrelsen granskar vid sin tillsyn en kommun och inte en enskild verksamhetsutövare. Detta borde innebära att länsstyrelsens beslut inte behöver innehålla känsliga uppgifter.

Mot bakgrund härav framstår det som ändamålsenligt att Folkhälsomyndighetens och länsstyrelsens tillsynsbeslut enligt lagen om tobak och liknande produkter blir offentliga. Uppgifter i myndigheternas beslut bör därför undantas från sekretessen. Det bör genomföras genom ett tillägg i punkten 61 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen.

6.9.2 En kommun ska skicka en kopia av ett beslut som avser marknadsföring till Konsumentverket

Enligt 7 kap. 20 § lagen om tobak och liknande produkter och 35 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter ska en kommun som har fattat beslut i ett ärende enligt någon av lagarna skicka en kopia av beslutet till Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och den länsstyrelse som berörs av beslutet. En motsvarande bestämmelse finns även i 9 kap. 7 § första stycket alkohollagen, med den skillnaden att kommunen även ska skicka en kopia av beslutet till Konsumentverket om beslutet avser marknadsföring.

På både tobaks- och alkoholområdet ska Konsumentverket utöva tillsyn över bestämmelserna om marknadsföring i de olika lagarna, i de fall inte kommunen har det ansvaret. Kommunens tillsyn omfattar marknadsföringen inne på fysiska försäljningsställen och på serveringsställen samt den marknadsföring som sker i omedelbar anslutning härtill. Konsumentverket ska också ansvara för tillsynsvägledningen på tobaksområdet när det gäller kommunens tillsyn över bestämmelserna om marknadsföring.

Vid tillkomsten av bestämmelsen i dåvarande tobakslagen framhölls i propositionen Olovlig tobaksförsäljning (prop. 2009/10:207 s. 20 och 21) att en underrättelseskyldighet skulle vara till hjälp för Statens folkhälsoinstitut, nuvarande Folkhälsomyndigheten, i dess tillsyn. Vidare framhölls att för att Statens folkhälsoinstitut ska kunna fullgöra sin uppgift att ge råd och annan vägledning till länsstyrelser och kommuner i deras tillsynsverksamhet krävs att myndigheten har möjlighet att på ett strukturerat sätt följa utvecklingen och analysera sakförhållanden. Även länsstyrelsernas och polismyndigheternas till-

syn bedömdes underlättas om de får del av kommunernas beslut. Konsumentverket nämndes inte i detta sammanhang. Vid införandet av bestämmelsen i lagen om tobaksfria nikotinprodukter uttalades dock i propositionen Hårdare regler för nya nikotinprodukter (prop. 2021/22:200 s. 205) att eftersom Konsumentverkets tillsyn är avgränsad är behovet av en underrättelseskyldighet gentemot verket mindre än i förhållande till andra tillsynsmyndigheter. Det bedömdes därför inte behövas en underrättelseskyldighet av kommunens beslut gentemot Konsumentverket.

Utredningen noterar att det i det tillsynsvägledande uppdraget ingår att utvärdera och följa upp kommunens tillsyn. Precis som när det gäller Folkhälsomyndigheten är det viktigt att Konsumentverket har möjlighet att på ett strukturerat sätt följa utvecklingen och analysera sakförhållanden. Den uppgiften underlättas om verket får ta del av kommunens beslut vad avser marknadsföring. Kommunens underrättelseskyldighet bör därför utvidgas i lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter till att omfatta även Konsumentverket, på motsvarande sätt som gäller enligt alkohollagen.

6.9.3 Folkhälsomyndigheten ska ha en underrättelseskyldighet gentemot kommunen

Enligt 7 kap. 21 § lagen om tobak och liknande produkter ska en kommun underrätta Folkhälsomyndigheten om sådant som de har fått kännedom om i sin verksamhet och som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn eller marknadskontroll. Motsvarande underrättelseskyldighet finns även enligt 36 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter. Det finns dock inte någon liknande bestämmelse när det gäller det motsatta förhållandet.

Kommunerna har i dag det huvudsakliga tillsynsansvaret på fysiska försäljningsställen för efterlevnaden av bestämmelserna i lagen om tobak och liknande produkter samt lagen om tobaksfria nikotinprodukter. En stor del av denna tillsyn innebär att kommunen ska kontrollera att endast sådana produkter tillhandahålls som uppfyller de krav som ställs på produkterna. Många av dessa krav ställs på tillverkare och importörer, däribland produktkrav, hälsovarning och rapporteringsskyldighet. Tillsynen över att kraven uppfylls ska bedrivas av Folkhälsomyndigheten. Det innebär att kommunerna inte alltid känner

till om kraven uppfyllts eller inte. Även i andra fall kan kommunen i sin tillsynsverksamhet ha behov av uppgifter som Folkhälsomyndigheten fått del av vid sin tillsyn. För att kommunen ska kunna fullgöra sin uppgift krävs att myndigheten på ett strukturerat och lättillgängligt sätt kan följa utvecklingen och ha den information om produkterna som är nödvändig för tillsynen. Den möjligheten finns inte i dag.

Utredningen anser därför att det ska införas en skyldighet för Folkhälsomyndigheten att underrätta kommunerna om myndigheten i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för kommunens tillsynsuppdrag. Det som avses är endast underrättelser om iakttagelser som har gjorts i verksamheten, någon särskild utredning från Folkhälsomyndighetens sida bör inte krävas. Folkhälsomyndigheten ska bara behöva lämna kommunerna sådana uppgifter som Folkhälsomyndigheten har tillgängliga på grund av sin egen tillsynsverksamhet och som inte behöver efterforskas särskilt.

Uppgifterna skyddas enligt 30 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen av sekretess hos kommunerna om de rör enskilda affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för sådan tillsyns- eller stödverksamhet. Sekretess för enskilda affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat gäller inte för uppgift i tillsynsverksamhet som bedrivs av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, om intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut.

Bestämmelsen om den underrättelseskyldighet som föreslås får sekretessbrytande effekt. En sådan bestämmelse kan innebära ett intrång i näringsidkarens eller den enskildes integritet. Detta intrång måste ställas mot behovet av en välfungerande och effektiv tillsyn av bestämmelserna i lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter. Den föreslagna underrättelseskyldigheten bedöms vara av sådan vikt för tillsynen att behovet av bestämmelsen väger tyngre än det intrång som bestämmelsen kan medföra. Mot bakgrund av det anser utredningen att bestämmelsen är proportionerlig i förhållande till intrånget.

6.9.4 Skatteverket ska på begäran av en kommun lämna ut handlingar som har betydelse för tillståndsprövningen och tillsynen

Enligt 5 kap. 2 § lagen om tobak och liknande produkter ska den som ansöker om tillstånd för att sälja tobak visa att hon eller han med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden är lämplig för att bedriva sådan verksamhet. Sökanden ska bland annat lämna de uppgifter från Skatteverket som kommunen behöver för sin prövning. Uppgifterna ska visa att sökanden tidigare har varit ekonomiskt skötsam och att sökanden har fullgjort sina skyldigheter mot det allmänna. Det rör sig till exempel om uppgifter om momsregistrering, inkomstdeklaration, punktskatter, betalningsuppsmaningar och skatteskulder. Uppgifterna ska lämnas för såväl företaget som för företrädaren och andra personer med betydande inflytande i verksamheten. Flera av dessa uppgifter är skyddade av sekretess hos Skatteverket enligt 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

Uppgifterna kan behöva lämnas även vid kommunens tillsyn av den tillståndspliktiga verksamheten. Kravet på skötsamhet kvarstår även efter det att tillstånd meddelats. Om brister konstateras föreligger inte längre de förutsättningar som gällde för meddelandet av tillståndet, vilket innebär att kommunen till exempel kan återkalla tillståndet eller meddela en varning mot tillståndshavaren. Om uppgifterna inte lämnas in frivilligt måste kommunerna i dag använda sig av förelägganden för att få in handlingarna.

Kommunala alkohol- och tobakshandläggares förening (KAF-T) har framfört att skyldigheten att lämna in uppgifter från Skatteverket vid tillståndsprövningen inte fungerar. Näringsidkaren vet många gånger inte vilka uppgifter som krävs och fyller i de blanketter som ska tjäna som hjälp vid ansökan på ett felaktigt sätt. Den sökande måste då fylla i blanketten på nytt, vilket orsakar mycket merarbete och kan förlänga handläggningstiden med flera veckor. I vissa fall leder det till ett avslagsbeslut utan att ansökan har prövats i sak.

Vid kommunens tillsyn över lämplighetskraven är ett föreläggande ofta det enda sättet att få in korrekta uppgifter. Den som inte vill visa sin olämplighet kan förhålla handläggningen genom att inte lämna uppgifterna vid uppsmaning. Vidare kan den enskilde manipulera uppgifterna, utan att kommunen kan kontrollera uppgifterna hos Skatteverket. KAF-T har framfört att det skulle underlätta för både kom-

munerna och näringsidkare om kommunerna själva har rätt att begära in uppgifter från Skatteverket som kommunerna behöver för sin tillståndsprövning eller tillsyn. Även Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna har i skrivelser (S2019/05282 och S2020/09741) till regeringen framfört att kommunerna har behov av att få begära in uppgifter från Skatteverket vid tillståndsprövning och vid tillsyn.

Vid tillkomsten av tillståndsplikten för tobaksvaror föreslogs i betänkandet En översyn av tobakslagen – Nya steg mot ett minskat tobaksbruk (SOU 2016:14 s. 174) att en bestämmelse skulle införas som innebar att Skatteverket och Kronofogdemyndigheten på begäran av kommunen skulle lämna de uppgifter som kommunen behövde för sin tillståndsgivning. Någon beskrivning av vilka uppgifterna som skulle kunna vara aktuella saknades i betänkandet. Regeringen bedömde i propositionen Ny lag om tobak och liknande produkter (2017/18:156 s. 68) att det inte fanns något behov för kommunerna att inhämta uppgifter från Skatteverket eller kronofogdemyndigheten med hänsyn till att det ankommer på sökanden själv att visa att denne uppfyller lagens krav för att kunna få ett tillstånd.

Bestämmelsen om lämplighetskraven vid tillstånd i 5 kap. 2 § lagen om tobak och liknande produkter har utformats med 8 kap. 12 § alkohollagen som förebild. I likhet med vad som gäller på tobaksområdet får enligt den bestämmelsen serveringstillstånd meddelas endast den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Även i det fallet är det sökanden som i möjligaste mån själv ska införskaffa det underlag som behövs för bedömning av ansökningen. Enligt 9 kap. 8 § fjärde stycket alkohollagen ska dock Skatteverket på begäran av en annan tillsynsmyndighet lämna uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver för sin tillståndsprövning eller tillsyn. Kommunerna kan därför på alkoholområdet, till skillnad från tobaksområdet, själva begära in uppgifter från Skatteverket.

Vid tillkomsten av bestämmelsen om tillstånd på tobaksområdet ansågs att kommunen inte skulle ha några större problem med att få in de handlingar den behövde, eftersom det ligger i sökandens intresse att få ett tillstånd beviljat. Det har nu visat sig att det är problematiskt för kommunerna att få in relevanta handlingar från sökanden. Det har också visat sig svårt att få in sådana uppgifter för att kontrollera tillståndshavarens skötsamhet efter att ett tillstånd beviljats. För att underlätta denna uppgiftsinhämtning bedömer utredningen,

till skillnad från tidigare, att kommunerna bör ges möjlighet att själva hämta in uppgifter från Skatteverket. För att det ska vara möjligt måste en sekretessbrytande bestämmelse om underrättelseskyldighet för Skatteverket, liknande den som gäller på alkoholområdet, införas i lagen om tobak och liknande produkter.

De inhämtade uppgifterna skyddas enligt 30 kap. 20 § offentlighets- och sekretesslagen av sekretess hos kommunerna om de rör enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Det intrång i näringsidkarens eller den enskildes integritet som bestämmelsen om Skatteverkets underrättelseskyldighet skulle kunna innebära måste ställas mot behovet av en välfungerande och effektiv tillståndsprovning och tillsyn enligt lagen om tobak och liknande produkter. Bestämmelsen medför en minskad administrativ börda både för näringsidkaren och kommunen. Den underlättar även ett tidigt ingripande mot näringsidkare som inte uppfyller kravet på lämplighet. Utredningen anser mot den bakgrunden att bestämmelsen är proportionerlig i förhållande till intrånget.

6.9.5 Folkhälsomyndigheten har redan möjlighet att ta del av länsstyrelsernas tillsynsbeslut

Länsstyrelserna utövar tillsyn över kommunerna. Om brister uppdagas vid tillsynen meddelar länsstyrelserna kritik mot kommunen. För att Folkhälsomyndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter att ge råd och annan vägledning till länsstyrelser och kommuner i deras tillsynsverksamhet krävs att myndigheten har möjlighet att på ett strukturerat sätt följa utvecklingen och analysera sakförhållanden. Som ansvarig myndighet på folkhälsoområdet är det av vikt att Folkhälsomyndigheten får information om eventuella brister i gällande regelverk så att myndigheten i förekommande fall kan lyfta frågan till regeringen. Länsstyrelserna skickar i dag sina tillsynsbeslut till Folkhälsomyndigheten på begäran av Folkhälsomyndigheten.

Enligt 6 § förordningen om samordning inom alkohol-, narkotika-, dopnings-, tobaks- och spelområdet (2012:606) ska länsstyrelserna årligen redovisa hur de har utövat sin tillsyn enligt alkohollagen (2010:1622), lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter samt lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter till Folkhälso-

myndigheten. Av 7 § framgår att Folkhälsomyndigheten får meddela närmare föreskrifter om redovisningens utformning.

Genom den årliga redovisningen får Folkhälsomyndigheten information om länsstyrelsernas tillsyn. I denna redovisning kan även ligga att skicka de tillsynsbeslut som länsstyrelserna anser att Folkhälsomyndigheten bör ta del av till myndigheten. Folkhälsomyndigheten kan således på det sättet uppmärksammas på om det framkommit brister i gällande regelverk som föranleder att myndigheten bör vidta åtgärder. Utredningen anser därför inte att det finns något behov av ytterligare bestämmelser om underrättelseskyldighet.

6.9.6 Personuppgiftsbehandling vid informationsutbyte

Konsumentverket och kommunen utövar tillsyn över att vissa bestämmelser i lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter följs, vilket är en uppgift av allmänt intresse. För att utföra den arbetsuppgiften är det nödvändigt med personuppgiftsbehandling av till exempel personnummer, namn och kontaktuppgifter. Personuppgiftsbehandlingen vid det informationsutbyte som föreslås ovan tjänar samma syfte och är av samma slag som det som redan vid tidigare integritetsbedömningar vid tillsynen har ansetts proportionerlig och förenlig med EU:s dataskyddsförordning.

Det finns inget ytterligare behov av reglering av den personuppgiftsbehandling som följer av förslagen om utvidgat informationsutbyte.

6.10 Finansiering av Folkhälsomyndighetens tillsyn

Utredningens förslag: Folkhälsomyndigheten ska få ta ut avgifter för samtliga delar av sin tillsyn över tillverkare, importörer och distributörer av tobaksvaror, örtprodukter för rökning, e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter.

Folkhälsomyndigheten ska också få ta ut avgifter för sin tillsyn över den som bedriver detaljhandel med tobaksvaror, örtprodukter för rökning, e-cigarett och påfyllningsbehållare.

Folkhälsomyndigheten ska få ta ut avgifter för sin tillsyn enligt alkohollagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avgifter enligt alkohollagen.

Det ska framgå av förordningen om tobak och liknande produkter när en avgift för rapporteringsskyldigheten ska betalas och konsekvenserna av en utebliven betalning.

6.10.1 Utgångspunkter enligt direktivet

Det har framkommit att det finns behov av förtydliganden kring vilka tillsynsåtgärder som Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter för och hur avgifterna ska beräknas på tobaksområdet. Kopplat till uppdraget att göra en översyn av tillsynen kan det även uppkomma behov av ändringar på andra områden och beträffande övriga tillsynsmyndigheters rätt att ta ut avgifter. Utredaren ska därför lämna förslag på hur avgiftsfinansieringen av tillsynen av tobak och nikotinprodukter, och vid behov även när det gäller alkohol, kan regleras och förtydligas, och lämna nödvändiga författningsförslag. Alla förslag till reglering av avgifter bör utgå från att avgifterna ska täcka myndigheternas tillsynskostnader och att det är den som omfattas av tillsynen som bör finansiera densamma.

6.10.2 Allmänt om finansiering av tillsyn

Tillsynsmyndigheterna har rätt att ta ut avgifter för en stor del av den tillsyn som i dag bedrivs på alkohol- och tobaksområdet. Kommunerna har rätt att besluta om avgiftsnivåerna för sin tillsyn i enlighet med kommunallagens (2017:725) självkostnadsprincip, medan de statliga avgifterna på tobaksområdet är fastställda i förordning eller myndighetsföreskrifter.

I regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) framhålls att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter och att avgifterna bör ha full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Vilka kostnader som bör ingå i kostnadsunderlaget skiljer sig åt mellan olika tillsynsområden, men de bör ha uppkommit genom tillsynsverksamheten. Till detta hör de administrativa kostnader som kan hänföras till tillsynsverksamheten.

Alkohol samt tobaks- och nikotinprodukter är alla produkter som är skadliga för hälsan. Den som säljer varor som är förknippade med

olika risker bör stå för kostnaderna för den nödvändiga tillsynen av produkterna. Tillsynsmyndigheten bör därför ges full kostnadstäckning för de kostnader som myndigheten har för att utöva en effektiv tillsyn.

Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (tobaksproduktdirektivet) harmoniseras bestämmelser om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror inom Europeiska unionen. Medlemsstaterna måste genomföra direktivets krav, men kan utöver de områden som regleras i direktivet besluta om ytterligare krav.

Den nuvarande regleringen av avgifter på tobaksområdet är inte enhetlig. Detta har delvis sin förklaring i vilka möjligheter som tobaksproduktdirektivet ger till avgiftsuttag för de olika produktkategorierna. Andra skillnader har att göra med att olika delar i regleringen har tillkommit vid olika tidpunkter.

När det gäller alkohol finns inga harmoniserade EU-regler att förhålla sig till. Historiskt har endast kommunerna haft rätt att ta ut avgifter för sin tillsyn på alkoholområdet. I övrigt är tillsynen finansierad genom statliga medel.

6.10.3 Tobak och liknande produkter samt tobaksfria nikotinprodukter

Avgift för produktanmälan

Enligt 2 kap. 3 och 7 §§ lagen om tobak och liknande produkter ska tillverkare och importörer av nya tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare till Folkhälsomyndigheten anmäla alla sådana produkter som de avser att tillhandahålla konsumenter på den svenska marknaden. Även tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter ska enligt 5 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter till Folkhälsomyndigheten anmäla de produkter som de avser att tillhandahålla konsumenter på den marknaden.

Enligt 8 kap. 5 § lagen om tobak och liknade produkter får Folkhälsomyndigheten ta ut avgifter av tillverkare och importörer av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare för att ta emot, lagra,

hantera och analysera uppgifter som lämnas vid en produktanmälan. Folkhälsomyndigheten får även ta ut avgifter enligt 41 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter av tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter för att ta emot, lagra, hantera och analysera och offentliggöra de uppgifter som lämnas till myndigheten i samband med en produktanmälan. Det finns dock ingen motsvarande rätt för Folkhälsomyndigheten att ta ut avgifter av tillverkare och importörer för en produktanmälan av nya tobaksvaror.

Direktivet förutsätter emellertid att det ska lämnas en produktanmälan även för nya tobaksvaror. Skälet till att införa ett krav på en sådan anmälan är enligt punkt 34 i ingressen till direktivet att det är viktigt att utvecklingen av nya tobaksvaror övervakas. Kravet påverkar dock inte medlemsstaternas befogenhet att förbjuda eller godkänna sådana nya produkter.

Enligt artikel 19.3 i tobaksproduktdirektivet finns en möjlighet att införa ett system för att godkänna nya tobaksvaror och att ta ut proportionella avgifter av tillverkare och importörer för godkännandet. Vid införandet av anmälningskyldigheten ansåg regeringen att det inte var nödvändigt att införa ett system för godkännande av nya tobaksvaror. Regeringen framhöll att det räckte med den omfattande anmälningskyldighet som föreslogs (prop. 2015/16:82 s. 56). Någon annan bestämmelse i tobaksproduktdirektivet finns inte som ger medlemsstaterna möjlighet att ta ut avgifter vid hanteringen av nya tobaksvaror. Det finns därför ingen möjlighet att ge Folkhälsomyndigheten rätt att ta ut avgifter för hanteringen av produktanmälan av nya tobaksvaror på motsvarande sätt som för hanteringen av e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter.

Avgift för rapporteringskyldighet

Enligt 2 kap. 2 och 6 §§ lagen om tobak och liknande produkter ska tillverkare och importörer av tobaksvaror och örtprodukter för rökning till Folkhälsomyndigheten lämna uppgifter om produkternas ingredienser och vissa försäljningsuppgifter. Även tillverkare och importörer av e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter har en rapporteringskyldighet och ska, enligt 2 kap. 9 § lagen om tobak och liknande produkter och 14 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter, lämna vissa uppgifter om försäljningen.

Av 8 kap. 6 § lagen om tobak och liknande produkter följer att Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter av tillverkare och importörer av tobaksvaror för att ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra de uppgifter om ingredienser och försäljning som ska lämnas till myndigheten. Folkhälsomyndigheten får även enligt 41 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter ta ut avgifter av tillverkare och importörer för att ta emot, lagra, hantera och analysera uppgifter om försäljning till myndigheten samt för att offentliggöra att rapporteringsskyldigheten har uppfyllts. Motsvarande avgiftsbestämmelse finns inte för rapporteringsskyldigheten av örtprodukter för rökning, e-cigarettor och påfyllningsbehållare.

Enligt artikel 5.8 i tobaksproduktdirektivet får medlemsstaterna ta ut proportionella avgifter av tillverkare och importörer av tobaksvaror för att ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra uppgifter om ingredienser och utsläpp som ska rapporteras till staten. Med stöd av artikeln infördes vid genomförandet av tobaksprodukt-direktivet ett avgiftsuttag för rapporteringsskyldigheten vad gäller tobaksvaror. När det gäller örtprodukter för rökning, e-cigarettor och påfyllningsbehållare som också omfattas av tobaksprodukt-direktivet finns ingen bestämmelse i direktivet som ger medlemsstaterna möjlighet att ta ut avgifter för den rapporteringsskyldighet i 2 kap. 2 och 9 §§ som gäller för tillverkare och importörer av dessa produkter. Det finns därför ingen möjlighet att införa en sådan bestämmelse.

Ytterligare bestämmelser om avgifter för rapportering

Folkhälsomyndigheten har i en hemställan till regeringen (S2021/04826) framfört att det vore önskvärt att det framgår i förordningen om tobak och liknande produkter när avgifter för rapporteringsskyldigheten ska betalas, konsekvenserna av en utebliven betalning och när handläggningen av rapporteringen ska påbörjas. Det skulle underlätta arbetet hos Folkhälsomyndigheten och ge näringsidkaren en större förståelse för handläggningen. En motsvarande bestämmelse finns i 7 kap. 7 § förordningen om tobak och liknande produkter och i 15 d § andra stycket förordningen om tobaksfria nikotinprodukter.

I 8 kap. 6 § lagen om tobak och liknande produkter ges Folkhälsomyndigheten rätt att ta ut avgifter av tillverkare och importörer

av tobaksvaror för att ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra de uppgifter som enligt 2 kap. 2 och 6 §§ lämnas till myndigheten. Bestämmelsen har tidigare varit införd i 8 kap. 3 § samma lag, men har sedan flyttats till en egen paragraf i syfte att förtydliga Folkhälsomyndighetens avgiftsuttag. Av förbiseende infördes då inte något motsvarande bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om avgifterna. I propositionen Genomförande av nya krav på upphettade tobaksvaror (prop. 2023/24:54) föreslås därför att ett sådan bemyndigande ska införas i 11 kap. 17 §. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 maj 2024. Det innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om de avgifter som Folkhälsomyndigheten får ta ut för att ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra uppgifter som lämnas till myndigheten. Med stöd av bemyndigandet bör därför i förordning föreskrivas vad som blir följden av att betalning inte sker inom föreskriven tid.

Folkhälsomyndighetens rätt att ta ut avgift för sin tillsyn

Folkhälsomyndigheten får enligt 8 kap. 3 § lagen om tobak och liknande produkter ta ut avgifter för sin tillsyn över att tillverkare och importörer av tobaksvaror följer bestämmelserna om ingredienser och gränsvärden i 2 kap. 1 § och rapporteringsskyldigheten av ingredienser i 2 kap. 2 §. Myndigheten får också ta ut avgifter för sin tillsyn över att tillverkare och importörer av tobaksvaror uppfyller sin årliga rapporteringsskyldighet om vissa försäljningsuppgifter enligt 2 kap. 6 §. Folkhälsomyndigheten har dock ingen rätt att ta ut avgift för sin tillsyn över att tillverkare och importörer av tobaksvaror har märkt varorna på rätt sätt. Inte heller har myndigheten rätt att ta ut avgifter för sin tillsyn över att tillverkare, importörer och distributörer av örtprodukter för rökning, e-cigarettor och påfyllningsbehållare uppfyller produktkrav, krav på märkning och rapporteringsskyldighet. Myndigheten kan i dag inte heller ta ut avgift för den tillsyn myndigheten har vid detaljhandel enligt lagen.

När det gäller tobaksfria nikotinprodukter får Folkhälsomyndigheten ta ut avgifter enligt 41 § lagen om tobaksfria nikotinprodukter för sin tillsyn av den som bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter. Myndigheten har dock ingen rätt att ta ut avgifter för sin

tillsyn över att tillverkare, importörer och distributörer följer bestämmelserna i lagen.

I tobaksproduktdirektivet finns bestämmelser om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter. Det finns dock inga bestämmelser om tillsyn. Medlemsstaterna har därför rätt att själva bestämma om de vill reglera detta och i så fall på vilket sätt. I lagen om tobak och liknande produkter har kommunen givits det huvudsakliga ansvaret för tillsynen över att bestämmelserna i lagen följs på fysiska försäljningsställen, medan Folkhälsomyndigheten har tillsynsansvar över att tillverkare, importörer och distributörer följer bestämmelserna i lagen samt över detaljhandlarnas regel efterlevnad i de fall då kommunen inte har något ansvar för tillsynen.

Eftersom tillsynen inte är harmoniserad i tobaksproduktdirektivet finns inte heller någon begränsning av vilka kostnader för tillsynen som får finansieras med avgifter. Skillnaden mellan de olika bestämmelserna vad gäller finansieringen av tillsynen tycks bero på att bestämmelserna tillkommit vid olika tidpunkter och att Folkhälsomyndighetens tillsyn i dåvarande tobakslag till en början inte var finansierad genom avgifter. Sedan genomförandet av tobaksproduktdirektivet har dock uttalats att utgångspunkten ska vara att den som säljer varor som är förknippade med faror ska stå för kostnaderna för den tillsyn som behövs för att bestämmelserna ska följas. Det är därför rimligt att den tillsyn som Folkhälsomyndigheten utövar ska finansieras av den som tillsynen avser på samma sätt som en kommun får finansiera sin tillsyn. Det innebär att bestämmelserna om Folkhälsomyndighetens rätt att ta ut avgifter för sin tillsyn enligt lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter bör utvidgas.

När det gäller lagen om tobak och liknande produkter innebär det att Folkhälsomyndigheten, utöver sin redan befintlig rätt att ta ut tillsynsavgifter för tobaksvaror, ska få ta ut avgift för sin tillsyn över att tillverkare och importörer har märkt tobaksvaror på föreskrivet sätt. Dessutom kommer Folkhälsomyndigheten få finansiera sin tillsyn över tillverkare, importörer och distributörer av örtprodukter för rökning, e-cigaretter och påfyllningsbehållare med avgifter. Den utvidgade rätten innebär också att Folkhälsomyndigheten ska få ta ut avgifter för sin tillsyn över den som bedriver detaljhandel enligt lagen.

När det gäller tobaksfria nikotinprodukter innebär det att myndigheten, utöver sin befintliga rätt att ta ut avgifter från detaljhandlare,

också får finansiera sin tillsyn över tillverkare, importörer och distributörer genom avgifter.

Folkhälsomyndigheten ska således få ta ut avgift för all sin tillsyn enligt lagarna. Avgifterna ska ge myndigheten full täckning för de kostnader som myndigheten har för att utöva en effektiv tillsyn. Enligt 11 kap. 17 § lagen om tobak och liknande produkter och 48 § 10 lagen om tobaksfria nikotinprodukter får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om avgifterna. Dessa bemyndiganden kommer utan någon författningsändring omfatta även den utvidgade möjligheten till avgiftsuttag.

6.10.4 Alkohol

Folkhälsomyndighetens rätt att ta ut avgift för sin tillsyn

Folkhälsomyndigheten har enligt 9 kap. 1 § alkohollagen tillsyn över efterlevnaden av lagen och anslutande föreskrifter om inte någon annan myndighet har ansvar för detta enligt 3 och 4 §§. Folkhälsomyndigheten har tillsyn över bland annat tillverkning av alkohol och handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Tillsynen finansieras inte genom avgifter. Folkhälsomyndigheten har till utredningen framfört önskemål om att tillsynen ska avgiftsfinansieras.

Enligt 8 kap. 10 § alkohollagen får en kommun ta ut avgift för tillsynen enligt 9 kap. av den som har serveringstillstånd och av den som bedriver anmälningspliktig detaljhandel med eller servering av folköl.

I regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) anges att tillsyn i normalfallet bör finansieras av avgifter. Utgångspunkten bör också vara att den som bedriver verksamhet som avser varor som är förknippade med olika risker ska stå för kostnaderna för den tillsyn som behövs med anledning av detta. Enligt utredningens bedömning är det rimligt att den tillsyn som Folkhälsomyndigheten utövar ska finansieras av den som tillsynen avser på samma sätt som en kommun får finansiera sin tillsyn. Folkhälsomyndigheten ska således få ta ut avgift för sin tillsyn enligt lagen. Folkhälsomyndigheten ska ges möjlighet till full kostnadstäckning för de kostnader som myndigheten har för att utöva en effektiv tillsyn. Ett bemyndigande bör införas för att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska kunna meddela ytterligare föreskrifter om avgifterna.

7 ANDTS-strategi

7.1 Konsekvenser av en ändrad ANDTS-strategi

Utredningens bedömning: Tobaksfria nikotinprodukter omfattas inte av WHO:s ramkonvention eller tobaksproduktdirektivet, vilket innebär att dessa regelverk inte begränsar hur tobaksfria nikotinprodukter får regleras i nationell lag.

Tobaksvaror och e-cigarettor omfattas av ramkonventionen och tobaksproduktdirektivet och får inte regleras i nationell lag på ett sätt som strider mot vad konventionen och direktivet stadgar.

Konsekvenserna för folkhälsan och bruket i stort bland befolkningen kan på sikt antas bli positiva om nya nikotinprodukter regleras på ett sätt som gör att färre ungdomar använder nikotinprodukter och därigenom att färre nya användare utvecklar ett nikotinberoende. Inte minst på grund av den utbredda användningen av dessa produkter bland ungdomar finns det därför skäl att reglera produkterna i överensstämmelse med de krav som ställs på tobaksvaror och e-cigarettor enligt ramkonventionen och tobaksproduktdirektivet.

7.1.1 Utgångspunkter enligt direktivet

Utredningen ska analysera om en förändring av det övergripande målet för ANDTS-politiken som tar hänsyn till de varierande skadeverkningar som olika tobaks- och nikotinprodukter kan orsaka, står i överensstämmelse med Sveriges åtaganden enligt Världshälsoorganisationens (WHO) ramkonvention om tobakskontroll samt med EU-rätten på tobaksområdet. Utredningen ska också analysera vilka konsekvenser en förändring av det övergripande målet för ANDTS-politiken skulle få för folkhälsan, för barn och unga, för bruket av

tobak och nikotinprodukter i befolkningen samt för det brottsbekämpande och brottsförebyggande arbetet. Det uppdrag som regeringen har gett Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) ska genomgående beaktas i analysen.

7.1.2 Det övergripande målet för ANDTS-politiken

Bakgrund till den nationella strategin för ANDTS

Det övergripande målet för folkhälsopolitiken är att skapa samhällsliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation (propositionen God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik, prop. 2017/18:249, bet. 2017/18:SoU26, rskr. 2017/18:406). Arbetet med att minska skadeverkningarna av alkohol, narkotika, dopningsmedel, tobak och spel om pengar (ANDTS) är centrala delar av den nationella folkhälsopolitiken och har länge varit viktiga mål för folkhälsoarbetet i Sverige. Den svenska ANDTS-politiken bygger på kunskapen om att en av de mest effektiva åtgärderna för att minska ANDTS-relaterade skadeverningar och problem är att begränsa tillgången och tillgängligheten. I Sverige liksom i många andra länder orsakar ANDTS omfattande folkhälsoproblem som drabbar individen, familjen och samhället. Detta innefattar såväl fysisk som psykisk ohälsa, skador, dödsfall, våld och olika sociala problem.

År 2011 beslutade riksdagen att målet för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (ANDT) skulle vara ett samhälle fritt från narkotika och dopning, minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och ett minskat tobaksbruk (propositionen En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken, prop. 2010/11:47, bet. 2010/11:SoU8, rskr. 2010/11:203). Målet avseende tobak innebar att allt tobaksbruk skulle minska och att förhindra att minderåriga börjar använda tobak.

I februari 2016 beslutade regeringen genom en skrivelse till riksdagen en ny ANDT-strategi för perioden 2016–2020 (skr. 2015/16:86). Regeringen bedömde då att det övergripande målet för ANDT-politiken från 2011 skulle ligga fast. I strategin betonades vidare vikten av att tre perspektiv skulle genomsyra allt ANDT-arbete. Dessa var jämlikhets-, jämställdhets- och barn- och ungdomsperspektiven. I stra-

tegin betonades även att hälsofrämjande och preventiva åtgärder inom ANDT-området är av största vikt samt att ett strategiskt samlat ANDT-arbete på samhällets alla nivåer bidrar till minskad förekomst av alkohol- och narkotikamissbruk, minskat bruk av tobak samt minskad användning av dopningspreparat.

Den 22 mars 2021 överlämnade regeringen propositionen En förnyad strategi för politiken avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak samt spel om pengar 2021–2025 (prop. 2020/21:132) till riksdagen. I propositionen föreslog regeringen en samlad nationell strategi med ett gemensamt och utvidgat övergripande mål för ANDTS-politiken. Det mål som föreslogs var ett samhälle fritt från narkotika och dopning med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och spel om pengar samt ett minskat bruk av tobaks- och nikotinprodukter. Riksdagen avtog regeringens proposition och förslaget till ett nytt övergripande mål (bet. 2020/21:SoU25, rskr. 2020/21:375).

Riksdagens tillkännagivande

I samband med att prop. 2020/21:132 avtog lämnade riksdagen ett antal tillkännagivanden till regeringen i ett betänkande. Riksdagen framförde bland annat att regeringen bör återkomma med ett förslag till nytt övergripande mål som tar hänsyn till de varierande skadeverkningar som olika tobaks- och nikotinprodukter kan orsaka (bet. 2020/21:SoU25 punkt 3, rskr. 2020/21:375). I strategin skulle det, enligt riksdagen, vara tydligt vilka olika insatser som måste vidareutvecklas och genomföras samt var ansvaret för insatserna ska ligga.

En ny ANDTS-strategi

I mars 2022 beslutade regeringen genom en skrivelse till riksdagen en ANDTS-strategi för perioden 2022–2025 (skr. 2021/22:213). Regeringen bedömde att insatserna inom ANDT-området och insatserna för att minska skadeverkningarna av överdrivet spelande bör följa en samlad nationell strategi under perioden. Strategin bör bidra till att uppnå regeringens mål om ett samhälle fritt från narkotika och dopning, minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och ett minskat tobaksbruk samt att minska skadeverkningarna av överdrivet spelande (ANDTS). Mål och insatser inom tobaksområdet bör enligt

strategin, förutom tobaksprodukter, även omfatta andra nikotinprodukter, och inom narkotikaområdet även innefatta narkotikaklassade läkemedel. För att främja långsiktighet och kontinuitet bedömde regeringen att det övergripande målet för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken respektive spelpolitiken bör ligga fast.

Det nuvarande nationella målet för svensk tobakspolitik

Det övergripande målet för svensk tobakspolitik har under lång tid varit att minska allt tobaksbruk och förhindra att minderåriga börjar använda tobak (propositionen Mål för folkhälsan, prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145). I samband med regeringens beslut om en förnyad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020, ställde sig regeringen även bakom målet om ett rökfritt Sverige år 2025, vilket innebär att färre än fem procent i befolkningen ska röka (skr. 2015/16:86).

Den svenska tobakspolitiken utgår från att tobakens skadeverkningar kan minskas genom ett brett förebyggande arbete. Särskilt viktiga åtgärder är information, utbildning, opinionsbildning, målgruppsanpassad tobaks- och nikotinavvänjning, rökfria miljöer, skyddande och begränsande lagstiftning med syfte att kontrollera tobaksindustrin samt en aktiv prispolitik. Sådana insatser minskar sammantaget tillgängligheten och kan förändra människors attityder till tobak och nikotin. Det finns ett antal olika produkter som innehåller tobak, till exempel cigaretter, snus, vattenpipstobak och tuggtobak. Utöver tobaksprodukter har det på senare år lanserats olika tobaksfria produkter som innehåller nikotin, exempelvis e-cigaretter och tobaksfria nikotinprodukter som ser ut som och används på samma sätt som snus. Målet för tobakspolitiken omfattar även dessa nikotinprodukter.

Särskilt om barnrättsperspektivet

Barn är en särskilt viktig målgrupp inom folkhälsopolitiken och ANDTS-politiken. Goda uppväxtvillkor som stimulerar barns tidiga utveckling, inlärning och hälsa är avgörande för att uppnå jämlik hälsa både som barn och som vuxen. Insatser för att skydda barn och unga mot eget och andras skadliga bruk av ANDTS utgör en viktig grund för ANDTS-arbetet. Målet för barnrättspolitiken är att barn och unga

ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande (propositionen Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige, prop. 2009/10:232, bet. 2010/11:SoU3, rskr. 2010/11:35). Målet grundar sig bland annat på de åtaganden som Sverige gjort genom att ratificera FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och syftar till att främja och skydda barnets rättigheter och intressen i samhället. Målet innebär att alla barn, såväl enskilda barn som barn som kollektiv, ska få sina rättigheter tillgodosedda. Sedan den 1 januari 2020 är barnkonventionen inkorporerad i svensk rätt genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

7.1.3 Internationella regleringar

WHO

WHO antog den 21 maj 2003 ramkonventionen om tobakskontroll (nedan kallad ramkonventionen). Sverige ratificerade konventionen 2005 (propositionen Tobakskontroll – genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll m.m., prop. 2004/05:118). Konventionen är juridiskt bindande för de länder som ratificerat den och som därmed blivit konventionens parter. Parterna ska se till att konventionens innehåll genomförs i det egna landets lagstiftning. I samband med Sveriges ratificering skärptes den dåvarande tobakslagen (1993:581). Bland annat skärptes reglerna om marknadsföring av tobak. Det infördes även förbud mot lågpriscigarettor och förpackningar med mindre än 19 cigarettor. Samma år förbjöds också rökning i serveringsmiljöer och 2010 förändrades reglerna om försäljning av tobak, för att öka efterlevnaden av tobakslagen.

Ramkonventionen innehåller metoder och strategier med vetenskapligt stöd för att både minska efterfrågan på och tillgången till tobak. Varje part ska utveckla och genomföra fullständiga nationella strategier för tobakskontroll i enlighet med ramkonventionen. För detta ändamål ska varje part besluta om och genomföra effektiva lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att utveckla lämpliga politiska program i syfte att förebygga och minska tobaksbruk, nikotinberoende och exponering för tobaksrök. Konventionen är en minimireglering. Länderna kan ha strängare nationell lagstiftning.

Ramkonventionens målsättning är att skydda nuvarande och kommande generationer från de hälsomässiga, sociala, miljömässiga och ekonomiska konsekvenserna av tobaksbruk och exponering för tobaksrök. Konventionen tar särskilt upp barnets rättigheter och skyddet av dem. Samhället har ansvar för att skydda barnen mot tobaksindustrins försök att rekrytera framtida tobakskonsumenter.

Framväxten av nya tobaks- och nikotinprodukter har diskuterats på partskonferenserna sedan 2008. På partskonferensen 2016 (COP7) uppmanades parterna att förbjuda eller på annat sätt reglera e-cigarettor. Vid följande konferens 2018 (COP8) erkände parterna upphettade tobaksvaror som en tobaksprodukt i ramkonventionens mening. Vid partskonferensen 2024 (COP10) berörde vissa av WHO:s rapporter till parterna nya typer av produkter, till exempel tobaksfria nikotinprodukter.

Tobaksproduktdirektivet

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antog den 3 april 2014 direktiv 2014/40/EU om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (tobaksproduktdirektivet).

I tobaksproduktdirektivet finns bestämmelser om bland annat ingredienser i och utsläpp från tobaksvaror och därmed sammanhängande rapporteringsskyldigheter, vissa aspekter av märkning och förpackning av tobaksvaror inbegripet hälsovarningar samt spårbarhet och säkerhetsmärkning. Direktivet innehåller också bestämmelser om e-cigarettor och påfyllningsbehållare samt örtprodukter för rökning.

Direktivet är bindande i de delar som har tillnärmats och syftar till att underlätta att den inre marknaden för tobaksvaror och relaterade produkter fungerar smidigt. Samtidigt är utgångspunkten en hög skyddsnivå för folkhälsan, särskilt för ungdomar. Genom direktivet ska unionen uppfylla sina skyldigheter enligt WHO:s ramkonvention om tobakskontroll.

Tobaksreklamdirektivet

Europaparlamentet och rådet antog den 26 maj 2003 direktiv 2003/33/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror (tobaksreklamdirektivet). Direktivet syftar till att harmonisera medlemsländernas rättsregler gällande marknadsföring av tobak i tidningar och andra tryckta publikationer, radiosändningar, informationssamhällets tjänster samt sponsring. Med tobaksvaror i direktivet avses alla varor som är avsedda att rökas, snusas, sugas på eller tuggas, om de är tillverkade, även delvis, av tobak.

Medlemsländer ska sträva efter att motverka tobakens hälsoskadliga effekter. I synnerhet de effekter som får till följd att ungdomar utvecklar ett beroende genom marknadsföring av tobaksprodukter.

EU:s cancerplan

EU:s nya plan för att eliminera cancer som presenterades 2021 innehåller en vision om en tobaksfri generation 2024. Planen förespråkar en översyn av nuvarande EU-reglering av tobak och nya tobaksprodukter omfattande bland annat ett förbud mot smaktillsatser, utökad beskattning, förbud mot e-cigarettor och upphettade tobaksvaror i rökfria miljöer, samt åtgärder för att stoppa reklam i digitala kanaler och sociala medier – allt detta i syfte att skydda unga.

7.1.4 Kunskap om tobaks- och nikotinprodukters skadeverkningar

Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och SBU fick den 24 mars 2022 ett regeringsuppdrag (S2022/01825) att sammanställa och tillgängliggöra kunskap om olika tobaks- och nikotinprodukters skadeverkningar. Folkhälsomyndigheten fick det samordnande ansvaret. Den 23 februari 2023 beslutade regeringen om en ändring av uppdraget (S2022/01825 delvis). Enligt ändringen skulle olika produkters skadeverkningar beskrivas i relation till varandra, utifrån myndigheternas sammanställning av tillgänglig kunskap som vilar på vetenskaplig grund.

Myndigheterna har redovisat uppdraget till regeringen i rapporten Kunskap om tobaks- och nikotinprodukters skadeverkningar. I rappor-

ten redovisar myndigheterna sina iakttagelser och drar slutsatser enligt följande.

Sammanställningen av befintlig kunskap om tobaks- och nikotinprodukters skadeverkningar visar att kunskapsläget om produkternas hälsorisker varierar bland annat beroende på hur länge produkten funnits på marknaden, hur många som använder den och hur mycket forskning som finns.

Tobaksvaror för rökning (till exempel cigaretter, cigariller, rulltobak, cigarrer, piptobak och vattenpipstobak) har använts länge och det finns ett starkt vetenskapligt stöd för att tobaksrökning ökar risken för exempelvis cancer, hjärt- och kärlsjukdomar, diabetes typ 2 och komplikationer under graviditeten. För andra produkter är kunskapen mer begränsad. E-cigaretter har använts under en relativt kort period och det saknas därför kunskap om möjliga hälsorisker, framför allt på lång sikt. På kort sikt kan dock användningen bland annat påverka hjärtrytm och blodtryck och försämra blodkärlets funktioner.

Kunskapsläget är också mer begränsat för produkter utan utbredd global användning, såsom snus. Den forskning som finns tyder på att användning av tobakssnus kan öka risken för högt blodtryck, diabetes typ 2 och för att dö efter en hjärtinfarkt eller stroke. Snusning under graviditeten kan öka risken för komplikationer hos fostret och det nyfödda barnet. För nikotinsnus saknas forskning, men alla tobaks- och nikotinprodukter innehåller nikotin som är akuttoxiskt och starkt beroendeframkallande. Forskning om nikotinets effekter visar att människor som exponeras för nikotin på kort sikt påverkas genom en försämring av blodkärlets funktioner samt förhöjd puls och blodtryck. Dessa effekter på hjärta och kärl kan i förlängningen bidra till en ökad risk för hjärt- och kärlsjukdomar. Nikotin under graviditeten kan innebära risker för kvinnan, fostret och det nyfödda barnet.

Att studier saknas eller att underlaget är för osäkert för att avgöra om det finns ett samband eller inte, betyder inte att risker kan utslutas. Alla tobaks- och nikotinprodukter kan leda till beroende och innebära risker för hälsan, även om tobaksrökning är förenat med särskilt stora risker.

Det tar tid att bygga upp kunskap om hälsorisker med tobaks- och nikotinprodukter, både för att forskning i sig tar tid och för att det kan ta lång tid för sjukdomar att utvecklas efter en potentiellt skadlig exponering. För sådana produkter får man därför utgå från den information som finns tillgänglig om de skadliga ämnen som ingår

i produkterna. Till exempel kan kunskap om hälsorisker med nikotin användas för att bedöma risker med nikotinsnus.

Hänsyn bör också tas till utvecklingen av bruket. Användningen av e-cigarettor och nikotinsnus har ökat på senare tid bland unga. Ökningen visar att dessa produkter attraherar yngre personer. Barn och unga är extra känsliga för skadliga ämnen i tobaks- och nikotinprodukter. De bör skyddas genom hälsofrämjande och förebyggande arbete. Det är också i ung ålder som ett beroende ofta utvecklas, och det finns en risk för att unga personer som använder e-cigarettor eller snus senare börja röka.

En av de främsta anledningarna till att tobaksrökningen har minskat i Sverige är det långsiktiga tobakspreventiva arbetet som sker i samverkan mellan flera aktörer. Flera tobakspolitiska åtgärder för att minska bruket har också införts. Just nu skiljer sig regleringen åt mellan produkter, bland annat när det gäller marknadsföringsförbud, förbud mot smak tillsatser, och reglering av nikotinhalt. En reglering för tobaks- och nikotinprodukter som är mer lik den skyddslagstiftning som finns för tobaksrökning skulle minska tillgängligheten och efterfrågan på ett sätt som ökar skyddet för barn och unga.

7.1.5 Förenligheten med WHO:s ramkonvention om tobakskontroll och tobaksprodukt direktivet

WHO:s ramkonvention om tobakskontroll syftar till att skydda nuvarande och kommande generationer från alla former av tobaksbruk. Förpliktelserna i ramkonventionen består av dels minimivillkor som de länder som ratificerat ramkonventionen ska följa, dels rekommendationer. I ramkonventionen görs ingen skillnad mellan olika tobaksprodukter. Utöver ramkonventionens bestämmelser uppmanas parterna att genomföra ytterligare regler för att skydda människors hälsa. Ramkonventionen hindrar inte ett land att införa strängare regler så länge ramkonventionen och internationella regler följs. Efter att ramkonventionen antogs har parterna kommit överens om att också reglera e-cigarettor och upphettade tobaksvaror. Någon överenskommelse om tobaksfria nikotinprodukter finns inte, men produkterna var föremål för diskussion på den senaste partskonferensen (COP10).

I tobaksprodukt direktivet finns bestämmelser om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror inom Europeiska unionen. Medlemsstaterna måste genomföra direktivets krav, men kan på om-

leda till rubbning av hjärtrytmen och tillfälligt höjt blodtryck. Det finns också studier som tyder på att användningen kan irritera luftvägarna och förvärra astmabesvär.

Eftersom kunskapsläget avseende de olika produkterna varierar i stor utsträckning är det inte möjligt att i nuläget med någon säkerhet uttala hur de olika produkternas skadeverkningar förhåller sig till varandra. Forskning om de långsiktiga effekterna av användningen av nikotinprodukter tar tid. Både för att själva forskningen tar tid, men också för att det kan ta lång tid för sjukdomar att utvecklas efter exponering. Till exempel var det först på 1960–70-talet som det blev allmänt känt att rökning har skadliga effekter på hälsan efter årtionden av rökning. Det kan dock konstateras att alla tobaks- och nikotinprodukter vid regelbunden användning leder till beroende och innebär risker för hälsan.

Av Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysnings (CAN) rapporter Tobaks- och nikotinutvecklingen i Sverige 2023 och Den totala konsumtionen av cigaretter och snus i Sverige 2003–2022 framgår att rökningen både bland barn, ungdomar och vuxna har minskat under en längre tid. Samtidigt ses i CAN:s nationella skolundersökning 2023 en viss uppgång av rökningen bland gymnasieelever sedan 2021. En av de främsta anledningarna till att tobaksrökningen har minskat i Sverige är den restriktiva tobakspolitiken och det långsiktiga tobakspreventiva arbetet. Sedan rökfria miljöer infördes 2005 har andelen rökare halverats. Och sedan 2019 när rökfria uteserveringar infördes har andelen rökare minskat ytterligare.

Samtidigt som rökningen har minskat har användningen av snus och e-cigaretter, från att ha legat på relativt stabila nivåer, ökat under de senaste åren. Av CAN:s rapport Den totala konsumtionen av cigaretter och snus i Sverige 2003–2022 framgår att konsumtionen av tobakssnus uttryckt i antal kilo per invånare 15 år och äldre har minskat med 8 procent sedan 2003 men har ökat med 18 procent sedan 2008. Uppgången är speciellt tydlig när konsumtionen mäts i antal dosor. Antal konsumerade snusdosor per invånare 15 år och äldre ökade med 65 procent mellan 2003 och 2022 – från 29 till 47 dosor. I rapporten presenterades också för första gången skattningar av nikotinsnus (av CAN benämnt vitt snus) för 2021 och 2022. Försäljningen beräknades till 77 miljoner dosor nikotinsnus under 2021 och till 140 miljoner dosor för 2022. Detta motsvarar en ökning från 9 till 16 dosor per invånare 15 år och äldre, och är en ökning av försäljningen med

81 procent. Rapporten bekräftar också en ökning av användning av e-cigarett. Försäljningen av vätskor till e-cigarett uppgick till 14 000 liter 2022, en ökning med 350 procent jämfört med 2021 då försäljningen uppgick till 4 000 liter.

Det är framför allt bland barn och unga som en kraftig ökning kan observeras. Av CAN:s återkommande nationella skolundersökningar framgår att användningen av nikotinsnus och e-cigarett ökat kraftigt sedan 2021. Bland niondeklassare har andelen som någon gång provat nikotinsnus ökat från 18 procent år 2021 till 28 procent år 2023 och bland gymnasieelever har nikotinsnus ökat från 34 till 44 procent sedan 2021. Särskilt påtagligt är att andelen flickor som använder nikotinsnus har ökat markant. I 2023 års undersökning framgår att andelen elever som använt e-cigarett under den senaste månaden har ökat från cirka 5–10 procent år 2021 i både nian och gymnasiet, till 17 procent i nian respektive 21 procent i gymnasiet år 2023. När den totala användningen av någon tobaks- eller nikotinprodukt summeras framgår det att 24 procent av niondeklassarna och 42 procent i gymnasiet år 2023 antingen röker cigaretter, snusar eller vejar (använder e-cigarett).

Nikotinsnus och e-cigarett är smaksatta med olika smaksättningar som kan locka särskilt barn och unga. Det förekommer också en omfattande marknadsföring av dessa produkter via sociala medier där många barn och unga finns.

Ett argument som ibland framförs är att nikotinsnus och e-cigarett används som ett sätt att sluta röka. I de skolundersökningar som genomförts framgår dock att många av de ungdomar som börjar använda nikotinsnus eller e-cigarett inte har rökt eller provat andra nikotinprodukter innan. Det går därför inte att säga med någon säkerhet att ungdomar börjar snusa eller veja som ett alternativ till rökning. Det är också svårt att se ett samband mellan den kraftiga ökningen som skett av användningen av nikotinsnus och e-cigarett de senaste åren och att rökningen har minskat. I stället är det mycket som tyder på att de nya produkterna har lockat nya användare av nikotin.

Av A non smoking generations rapport om ungas attityder till tobak 2023, När ska ungas hälsa prioriteras?, framgår att 96 procent av alla tobaksbrukare har börjat i tonåren eller tidigare. Ett tidigt bruk av nikotin ökar risken att fastna i ett starkare beroende än om debuten sker senare i livet och innebär att det blir svårare att sluta. Den som

redan har provat en tobaks- eller nikotinprodukt är också mer benägen att prova en annan.

Det kan alltså konstateras att nikotin är akuttoxiskt, att användningen av de nya nikotinprodukterna är hög bland barn och unga och att bruket ökar i denna grupp. Även om kunskapsunderlaget för dessa produkter är begränsat, kan det konstateras att produkterna är skadliga för hälsan och starkt beroendeframkallande. Mot den bakgrunden är det väsentligt att det övergripande målet för ANDTS-politiken och regleringen av de nya nikotinprodukterna ges en inriktning som särskilt syftar till att minska barns och ungas användning av produkterna. Det finns därför starka skäl att reglera även dessa produkter i överensstämmelse med de krav som ställs på tobaksvaror.

Det är inte helt klarlagt vad som egentligen avses med en förändrad strategi som tar hänsyn till tobaks- och nikotinprodukters varierande skadeverkningar. Eftersom utredningen enligt sina direktiv särskilt har att beakta att barn och ungdomar ska tillförsäkras en trygg och tobaksfri uppväxt, har utredningen också när det gäller strategi-frågan haft den utgångspunkten. Som framgått ovan har utredningen funnit att barnperspektivet talar för att någon skillnad inte bör göras när det gäller reglering av användning, tillverkning och försäljning av de olika produkterna, som inte kan motiveras av att produkterna tekniskt är olika.

När det gäller vuxna kan de nya nikotinprodukterna på individnivå antas innebära ett mindre skadligt alternativ än cigarettökning. I vilken utsträckning vuxna skulle komma att röka om inte produkterna fanns går dock inte med säkerhet att uttala sig om. Som nämnts ovan är det dock svårt att se ett samband mellan den kraftiga ökningen av nikotinprodukter de senaste åren och att rökningen minskat. Under den tid de nya produkterna fått fäste på marknaden har förbud för rökning i allmänna miljöer införts som har haft betydelse både för viljan att börja röka och för förmågan att sluta.

För folkhälsan och bruket i stort i befolkningen kan dock konsekvenserna förväntas bli positiva om samma krav ställs på nya nikotinprodukter som på tobaksvaror, eftersom det kan förväntas leda till att färre ungdomar använder nikotinprodukter och därmed färre nya användare utvecklar ett nikotinberoende.

8 Fri rörlighet och anmälningsplikt

8.1 EU-rättsliga aspekter

Utredningens bedömning: Förslagen är förenliga med EU:s regler om fri rörlighet för varor och tjänster och WTO-regelverken.

Flera av förslagen utgör tekniska föreskrifter och krav på tjänsteverksamhet som enligt anmälningsdirektivet och tjänstedirektivet ska anmälas till Europeiska kommissionen. En del av förslagen ska även anmälas till WTO enligt TBT-avtalet.

8.1.1 Förslagets påverkan på den fria rörligheten

Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan är enligt artikel 34 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) förbjudna mellan medlemsstaterna, eftersom sådana åtgärder kan förhindra den fria rörligheten för varor. Utgångspunkten är att en vara som lagligen får säljas i en medlemsstat också ska få säljas i övriga medlemsstater. Motsvarande reglering för friheten att tillhandahålla tjänster återfinns i artikel 56 i fördraget.

Alla åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, kan utgöra ett hinder för handeln inom gemenskapen ska enligt EU-domstolens praxis anses vara åtgärder med verkan som motsvarar kvantitativa importrestriktioner. Det innebär att även åtgärder som utan åtskillnad gäller både vid handel med inhemska varor och vid införsel kan vara förbjudna.

I betänkandet föreslås vissa åtgärder som skulle kunna vara förbjudna av den anledningen. För lustgas föreslås till exempel anmälningskyldighet vid detaljhandel, ålderskrav och en mängdbegränsning vid försäljning till privatpersoner samt förbud för försäljning i

berusningssyfte. Inom tobaksområdet föreslås exempelvis begränsningar av nikotinhalten i tobakssnus och nikotinsnus samt ett krav på minsta antal tobaksfria nikotinprodukter i styckförpackningar. Inom alkoholområdet föreslås exempelvis krav på serveringstillstånd på svenska fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet, utvidgning av kravet på informationstexter om alkoholens skadeverkningar samt ett främjandeförbud.

För att de föreslagna reglerna ska få genomslag i praktiken behöver myndigheten kunna utöva tillsyn. Denna tillsyn är avgiftsfinansierad och även avgifter kan anses utgöra en åtgärd med verkan som motsvarar en kvantitativ importrestriktion.

Kraven för att en åtgärd ska vara berättigad

Nationella åtgärder som kan hindra utövandet av EUF-fördragets grundläggande friheter kan enligt EU-domstolens rättspraxis vara berättigade om de uppfyller följande fyra förutsättningar:

- de ska tillämpas på ett icke diskriminerande sätt,
- de ska motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset,
- de ska vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem, och
- de ska inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

En åtgärd ska således vara icke-diskriminerande, kunna motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset och vara proportionerlig för att vara berättigad.

Förslagen är inte diskriminerande

De åtgärder som föreslås för lustgas, för tobaks- och nikotinprodukter samt för alkoholdrycker, både i mildrande och skärpande riktning, kommer att gälla både för svenska och för utländska aktörer. Även om åtgärderna är riktade mot verksamhet på svenskt territorium – restauranger och försäljningsställen i Sverige, servering på svenskflaggade fartyg samt införsel till Sverige – gäller de lika oavsett vem som

bedriver verksamheten. Åtgärderna kan därför inte anses vara diskriminerande.

Förslagen är motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset

Åtgärderna i skärpande riktning som föreslås motiveras i samtliga fall av hänsyn till skyddet för människors hälsa eller liv, alltså av tvingande hänsyn till allmänintresset. Det är Sverige som medlemsstat som har att, med beaktande av de krav som är förenade med den fria rörligheten, bestämma på vilken nivå man vill säkerställa skyddet för människors hälsa och liv.

Lustgas är ett ämne som vid inandning orsakar ett rus. Den främsta risken vid enstaka tillfällen av inandning är kortvarig syrebrist och svimning. Vid en frekvent och långvarig användning kan allvarliga nervskador uppkomma. Användningen av lustgas som berusningsmedel har ökat kraftigt under de senaste åren och förekommer framför allt bland barn och unga vuxna. Lustgas är en produkt som till skillnad från tobaks- och nikotinprodukter inte är avsedd att konsumeras. Mot den bakgrunden föreslår utredningen en reglering som innebär ett starkare skydd än det för tobaks- och nikotinprodukter.

Tobakssnus och nikotinsnus innehåller nikotin. Riskerna med konsumtion av dessa produkter har gemensamma drag med riskerna för användningen av andra tobaks- och nikotinprodukter. Nikotin innebär hälsorisker och är mycket beroendeframkallande. Mot den bakgrunden föreslår utredningen regleringar av tobakssnus och nikotinsnus som innebär att skyddet i dessa avseenden läggs i huvudsak på samma nivå som för övriga tobaksvaror och e-cigarettor.

Förslagen till ändringar i alkohollagen syftar framför allt till att minska tillgängligheten till alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat samt att begränsa de hälsorisker och olägenheter som är förenade med bruk av dessa produkter. Genom regleringen om tillstånd för servering på fartyg och utvidgningen av kravet på informations-texter förstärks skyddet för barn och unga.

Åtgärderna avseende lustgas är proportionerliga

Den reglering av lustgas som föreslås innebär krav på anmälan om detaljhandel, ålderskrav och en mängdbegränsning vid försäljning till privatpersoner samt ett förbud mot försäljning i berusningssyfte. Lustgaspatroner till sifoner för matlagning kommer även efter lagens införande att kunna säljas i detaljhandeln.

Anmälningsskyldigheten är nödvändig för att Folkhälsomyndigheten ska kunna utöva tillsyn. Åtgärden är dessutom mindre inskränkande än andra alternativ, som till exempel att införa ett tillståndskrav.

Kraven på åldersgräns och ålderskontroll är nödvändiga för att skydda barn och unga. Åldersgränser för köp finns avseende tobaks- och nikotinprodukter, alkoholdrycker och även för köp av receptfria läkemedel. Ålderskontrollen för dessa varor är central för att upprätthålla en godtagbar nivå för folkhälsan och för att skydda barn och unga från dessa varors skadliga effekter. Användningen av lustgas som ett berusningsmedel lockar särskilt unga personer och när det gäller barn och ungdomar bör målet vara att förhindra all form av användning av ämnen som kan vara skadligt för hälsan.

Mängdbegränsningen och förbudet mot försäljning i berusningssyfte är nödvändiga för att skydda folkhälsan och särskilt barn och ungas hälsa. Regleringen är utformad för att uppnå den målsättningen utan att för den skull gå för långt. Åtgärderna är mindre inskränkande än andra alternativ, som till exempel ett totalförbud mot försäljning av lustgas.

Mängdbegränsningen och ålderskravet gäller även vid införsel. Tullverket ska kontrollera åldersgränsen och antalet behållare vid införsel av lustgas. Reglerna om införsel motsvarar de som redan finns på tobaks- och alkoholområdet. Det är nödvändigt att kraven på försäljning och införsel samordnas för att syftet med begränsningarna ska kunna uppnås.

Mot bakgrund av ovanstående anser utredningen att åtgärderna inte kan anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målsättningen att skydda folkhälsan. Regleringen syftar till att skydda konsumenter och särskilt barn och unga från hälsoriskerna med lustgas, utan att för den skull innefatta onödigt långtgående förbud eller begränsningar. Syftet kan inte nås på något annat, mindre ingripande sätt genom mindre omfattande restriktioner eller genom restriktio-

ner som i mindre utsträckning inverkar på handeln inom EU. Förslaget får därför anses vara proportionerligt.

Förslaget om tillsynsavgifter behövs för att säkerställa en effektiv tillsyn och regelefterlevnad. I och med att utgångspunkten är att avgifterna ska återspegla myndighetens faktiska kostnader för tillsyn går de inte längre än vad som är nödvändigt. Även förslaget om avgifter får därmed anses vara proportionerligt.

Även åtgärderna inom övriga områden är proportionerliga

Förslagen om en högsta tillåtna nikotinhalt för tobakssnus och nikotinsnus och om minsta antal tobaksfria nikotinprodukter i en styckförpackning är motiverade utifrån målsättningen att minska bruket av nikotin som medför risker för folkhälsan. Kraven är nödvändiga för att förhindra att produkterna innehåller farliga halter av nikotin och för att förhindra att barn och ungdomar särskilt lockas att köpa produkterna. De föreslagna regleringarna är utformade med utgångspunkt från de krav som gäller inom tobaksområdet och har alltså redan bedömts vara åtgärder som säkerställer förverkligandet av målsättningen och som inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå den.

Förslaget om serveringstillstånd på svenska fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet motsvarar vad som redan i dag gäller vid alkoholserving på land och på fartyg som trafikerar svenska vatten. Dessa regleringar har ansetts ändamålsenliga för att säkerställa målsättningen att skydda folkhälsan. Nu aktuellt förslag motiveras av samma skäl och går inte längre än vad som har ansetts vara nödvändigt vid införandet av tidigare reglering.

Förslaget som rör informationstexter om alkoholens skadeverkningsningar vid all marknadsföring, innebär endast att ett krav som motsvarar det som redan i dag gäller för tryckta skrifter utsträcks till att även gälla marknadsföring på internet. Kravet är motiverat av folkhälsoskäl, särskilt för att skydda unga.

Förslaget om ett främjandeförbud syftar till att förhindra ett kommersiellt främjande av detaljhandel och införsel av alkoholdrycker. Regleringen behövs för att begränsa tillgängligheten och därigenom skydda folkhälsan. Utredningen har inte funnit några alternativ till den föreslagna regleringen.

Förslagen om avgifter rör både tobaks- och alkoholområdet. Förslagen innebär en utvidgning av vilken tillsyn tillsynsmyndigheten får ta ut avgifter för. Samtliga förslag behövs för att säkerställa en effektiv tillsyn och regelefterlevnad. I och med att utgångspunkten är att avgifterna ska återspegla myndighetens faktiska kostnader för tillsyn går de inte längre än vad som är nödvändigt.

Mot bakgrund av ovanstående anser utredningen att även förslagen som redogörs för i detta avsnitt är proportionerliga.

8.1.2 Anmälningsplikt

Anmälan enligt anmälningsdirektivet

Det har sedan länge funnits ett informationssystem som syftar till att motverka handelshinder orsakade av tekniska föreskrifter på det icke-harmoniserade området inom EU. Bestämmelserna finns numera i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet).

Direktivet är genomfört i Sverige bland annat genom förordningen (1994:2029) om tekniska regler. Av 2 § 1 i förordningen framgår att med teknisk föreskrift avses

- föreskrifter eller andra bestämmelser som utgörs av eller hänvisar till tekniska specifikationer eller andra krav och som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning av en vara,
- föreskrifter om informationssamhällets tjänster som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid tillhandahållande, etablering eller användande av sådana tjänster, och
- föreskrifter som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en vara.

Enligt 2 § 2 förordningen avses med teknisk specifikation specifikationer som är intagna i ett dokument och som fastställer de egenskaper som krävs av en vara, till exempel kvalitetsnivåer, prestanda, säkerhet eller dimensioner, inbegripet krav på varan som avser varubeteckning, terminologi, symboler, provning och provningsmetoder, förpackning, märkning eller etikettering och förfaranden för bedöm-

ning av överensstämmelse. Som tekniska specifikationer räknas också krav på processer och tillverkningsmetoder.

Av 3 § förordningen framgår att en myndighet som utarbetar en teknisk regel ska se till att regeln utformas så att den

- inte hindrar handeln med andra länder mer än vad som behövs för att tillgodose syftet med regeln, och
- säkerställer att sådana varor eller informationssamhällets tjänster som uppfyller likvärdiga krav enligt regler som gäller i något annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller i Turkiet när det gäller industriellt utformade produkter, inte hindras tillträde till den svenska marknaden.

Av förordningen framgår också att nya tekniska föreskrifter ska anmälas till Europeiska kommissionen. Utebliven anmälan medför att föreskriften är ogiltig. Författningar som syftar till att uppfylla gemenskapsrätten behöver dock inte anmälas.

Förslaget till en ny lag om lustgas innehåller flera rättsligt bindande och tvingande krav för den som vill sälja lustgas. Till exempel föreslås det regler om mängdbegränsning och åldersgräns vid försäljning, en skyldighet att anmäla detaljhandel med lustgas och ett förbud mot försäljning i berusningssyfte. Kraven bör betraktas som tekniska föreskrifter enligt anmälningsdirektivet och ska därför anmälas till Europeiska kommissionen. Eftersom det rör sig om flera anmälningspliktiga tekniska föreskrifter bör lagen anmälas i sin helhet.

På tobaksområdet är det framför allt kravet på en högsta tillåtna nikotinhalt och minsta antal portioner i styckförpackningar med tobaksfria nikotinprodukter som blir rättsligt bindande och tvingande för de som vill sälja sådana produkter. Men även förslaget om att utvidga Folkhälsomyndighetens rätt att ta ut avgifter för all sin tillsyn innebär ett krav på de aktörer som tillverkar, importerar och säljer tobaksvaror, e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter. Kraven kan betraktas som tekniska föreskrifter och ska anmälas enligt anmälningsdirektivet.

Flera av förslagen på alkoholområdet innehåller också anmälningspliktiga tekniska föreskrifter. Så är fallet med förslagen om serverings-tillstånd på svenska fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet, om utvidgningen av kravet på informationstexter om alkoholens skadeverknings och om främjandeförbudet. Förslagen är rättsligt bindande

och tvingande och förslagen ska därför anmälas enligt anmälningsdirektivet.

Anmälan enligt tjänstedirektivet

Vid sidan av anmälningsdirektivet måste Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) beaktas. Tjänstedirektivet syftar till att fastställa bestämmelser som ska underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster. Tjänsteleverantörer ska kunna fullgöra vissa förfaranden och formaliteter samt få information genom gemensamma kontaktpunkter i medlemsstaterna. Om medlemsstaterna till exempel har krav på tillstånd eller användande av viss utrustning för att få utöva vissa tjänster, får kraven inte vara diskriminerande. Kraven måste även kunna motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset och det eftersträlvade målet ska inte kunna uppnås med en mindre begränsande åtgärd. Det är med andra ord samma krav som har redogjorts för ovan i fråga om den fria rörligheten för varor. Förslagen uppfyller kraven även när det gäller den fria rörligheten för tjänster.

Även tjänstedirektivet innehåller ett anmälningsförfarande. I artiklarna 15.7 och 39.5 andra stycket i tjänstedirektivet finns bestämmelser om en skyldighet att anmäla författningsförslag och krav till kommissionen när dessa faller inom direktivets tillämpningsområde och omfattas av anmälningsplikt. Denna skyldighet syftar till att säkerställa att medlemsstaters nya eller förändrade krav i lag eller annan författning, för att bedriva tjänsteverksamhet, är förenliga med direktivets bestämmelser.

Utredningen bedömer att förslagen om bland annat lustgas, nikotinhalt, minimireglering av styckförpackningar med tobaksfria nikotinprodukter, serveringstillstånd på svenska fartyg, informationstexter om alkoholens skadeverkningar, främjandeförbudet och avgifter kan anses utgöra krav på tjänsteverksamhet. Bestämmelserna ska därför anmälas till kommissionen enligt tjänstedirektivet.

Anmälan enligt TBT-avtalet

Världshandelsorganisationen (WTO) är den internationella organisation som bland annat har till uppgift att avtalsvägen reglera internationell handel. Sverige är medlem i WTO både som nation och i egenskap av EU-medlem. Den lagstiftning som Sverige antar måste därför i största möjliga utsträckning vara förenlig med de rättsliga förpliktelser som följer av medlemskapet.

Vissa av WTO:s grundläggande principer regleras i WTO:s allmänna tull- och handelsavtal (General Agreement on Tariffs and Trade, Gatt-avtalet). De innebär att de krav som medlemmarna inför ska vara icke-diskriminerande. Importerade och inhemska varor ska behandlas lika. Dessutom gäller att ett totalt importförbud för en viss vara inte får införas.

En medlem i WTO får göra undantag från principerna om exempelvis en handelshindrande åtgärd är nödvändig för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa. Den allmänna undantagsregeln förtydligas genom WTO:s avtal om tekniska handelshinder (Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT-avtalet) som syftar till att hitta en balans mellan å ena sidan medlemmarnas rätt att införa regler för att uppnå skyddet och å andra sidan att undvika onödiga handelshinder. I stor utsträckning motsvarar bestämmelserna i TBT-avtalet principerna i artikel 34 i EUF-fördraget. I princip samma krav som redogjort för ovan om fri rörlighet för varor blir därför aktuella även vid bedömningen i förhållande till WTO:s rättsliga förpliktelser. Samma bedömning av om förslagen är icke-diskriminerande, kan motiveras utifrån tvingande hänsyn till allmänintresset och är proportionerliga kan därför göras i detta fall. De föreslagna reglerna gäller också oavsett om det är fråga om importerade eller inhemska varor och innebär inget importförbud. Förslagen får därmed anses vara förenliga med WTO:s regelverk.

TBT-avtalet innehåller även en anmälningsprocedur som innebär att WTO-medlemmarna ska anmäla förslag till tekniska föreskrifter och kontrollförfaranden till WTO:s sekretariat.

Det blir aktuellt när

- ett föreskriftsförslag innehåller tekniska föreskrifter eller kontrollförfaranden enligt TBT-avtalet,
- de tekniska föreskrifterna inte motsvarar en internationell standard, samt

- föreskriftsförslaget väsentligen kan inverka på internationell handel med berörda produkter.

Många av förslagen innehåller som tidigare nämnts rättsligt bindande och tvingande krav för den som vill sälja lustgas, tobaks- och nikotinprodukter samt alkoholdrycker. Bestämmelserna om krav vid försäljning av lustgas samt om nikotinhalt och minimireglering av styckförpackningar med tobaksfria nikotinprodukter bedöms ha sådan väsentlig inverkan på handeln att bestämmelserna ska anmälas enligt TBT-avtalet.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

9.1 Ikraftträdandebestämmelser

Utredningens förslag: Den nya lagen och förordningen om lustgas ska träda i kraft den 1 januari 2026. Även ändringen i lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen och ändringen i offentlighets- och sekretessförordningen om sekretess vid tillsyn av lustgas ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Övriga lag- och förordningsändringar ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Ikraftträdandet av den nya lagen om lustgas

Det saknas för närvarande särskilda regler om lustgas. Förslagen i den nya lagen innebär att försäljningen av lustgas i berusningssyfte ska förhindras för att skydda människor från de skador och konsekvenser ett missbruk av lustgas kan innebära. På så sätt skyddas även folkhälsan. Missbruket av lustgas har under en kort tid ökat kraftigt och en helt ny marknad med lustgas för berusning har växt fram. På grund av lustgasens skadlighet vid framför allt långvarigt intag är det viktigt att detta missbruk inte normaliseras och att försäljningen av lustgas som berusningsmedel kan stoppas snarast. Det är därför särskilt angeläget att den nya lagen och förordningen träder i kraft så fort som möjligt. Med hänsyn till den fortsatta lagstiftningsprocessen bedömer dock utredningen att lagförslagen tidigast kan träda i kraft den 1 januari 2026.

Ändringen i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen bör träda i kraft samtidigt som bestämmelserna i den nya lagen om lustgas eftersom ändringen syftar till att upprätthålla reglerna om mängdbegränsning och åldersgräns i den nya lagen. Även ändringen i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) om sekretess vid tillsyn av lustgas bör träda i kraft samma datum.

Ikraftträdandet av förslagen på tobaks- och nikotinområdet

Förslagen till ändringar i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter och lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter innehåller bland annat förslag om rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid, langning och förvaringsförbud. Lagen om tobaksfria nikotinprodukter innehåller också ett förslag om minsta antal portioner i en styckförpackning med tobaksfria nikotinprodukter. Dessutom föreslås i förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter och förordningen (2022:1263) om tobaksfria nikotinprodukter en högsta nikotinhalt för tobaksnus och nikotinsnus. Förslagen syftar till att skydda barn, unga och vuxna från nikotinets skadliga effekter samt förhindra att barn och unga börjar använda tobaks- och nikotinprodukter för att därigenom i förlängningen även skydda folkhälsan. Förslaget om förvaringsförbud syftar också till att förhindra illegal handel med tobaks- och nikotinprodukter.

Förslagen i lagarna innehåller också flera ändringar kring reglerna om tillsyn som syftar till att göra handläggningen mer enhetlig och effektiv. I anslutning till detta föreslås också en ändring i offentlighets- och sekretessförordningen som innebär att Folkhälsomyndighetens och länsstyrelsernas tillsynsbeslut enligt lagen om tobak och liknande produkter ska undantas från sekretesskyddet i förordningen. Lagen om tobak och liknande produkter innehåller även förslag om att ansökan om försäljningstillstånd ska göras på ett standardiserat formulär och att sanktionsbestämmelserna vid tillstånd ska förtydligas. Dessa förslag syftar till att förenkla hanteringen och förtydliga regelverket både för tillsynsmyndigheterna och företagen.

Många av bestämmelserna i lagarna och förordningarna utgör delar av en helhet och kommer att kräva informationsinsatser. Härigenom kan effektivitetsvinster uppnås för såväl myndigheter som närings-

idkare. Ändringarna bör genomföras i ett sammanhang. Det finns också fördelar att låta ändringarna ha samma ikraftträdandedatum som ändringarna i alkohollagen eftersom vissa bestämmelser har beröringspunkter.

Med hänsyn till att många av bestämmelserna syftar till att skydda barn och unga från tobaks- och nikotinprodukter ska ändringarna träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt innehåller förslagen vissa krav som tillsynsmyndigheterna och näringsidkarna behöver tid på sig för att hinna anpassa sig till. Folkhälsomyndigheten kommer till exempel att behöva ta fram information för att informera berörda aktörer om de ändrade och nya reglerna. Vidare kommer Folkhälsomyndigheten att behöva utforma ett nytt formulär för ansökningar om försäljningstillstånd. Näringsidkarna kommer att behöva en rimlig tid för att vidta nödvändiga förändringar av produktionen när det gäller kravet på styckförpackningar med tobaksfria nikotinprodukter och nikotinhalten i tobaks- och nikotinprodukter. För att tillgodose såväl näringsidkares som myndigheters behov av tid för nödvändiga omställnings- och anpassningsåtgärder är en viss omställningsperiod motiverad. Utredningen bedömer därför att ändringarna tidigast kan träda i kraft den 1 juli 2026.

Ikraftträdandet av förslagen på alkoholområdet

Förslagen till ändringar i alkohollagen (2010:1622) och alkoholförordningen (2010:1636) innehåller förslag som bland annat rör det utbud av maträtter som krävs för serveringstillstånd, serveringstillstånd på fartyg i internationell trafik, anmälan om serveringstid för cateringverksamhet, informationstexter vid marknadsföring, främjandeförbud, ett standardiserat formulär för tillståndsansökningar, en rätt för Folkhälsomyndigheten att meddela förelägganden och en utvidgad föreskriftsrätt för Folkhälsomyndigheten. Förslagen innehåller också klargöranden om Folkhälsomyndighetens ansvar för tillsynsvägledning och tillsyn samt länsstyrelsernas tillsynsansvar.

Förslagen syftar till att förenkla hanteringen och förtydliga regelverket både för tillsynsmyndigheterna och företagen. Förslagen om informationstexter i marknadsföringen och kravet på serveringstillstånd för servering på fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet syftar till att minska alkoholbruket och att särskilt skydda ungas hälsa.

Mot bakgrund av att de föreslagna ändringarna kommer att kräva informationsinsatser uppnås effektivitetsvinster för såväl myndigheter som näringsidkare om ändringarna genomförs i ett sammanhang. Det finns också fördelar att låta ändringarna ha samma ikraftträdande som ändringarna i lagen om tobak och liknande produkter eftersom vissa bestämmelser har beröringspunkter. Det är därför lämpligt att ändringarna så långt som möjligt träder i kraft vid samma tidpunkt.

Folkhälsomyndigheten ska ta fram nya föreskrifter och utforma ett nytt formulär för tillståndsansökningar. Även om det är angeläget att ändringarna i alkohollagen träder i kraft så snart det är möjligt kommer Folkhälsomyndigheten att behöva tid för att ta fram de nya föreskrifterna och formulären. Näringsidkare kan också behöva tid för att hinna anpassa sig till de nya kraven för serveringstillstånd på fartyg och till främjandeförbudet. För att tillgodose såväl näringsidkares som myndigheters berättigade behov av tid för nödvändiga omställnings- och anpassningsåtgärder är en viss omställningsperiod motiverad. Detta bör beaktas vid fastställandet av tidpunkten för ikraftträdandet. Utredningen anser därför att ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

9.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Styckförpackningar med färre än 20 portionsförpackade tobaksfria nikotinprodukter som har tillverkats före ikraftträdandet ska få fortsätta tillhandahållas konsumenter på marknaden även efter ikraftträdandet, dock längst till och med den 31 december 2026.

Tobakssnus och nikotinsnus som innehåller en högre nikotinhalt än 12 milligram per gram och som har tillverkats före ikraftträdandet ska få fortsätta tillhandahållas konsumenter på marknaden efter ikraftträdandet, dock längst till och med den 31 december 2026.

En näringsidkare som före ikraftträdandet bedriver alkoholservering på ett svenskt fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet ska få fortsätta bedriva sådan servering, om näringsidkaren senast den 30 september 2026 ansöker om serveringstillstånd. Har en ansökan om serveringstillstånd kommit in till tillståndsmyndigheten före detta datum, får alkoholserveringen fortsätta till dess beslut i tillståndsfrågan meddelats.

Den som bedriver cateringverksamhet och som redan har anmält serveringslokalen och fått den godkänd av kommunen före ikraftträdandet behöver inte göra en ny anmälan för ett serveringsfall efter ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelser på tobaksområdet

Förslagen om portionsförpackade tobaksfria nikotinprodukter och högsta tillåtna nikotinhalt för tobakssnus och nikotinsnus kräver ett visst förberedelsearbete för tobaksindustrin. Det finns därför behov av övergångsbestämmelser som ger tillverkare möjlighet att tillhandahålla produkter som tillverkats innan ikraftträdandet i enlighet med äldre krav under en övergångsperiod. Utredningen anser att en övergångsperiod om sex månader från ikraftträdandet av de nya bestämmelserna är rimlig.

Övergångsbestämmelser på alkoholområdet

Förslaget om krav på serveringstillstånd för servering av alkoholdrycker på svenska fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet är nytt. Den som i dag bedriver alkoholservering ombord på fartygen behöver inte ha ett serveringstillstånd. Det är därför lämpligt att de som i dag bedriver sådan verksamhet får fortsätta med det till dess att kommunen haft möjlighet att hantera tillståndsansökan. En förutsättning bör dock vara att näringsidkaren ansöker om tillstånd inom en viss tid. Det föreslås därför att alkoholserveringen ska få fortsätta under förutsättning att näringsidkaren inom tre månader från bestämmelsens ikraftträdande ger in en ansökan om tillstånd till kommunen. Serveringen ska därefter kunna fortsätta till dess att kommunen har beslutat i tillståndsfrågan. En övergångsbestämmelse om detta bör tas in i alkohollagen.

Förslaget om att den som har stadigvarande tillstånd för cateringverksamhet ska anmäla serveringstiden till kommunen är nytt. Sedan tidigare gäller att serveringslokalen ska anmälas. Förslaget innebär att både en anmälan om serveringstid och serveringslokal ska göras för varje serveringstillfälle och att kommunen ska godkänna både lokalen och tiden. Det är dock lämpligt att den som redan har anmält serveringslokalen och fått den godkänd av kommunen före ikraftträdandet

inte behöver göra en ny anmälan för en tillställning som ska ske efter ikraftträdandet. En övergångsbestämmelse om detta bör därför föras in i alkohollagen.

10 Konsekvensanalys

10.1 Inledande överväganden

Betänkandet innehåller ett stort antal förslag inom olika områden. Förslagen får på olika sätt konsekvenser för statliga myndigheter, kommuner, företag och personer. De statliga myndigheter som framför allt berörs är Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, domstolarna samt länsstyrelsen. Företag som berörs är detaljhandlare av lustgas och tillverkare, importörer och detaljhandlare av tobaksvaror, e-cigarett, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter. Företag som berörs på alkoholområdet är framför allt företag som bedriver servering av alkohol drycker och som bedriver handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Förslagen får konsekvenser för barn och unga samt på folkhälsan som helhet.

De förslag som i huvudsak får konsekvenser är:

- införandet av en ny lag om lustgas,
- införandet av rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid,
- införandet av minsta antal portioner i förpackningar med tobaksfria nikotinprodukter,
- införandet av högsta tillåtna nikotinhalt i tobakssnus och nikotinsnus,
- införandet av förbud mot langning av tobaks- och nikotinprodukter,
- införandet av förvaringsförbud för tobaks- och nikotinprodukter,
- ändringar av matkravet vid alkoholserving,
- införandet av krav på tillstånd för servering av alkoholdrycker på svenska fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet,

- införandet av provsmakning av folköl,
- utvidgningen av kravet på informationstexter om alkoholens skadeverkningar,
- införandet av främjandeförbud i alkohollagen,
- utvidgningen av Folkhälsomyndighetens rätt att ta ut tillsynsavgifter, och
- införandet av bestämmelser för att effektivisera den kommunala tillståndsprövningen.

Utredningen har också föreslagit ett flertal ändringar i regleringen av ansvaret för tillsynsvägledning och tillsyn inom alkohol- och tobaksområdet både på kommunal och statlig nivå i syfte att skapa tydlighet och enhetlighet och att effektivisera. Utredningen har av den anledningen lämnat förslag om ett visst utökat informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheterna, om direktåtkomst till Folkhälsomyndighetens register, om ökad möjlighet att besluta förelägganden och om ytterligare sanktionsmöjligheter vid överträdelse av lagstiftningen.

Eftersom den nya lagen om lustgas syftar till att förhindra att lustgas över huvud taget används för berusning får konsekvenserna som regleringen kan få för de som säljer och använder den i det syftet accepteras. För de som säljer och använder lustgasen i annat syfte torde lagen inte få några större konsekvenser. Folkhälsomyndigheten kommer som tillsynsmyndighet att få en viktig roll. Inledningsvis krävs särskilda informationsinsatser till allmänheten och myndigheten kommer att behöva inrätta ett system för tillsynen av bestämmelserna i lagen.

När det gäller åtgärderna inom alkohol, tobaks- och nikotinområdet syftar de med några få undantag till att minska bruket och därigenom förbättra folkhälsan. Detta motiverar att förslagen läggs fram även om de i vissa avseenden kan antas innebära en viss ökad börda för vissa aktörer. Samtidigt har förslagen utformats så att de ska vara så enkla och effektiva som möjligt och följa det system som redan gäller för dessa produkter. Det bör i sin tur underlätta tillämpningen och förståelsen hos de aktörer och myndigheter som träffas av regleringen.

Flera av de åtgärder som föreslås syftar dessutom till att förenkla för företagen att göra rätt och att göra kommunernas handläggning

av tillstånd och tillsyn mer enhetlig. Med en starkare central styrning kan en mer enhetlig, rättssäker och effektiv handläggning uppnås. Utredningen har i detta syfte föreslagit en rad åtgärder exempelvis en utökad föreskriftsrätt för Folkhälsomyndigheten, ett formulär för tillståndsansökningar som ska förenkla ansökningsprocessen och ett utbildningsuppdrag för Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna.

I det följande redovisas de ekonomiska konsekvenserna för berörda myndigheter och näringsidkare för vart och ett av de förslag som förväntas få konsekvenser. Därefter redogörs särskilt för de konsekvenser som förslagen får för jämställdheten och för barn och unga. Beskrivning av alternativa lösningar och effekterna av utebliven reglering har redogjorts för i respektive avsnitt och i avsnitt 8 där förslagets förenlighet med EU-rätten har behandlats. En bedömning av de särskilda hänsyn som beaktas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och övergångsbestämmelser har redovisats i avsnitt 9.

10.2 Konsekvenserna av att en ny lag om lustgas införs

10.2.1 Sammanfattning av förslagen

I den nya lagen om lustgas föreslås att en mängdbegränsning för försäljning av lustgas till privatpersoner och ett förbud mot försäljning som sker i berusningssyfte ska införas. I lagen införs också ett ålderskrav som innebär att lustgas inte ska få säljas till den som inte har fyllt 18 år och ett krav på att en anmälan ska göras innan försäljning får ske. Tillsynen över bestämmelserna utförs av Folkhälsomyndigheten och bestämmelserna är förenade med straffansvar. Syftet med förslagen är att förhindra att människor använder lustgas i berusningssyfte och på så sätt förhindra de hälsorisker som är förenade med användningen.

10.2.2 Kostnader av förslagen för staten och kommunerna

Utredningens bedömning: Folkhälsomyndigheten uppskattas få initiala kostnader om cirka 5 000 000 kronor med anledning av förslagen om lustgas. Kostnaden bör finansieras genom en tillfällig anslagsökning.

De löpande kostnaderna för Folkhälsomyndighetens arbete med anmälningarna om försäljning och tillsyn kan uppskattas till 2 000 000 kronor som så gott som uteslutande bör avgiftsfinansieras.

Övriga statliga myndigheters kostnader bör kunna rymmas inom befintliga ramar.

Folkhälsomyndigheten

Den nya lagen om lustgas innebär ett nytt ansvarsområde för Folkhälsomyndigheten. Det kommer att krävas resurser för att bygga upp en tillsynsverksamhet och för att utveckla kunskap kring tillsynen, reglerna och även om själva lustgasen. Det kommer också att krävas informationsinsatser av Folkhälsomyndigheten för att upplysa om de nya reglerna i syfte att förbättra medvetenheten och kunskapen om regelverket för att det ska kunna förstås och följas.

För att nå ut med information om den nya lagstiftningen och vad den innebär för olika aktörer behöver Folkhälsomyndigheten ta fram information på myndighetens webbplats om den nya lagstiftningen. Därtill kommer det att krävas riktade informationsinsatser till berörda försäljare, bland annat genom informationsutskick innan och efter att lagen trätt i kraft samt eventuellt också möten.

Folkhälsomyndigheten förväntas ta fram flera nya föreskrifter om lustgas och därefter förvalta dem. Det är också Folkhälsomyndigheten som ska ta emot anmälan om försäljning och egenkontrollprogram. För detta behöver myndigheten ha rutiner och system samt möjlighet att på ett enkelt sätt ta ut avgifter för inkomna anmälningar.

Till skillnad från tobaksområdet kommer tillsynsansvaret inte att delas mellan flera olika myndigheter. Eftersom endast Folkhälsomyndigheten kommer att ha tillsynsansvar för att reglerna om lustgas följs, måste myndigheten ta fram rutiner för tillsynen som i vissa delar skiljer sig från hur deras tillsynsordning på andra liknande områden

ser ut. Tillsyn kommer att ske hos såväl webbhandlare som fysiska butiker på olika platser i hela landet, ibland förenade med kontrollköp för kontroll av ålder och av hur många behållare som säljs. För tillsynen behöver Folkhälsomyndigheten nyrekrytera. Tillsynen kommer alltså att medföra ökade löne- och resekostnader.

Folkhälsomyndigheten får rätt att ta ut avgifter för anmälan av försäljning och för sin tillsyn över den som bedriver detaljhandel med lustgas. För det kommer myndigheten att behöva ta fram rutiner och utveckla systemet för avgiftsuttag. Myndigheten kommer också att behöva ta fram underlag till avgiftsuttag och därefter följa upp avgiftsnivåerna för att säkerställa att avgifterna ger full kostnads-täckning. Många av förslagen om lustgas och systematiken över anmälningsförfarandet och tillsynen liknar emellertid de på tobaksområdet. Folkhälsomyndigheten bör därför i stor utsträckning kunna använda redan befintliga ärendehanteringssystem för att kunna hantera anmälan om försäljning, tillsynen och avgiftsuttagen. Myndigheten bör även kunna använda föreskrifter på tobaksområdet som förlaga vid utformningen av föreskrifterna om lustgas samt utnyttja mycket av den erfarenhet man redan har på tobaksområdet vid arbetet med lustgas. Det kan antas innebära att kostnaderna kan hållas ner.

Den ökade belastningen på Folkhälsomyndigheten förväntas vara särskilt stor under en inledande period. De initiala kostnaderna kan beräknas till omkring 5 000 000 kronor, varav 200 000 kronor avser informationsinsatser, 400 000 kronor avser arbete med föreskrifter, 400 000 kronor avser framtagande av anmälningsblanketter och egenkontrollprogram, 1 000 000 kronor avser utveckling av tillsynsarbetet, 300 000 kronor avser utveckling av kontrollköp, 200 000 kronor avser arbete för att ta fram underlag för avgifter och 2 500 000 kronor för utveckling av ett system för tillsynen.

Efter att förslagen har trätt i kraft kommer en stor del av den försäljning som sker i dag bli förbjuden. Den marknad som då återstår kan förväntas vara begränsad. Den löpande tillsynen kan därför med tiden förväntas vara liten. De löpande kostnaderna uppskattas till omkring 2 000 000 kronor per år, varav merparten bör kunna finansieras genom tillsynsavgifter och anmälningsavgifter. Dessa kostnader avser bland annat hantering av anmälan och egenkontrollprogram, föreskriftsarbete och tillsyn.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

Polismyndigheten har inget eget utpekade tillsynsansvar över bestämmelserna om lustgas. Polismyndigheten kan dock i vissa fall behöva hjälpa Folkhälsomyndigheten att få tillgång till områden, lokaler och andra utrymmen. Av det skälet kan Polismyndighetens arbete komma att omfatta lustgas. Eftersom den lagliga försäljningen av lustgas som får ske efter lagens genomförande blir begränsad kommer det troligen röra sig om förhållandevis få tillsynsbesök. Kostnaderna för Polismyndighetens arbete med att hjälpa Folkhälsomyndigheten bedöms därmed rymmas inom myndighetens befintliga ramar.

Förslagen om lustgas innehåller också straffbestämmelser. Det innebär att förslagen kan leda till arbete med lagföring hos såväl Polismyndigheten som hos Åklagarmyndigheten. En kriminalisering innebär en tydlig signal till konsumenter av lustgas att användning av lustgas för berusning inte accepteras av samhället. Hur attraktivt det kommer att vara för kriminella aktörer att fortsätta försäljningen och om det kommer finnas en efterfrågan efter att förslaget införts är svårt att bedöma. Många av de som i dag säljer lustgas som ett berusningsmedel kan dock förväntas att upphöra med sin försäljning i och med införandet av lagen om lustgas. Polis- och åklagarmyndigheterna kommer sannolikt inledningsvis ha en viss ökad arbetsbörda när användningen ska beivras. Tilläggs bör dock att polisens arbete med att utreda och beivra brott också i ett annat avseende kan komma att underlättas av att lustgas inte får säljas legalt. Det har framkommit att lustgasförsäljning i viss mån är en finansieringskälla för den grova organiserade brottsligheten och att vålds- och tillgreppsbrott har ökat i samband med användningen av lustgas.

Utredningens bedömning är sammantaget att förslagen kommer att leda till ett mycket begränsat antal ärenden per år. Kostnaderna för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bedöms därför rymmas inom myndigheternas befintliga ramar.

Tullverket

Förslaget om att Tullverket ska ges befogenheter att kontrollera åldersgränsen och antalet behållare vid införsel av lustgas kan inte antas leda till en nämnvärt ökad arbetsbörda för myndigheten och bör därför kunna rymmas inom myndighetens befintliga ramar.

Domstolarna

Beslut enligt den föreslagna lagen om lustgas eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det kan dock inte antas bli fråga om mer än ett mycket begränsat antal mål per år.

Det föreslås också straffbestämmelser. Det blir till exempel förbjudet att sälja lustgas i berusningssyfte och i större mängder. Inledningsvis kan sådana brott förväntas medföra några mål hos de allmänna domstolarna. När insatser mot de som i dag säljer lustgas i berusningssyfte väl har gjorts kan det på sikt antas vara endast ett mycket begränsat antal sådana kvar som kan lagföras.

Sammantaget kan förslagen inte antas leda till annat än ett mycket begränsat antal mål per år till domstolarna. Kostnaderna bedöms därmed rymmas inom befintliga ramar.

Kommunerna

Kommunerna får inget eget tillsynsansvar över bestämmelserna om lustgas. De ska dock underrätta Folkhälsomyndigheten om kommunen i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn. Förslaget innebär inte att kommunerna ska göra någon särskild efterforskning av uppgifter, utan under rättelseskyldigheten rör endast uppgifter som kommunen redan har tillgängliga på grund av sin egen verksamhet. Förslaget bedöms därför inte medföra någon börda för kommunerna.

10.2.3 Konsekvenser för företagen

Försäljningen och användningen av lustgas som berusningsmedel har ökat kraftigt under de senaste åren och förekommer både bland barn och vuxna. Som följd härav har en marknad vuxit fram med företag vars hela affärsidé är att sälja lustgas som berusningsmedel. Eftersom denna marknad är oreglerad i dag saknas uppgifter om hur stor marknaden är. Lustgasen säljs framför allt på hemsidor och via sociala medier som riktar sig direkt till den som vill berusa sig. Denna försäljning av lustgas har utökats från små behållare som används till gräddsifoner, till stora behållare som rymmer flera kilo lustgas.

Den nya lagen om lustgas syftar till att förhindra användning av lustgas som berusningsmedel. Försäljning av lustgas i berusningssyfte föreslås därför helt förbjudas. De företag som i dag har upprättat en verksamhet för enbart försäljning av lustgas i berusningssyfte kommer därför behöva upphöra med sin verksamhet. Även tillverkningen av produkter för sådan försäljning kommer att påverkas eftersom efterfrågan minskar. Denna effekt motiveras dock mer än väl av de fördelar för folkhälsan som förslaget medför, särskilt för barn och unga. Dessutom framgår av en granskning som Ekobrottsmyndigheten låtit göra över nya bolag som bedriver handel med lustgas i region väst att flera av verksamheterna har kopplingar till brottsliga nätverk. Förbudet mot försäljning i berusningssyfte kan därför även förväntas få brottsförebyggande effekter.

Utöver en negativ inverkan på försäljningen av lustgas för berusning kommer förslagen även påverka den försäljning av lustgas som används till matlagning. Det föreslås att lustgas endast ska få säljas i två behållare om högst 9 gram lustgas per köptillfälle och person. Det är dock endast försäljningen till privatpersoner som föreslås omfattas av bestämmelsen. Försäljningen till restauranger och caféer eller företag inom industrin kommer inte att omfattas. Försäljningen av lustgas till privatpersoner för matlagning är en högst begränsad marknad. Denna försäljning och tillverkning för den försäljningen kommer även fortsättningsvis att kunna ske, trots förslaget om mängdbegränsning.

Ett krav på åldersgräns kan också innebära att den totala lustgasförsäljningen till konsumenter minskar. Det finns dock redan i dag försäljare som tillämpar en åldersgräns för lustgas. Begränsningen får anses ändamålsenlig och godtagbar i förhållande till skyddet av barn och unga.

Sammantaget bedöms den legitima försäljningen av lustgas till privatperson till största delen bli opåverkad.

Detaljhandeln, som till exempel köksbutiker, kan framför allt förväntas komma att påverkas genom ökade avgifter samt den ökade administration som en anmälan om försäljning och tillsynen medför. För att få en effektiv tillsyn måste den näringsidkare som vill sälja lustgas först anmäla sin försäljning till Folkhälsomyndigheten. Kostnaden för anmälningsförfarandet och tillsynen som belastar myndigheten ska finansieras genom avgifter. Avgiften kommer att belasta de näringsidkare som vill sälja lustgas.

Kravet på anmälningsplikt är också kopplat till att det ska finnas ett egenkontrollprogram. Egenkontrollprogrammet ska innehålla uppgifter om de rutiner verksamheten ska arbeta efter för att följa försäljningsreglerna och underlätta Folkhälsomyndighetens tillsyn. För de näringsidkare som inte är bevandrade med detta system kommer det inledningsvis vara administrativt betungande. Folkhälsomyndigheten kommer dock att informera handlarna om kraven och ge vägledning för hur det ska gå till.

Kostnaderna är mer betungande för små företag. De förväntas dock inte bli så stora att de i praktiken begränsar någon från att bedriva handel med sådana produkter. Kostnaderna för näringsidkarna får anses vägas upp av den positiva effekten den minskade tillgången till lustgas kommer ha för enskilda personers hälsa och folkhälsan i stort. En effektiv tillsyn bidrar dessutom till en bättre efterlevnad av bestämmelserna. En bättre efterlevnad bidrar i sin tur till en sundare konkurrens inom handeln och gagnar seriösa företagare.

10.3 Konsekvenserna av förslagen på tobaks- och nikotinområdet

10.3.1 Sammanfattning av förslagen

Förslagen om tobaks- och nikotinfri skoltid, minsta antal portioner i en styckförpackning med tobaksfria nikotinprodukter, högst tillåtna nikotinhalt för tobaks- och nikotinsnus samt langning och förverkande syftar alla till att förebygga de skadliga effekterna av tobaks- och nikotinanvändning och förhindra att barn över huvud taget börjar använda dessa produkter.

Förbudet mot förvaring kommer att underlätta för polisen att bekämpa den illegala hanteringen av tobaks- och nikotinprodukter. Förslaget om rätt till förverkande från den som fått produkterna genom langning kan också förhindra fortsatt brottslighet i de fall den minderårige har tänkt att sälja produkterna vidare.

Utredningen har också förslagit ett visst utökat informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheter på tobaksområdet för att generellt underlätta tillsynen.

10.3.2 Kostnader för staten och kommunen

Utredningens bedömning: Folkhälsomyndigheten uppskattas få initiala kostnader om 1 000 000 kronor som bör finansieras genom en tillfällig anslagsökning.

De löpande kostnaderna för Folkhälsomyndigheten beräknas till 200 000 kronor per år och bör täckas genom en årlig anslagsökning.

Övriga statliga myndigheters kostnader bedöms rymmas inom deras befintliga ramar.

De statliga tillsynsmyndigheterna

Folkhälsomyndigheten behöver ta fram information på bland annat myndighetens webbsida för att informera berörda aktörer om de ändrade och nya reglerna på tobaks- och nikotinområdet. Informationen behöver också därefter förvaltas som en del i myndighetens tillsynsvägledning. Det bör också initialt finnas material som kan skickas eller delas ut till de berörda aktörerna, exempelvis till kommunerna och de näringsidkare som bedriver detaljhandel.

Folkhälsomyndigheten kommer särskilt behöva ge stöd till lärarna när de ska fullgöra sin uppgift att prata med eleverna om de nya reglerna om rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid. För det krävs att myndigheten tar fram och uppdaterar informationsmaterial till skolans huvudmän, skolpersonal och elever.

Myndigheten kommer att behöva resurser för informationsinsatserna. De initiala kostnaderna för informationsinsatser kan uppskattas till 700 000 kronor och bör finansieras genom en tillfällig anslagsökning. De löpande kostnaderna för informationsinsatser som innebär en del av myndighetens tillsynsvägledning uppskattas till 100 000 kronor per år och bör finansieras genom en årlig ökning av myndighetens anslag.

Folkhälsomyndigheten kommer att få ett utvidgat tillsynsansvar med anledning av förslagen om minsta antal portioner i en styckförpackning med tobaksfria nikotinprodukter och högsta tillåtna nikotinhalt för tobaks- och nikotinsnus. Folkhälsomyndigheten utövar redan i dag tillsyn över att tillverkarna följer bestämmelserna om minsta förpackningsstorlekar för cigaretter, rulltobak och tobakssnus samt

bestämmelserna om gränsvärde för cigaretter och e-cigaretter. Tillsynen över de nya bestämmelserna bör därför kunna samordnas och hanteras inom ramen för den tillsyn som redan sker. Förslagen bedöms därför inte medföra några större kostnader för myndigheten. De kostnader som eventuellt uppstår kan finansieras genom avgifter.

Folkhälsomyndigheten föreslås få ta ut avgifter för all sin tillsyn. Förslaget medför att all tillsyn ska bekostas av tillsynsobjekten själva. Folkhälsomyndigheten kommer behöva ta fram underlag till avgiftsuttag och följa upp avgiftsnivåerna för att säkerställa att avgifterna har full kostnadstäckning. Myndigheten får redan i dag ta ut avgifter för sin tillsyn av tillverkare och importörer över vissa bestämmelser i lagen om tobak och liknande produkter samt för tillsynen över detaljhandlare i lagen om tobaksfria nikotinprodukter. Myndigheten bör därför kunna utveckla det tekniska systemet som redan finns för avgiftsuttag för att även kunna administrera de nya avgiftsuttagen. De initiala kostnaderna för arbetet med att kunna ta ut avgifter beräknas till 300 000 kronor och bör finansieras genom en tillfällig anslagsökning. De löpande kostnaderna för arbetet med avgiftsuttag beräknas till 100 000 kronor per år och bör finansieras genom en årlig ökning av myndighetens anslag.

Polismyndigheten föreslås tillsammans med kommunen ha ett delat tillsynsansvar över efterlevnaden av bestämmelsen om förvaringsförbud. Polismyndighetens och kommunens tillsynsansvar över bestämmelsen bör kunna samordnas och ske inom ramen för den tillsyn som redan sker över verksamhet som säljer tobaks- och nikotinprodukter. Förslaget bedöms därför inte leda till mer än begränsade kostnadsökningar och bedöms därför rymmas inom myndighetens befintliga ramar.

Länsstyrelserna har tillsyn över kommunernas tillsynsverksamhet och tillståndsprovning och ska biträda kommunerna med råd och stöd. Förslagen kommer att föranleda utökade insatser av länsstyrelserna avseende information och rådgivning om de nya reglerna. Arbetet borde dock endast medföra marginella kostnader och därför kunna rymmas inom länsstyrelsernas befintliga ramar.

Förslaget om informationsutbyte mellan Skatteverket och kommunerna kommer att innebära att verket ska lämna ut uppgifter till kommunerna. Skatteverket har redan en sådan uppgiftsskyldighet på alkoholområdet och hanteringen bör därför kunna ske i samma ordning. Förslaget kan därmed endast antas få mindre konsekvenser för

Skatteverkets verksamhet. De kostnader som kan uppstå bedöms därför kunna rymmas inom befintliga ramar.

Kommunerna och den kommunala självstyrelsen

Tillsynen över förslaget om rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid ska ske på samma sätt som redan gäller för rökfria miljöer. Det innebär att kommunen ska bedriva tillsyn över att huvudmannen gör vad som ankommer på denne. Kommunerna bör kunna lägga upp sin tillsyn över det nya förbudet på samma sätt som redan sker över de rökfria miljöerna. Eftersom tillsynen ska utövas över samma tillsynsobjekt och det i många fall rör sig om samma miljöer bör tillsynen av de olika bestämmelserna kunna samordnas för att undvika dubbla tillsynsbesök. Kommunerna har inte heller det yttersta ansvaret för att upprätthålla förbudet, utan endast att kontrollera att huvudmannen för skolan uppfyller sina skyldigheter. Mot den bakgrunden kan antas att förslaget inte kommer att påverka kommunernas tillsynsarbete eller medföra några nämnvärda ekonomiska konsekvenser.

Kommunen och Polismyndigheten ska utöva tillsyn över att bestämmelsen om förvaringsförbud följs. Kommunens och Polismyndighetens delade tillsynsansvar över bestämmelserna bör kunna samordnas och ske inom ramen för den tillsyn som redan sker över verksamhet som säljer tobaks- och nikotinprodukter. Förslaget bedöms därför endast medföra begränsade kostnadsökningar för kommunen.

Kommunen ska också utöva tillsyn på fysiska försäljningsställen över förbudet att tillhandahålla tobaksfria nikotinprodukter som inte uppfyller kravet om minsta antal portioner i en styckförpackning och förbudet att tillhandahålla tobaks- och nikotinsnus som inte uppfyller kravet på högsta tillåtna nikotinhalt. Förslaget innebär inte att kommunerna får en ny tillsynsuppgift utan endast att kommunerna inom ramen för sin tillsyn ska kontrollera fler beståndsdelar i fråga om tillhandahållande av tobaksvaror och tobaksfria nikotinprodukter. Förslaget bedöms därför inte leda till några större ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

De ökade kostnader kommunerna kan få med anledning av förslagen ska täckas av avgiftsuttag i samma ordning som redan gäller för kommunerna. Det kommer därför inte innebära ytterligare kostnader för dem.

Förslagen innebär nya åligganden för kommunerna vilket innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det är dock fråga om uppgifter som i allt väsentligt motsvarar sådana uppgifter som kommunen redan har att sköta på tobaks- och nikotinområdet. Det finns därför praktiska och ekonomiska fördelar med att använda kommunernas tillsynsorganisation. De ökade kostnaderna med anledning av förslagen ska dessutom täckas av avgiftsuttag. Förslagen kan inte anses gå längre än nödvändigt med hänsyn till ändamålet, det vill säga att skydda folkhälsan. Sammantaget får förslagets effekter på den kommunala självstyrelsen anses vara begränsade och proportionerliga utifrån ändamålet med förslagen och fördelarna med att låta kommunerna sköta de uppgifterna.

Förslaget om att Skatteverket på begäran av en kommun ska lämna ut handlingar som har betydelse för kommunens tillståndsprövning och tillsyn kommer att underlätta kommunernas handläggning. Den kommunala handläggaren kommer genom förslaget att själv kunna hämta in uppgifterna från Skatteverket och behöver inte kommunicera eller förelägga verksamhetsutövaren för att denne ska komma in med uppgifterna. Med nuvarande ordning måste verksamhetsutövaren själv vända sig till Skatteverket för att få uppgifterna och kunna vidarebefordra dem till kommunen. Förslaget antas påverka kommunens handläggningstider i positiv riktning och medföra mindre kostnader för handläggning.

Rättsväsendet

Förslagen om kriminalisering av langning och förvaringsförbudet av tobaks- och nikotinprodukter samt den ökade möjligheten till förverkande av produkterna innebär en viss ökad belastning på rättsväsendet. Hur stor denna belastning kommer att bli är svår att bedöma. Eftersom langning är svår att upptäcka kan Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens insatser med anledning av förbudet mot langning i huvudsak komma att inskränka sig till att utreda brott efter anmälan från allmänheten eller tillsynsmyndigheter.

Den med kriminaliseringen förbundna förverkandemöjligheten leder dock till att polisen när underåriga upptäcks med tobaksprodukter kan beslagta dem, vilket innebär att fortsatt brottslighet kan förhindras genom att den minderåriga inte kan sälja produkterna vidare.

Dessutom hindrar det att minderåriga använder produkterna. Även förvaringsförbudet kan antas underlätta polisens arbete eftersom produkterna kan beslagtas utan att det behöver kunna påvisas en olaglig försäljning. Polismyndigheten får därigenom större möjligheter att förebygga illegal handel med tobak.

Liksom för övriga brott mot lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter kan det antas att antalet anmälda brott och lagföringar avseende de nya brotten kommer ligga på låga nivåer. Förslaget bör därför inte leda till mer än begränsade kostnadsökningar för de allmänna domstolarna och rättsväsendets övriga aktörer. Kostnaderna bedöms därför rymmas inom myndigheternas befintliga ramar.

10.3.3 Konsekvenser för skolans huvudmän

Det är den som är huvudman för skolan som ska ansvara för att förbudet mot att använda rök-, tobaks- och nikotinprodukter under skoltid följs. Huvudmän för skolan kan vara kommuner, regioner, staten och för fristående skolor enskilda fysiska eller juridiska personer.

För skolans huvudmän kommer förslaget att innebära ett utökat ansvar i förhållande till det nuvarande rökförbudet. Ansvaret kommer att innefatta fler produkter och utsträckas till fler miljöer. Det kommer att vara personalen på skolan som faktiskt tillser att förbudet upprätthålls. Precis som för rökförbudet kan kraven på huvudmännen inte ställas för högt. Det är orimligt att skolan i varje situation ska bevaka varje elev och ha kontroll över dennes handlande. Det krävs därför inte att skolan på ett mer systematiskt sätt ska övervaka förbudet, särskilt inte där skolan saknar regelbunden närvaro. Skolan ska däremot agera med tillsägelser om det uppmärksammas att förbudet överträds. Detta gäller redan för de rökfria miljöerna och borde inte innebära några större förändringar i hur skolpersonalen redan i dag agerar och jobbar.

I ett avseende kan förslaget komma att underlätta för skolpersonalen. I dag är rökning enbart förbjuden på själva skolgården, vilket har lett till att eleverna kunnat röka direkt utanför gränsen till skolgården. Det har hindrat personalen att säga till eleven att sluta röka. Det nya förbudet ger skolpersonalen en möjlighet att säga till eleven att sluta röka, snusa eller vejpa (använda e-cigarett) i en sådan situation.

10.3.4 Konsekvenser för företagen

Förslaget om att en styckförpackning med portionsförpackade tobaksfria nikotinprodukter ska innehålla minst 20 portioner bedöms inte komma att få några produktionsmässiga konsekvenser för merparten av tillverkarna. De flesta dosor med tobaksfria nikotinprodukter innehåller redan i dag 20 portioner eller mer. För de dosor som innehåller strax under 20 portioner per förpackning torde förslaget inte leda till något behov av mer genomgripande omställningar av produktionen. Tillverkarna ges genom ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna en rimlig tid att vidta nödvändiga förändringar av produktionen och en möjlighet att även en tid efter det att regleringen trätt i kraft sälja sådana produkter som tillverkats dessförinnan.

Förslaget om en högsta tillåtna nikotinhalt i tobakssnus och nikotinsnus kommer inledningsvis kräva en viss omställning i produktionen för tillverkare av dessa produkter. Med hänsyn till de ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som föreslås ges dock tillverkarna en rimlig tid att vidta nödvändiga förändringar av produktionen samt en möjlighet att även efter det att regleringen trätt i kraft under viss tid sälja sådana produkter som tillverkats dessförinnan.

Det är svårt att säga hur stor påverkan en begränsning av nikotinhalten kommer få för försäljningen. Möjligen kan en liten minskning inledningsvis ske. Tobaks- och nikotinsnus kommer dock fortfarande att få säljas med en nikotinhalt om upp till 12 milligram per gram. De flesta som nu använder en starkare variant kommer med stor sannolikhet i stället använda ett snus med lägre nikotinhalt. Mot denna bakgrund kan den totala konsumtionen inte förväntas minska i någon större utsträckning på grund av begränsningen av nikotinhalten.

Den eventuella minskning av försäljning som kan komma att drabba företagen med anledning av förslagen om rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid och langning motiveras väl av det skydd som förslaget innebär för barn och unga.

När det gäller förslaget om förvaringsförbud syftar det till att det ska bli lättare att komma åt verksamheter som bedriver illegal försäljning av tobaksvaror, e-cigaretter och tobaksfria nikotinprodukter. Det innebär att den illegala försäljningen sannolikt kommer att minska med anledning av förslaget. Samtidigt som förslaget motverkar brottslig verksamhet bidrar det till en sundare konkurrens mellan företagen,

något som i sin tur kan få positiva ekonomiska konsekvenser för seriösa företag.

Förslaget om att utvidga Folkhälsomyndighetens rätt att ta ut avgifter för sin tillsyn innebär att alla tillsynsobjekt behöver bekosta den tillsyn som sker över tobaksvaror, örtprodukter för rökning, e-cigaretter, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukterna.

Folkhälsomyndigheten får redan i dag ta ut avgifter för sin tillsyn över att tillverkare och importörer av tobaksvaror följer bestämmelser om produktkrav och rapportering. Myndigheten får också ta ut avgifter för handläggning av rapporteringen. Tillverkarna och importörerna av tobaksvaror ska i samband med att produkten lanseras på den svenska marknaden betala en avgift om 14 500 kronor för cigaretter och 13 000 kronor för tobakssnus för varje märke och typ. Vid den årliga rapporteringen av vissa försäljningsuppgifter ska de betala 12 000 kronor för cigaretter och 1 000 kronor för tobakssnus. Vad av dessa belopp som utgör tillsyn och vad som utgör avgift för handläggningen av rapporteringen är inte specificerat.

När det gäller tobaksfria nikotinprodukter ska en detaljhandlare betala en avgift med 1 140 kronor per timme för Folkhälsomyndighetens tillsyn.

Genom den utvidgade möjligheten till avgiftsuttag kommer Folkhälsomyndigheten att få ta ut avgifter även för sin tillsyn över att tobaksvaror är märkta på rätt sätt av tillverkare och importörer. Folkhälsomyndigheten kommer också få ta ut avgifter för sin tillsyn över den som bedriver detaljhandel enligt lagen om tobak och liknande produkter. Dessutom kommer Folkhälsomyndigheten få finansiera sin tillsyn över tillverkare, importörer och distributörer av örtprodukter för rökning, e-cigaretter, påfyllningsbehållare och tobaksfria nikotinprodukter med avgifter. Hur höga avgifterna kommer att bli på grund av utvidgningen är svåruppskattat. Troligt är dock att avgifterna kommer att ligga i paritet med den storleksordning som redan gäller på tobaksområdet. Att tillsynen ska vara avgiftsfinansierad är motiverat utifrån att den som bedriver verksamhet med varor som är förknippade med olika risker också ska stå för kostnaderna för den tillsyn som enligt lag ska ske.

Även om kostnaden kan komma att uppfattas som mer ekonomiskt betungande för små företag än för större företag, kan kostnaden inte förväntas bli så stor att den i praktiken innebär en begränsning av möjligheterna att tillverka eller bedriva handel med de aktuella pro-

dukterna. Avgiften kan inte heller antas påverka förhållandet mellan mindre och större företag på något avgörande sätt.

En effektiv tillsyn bidrar dessutom till en bättre efterlevnad av bestämmelserna i de olika lagarna. En bättre efterlevnad bidrar i sin tur till en sundare konkurrens inom handeln och gagnar seriösa företagare.

Förslaget om informationsutbyte mellan Skatteverket och kommunerna kommer att innebära att den som ansöker om tillstånd och den som redan har tillstånd inte längre behöver komma in med de uppgifter från Skatteverket som kommunen behöver vid handläggning av ansökningar och vid tillsyn. Det medför en administrativ lättnad för företagen och att handläggningstiden för ansökningarna kan förkortas.

10.4 Konsekvenserna av förslagen på alkoholområdet

10.4.1 Sammanfattning av förslagen

Förslagen syftar till att förenkla hanteringen och förtydliga regelverket både för tillsynsmyndigheterna och företagen. Förslagen om informationstexter i marknadsföringen och kravet på serveringstillstånd för servering på fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet syftar till att minska alkoholbruket samt att särskilt skydda ungas hälsa.

De förslag som framför allt förväntas få ekonomiska konsekvenser på alkoholområdet är förslagen som rör reglerna om serveringstillstånd, provsmakning, catering, främjandeförbud och informationstexter vid marknadsföring, samt rätten att ta ut avgifter vid tillsynen.

10.4.2 Kostnader för staten och kommunerna

Utredningens bedömning: Folkhälsomyndigheten uppskattas få initiala kostnader om 2 000 000 kronor som bör finansieras genom en tillfällig anslagsökning.

De löpande kostnaderna för tillsynsvägledning och föreskriftsvård beräknas till 150 000 kronor per år och bör täckas genom en årlig anslagsökning.

De löpande kostnaderna för Folkhälsomyndighetens tillsyn bör finansieras genom avgifter.

Övriga statliga myndigheters kostnader bedöms rymmas inom deras befintliga ramar.

De statliga tillsynsmyndigheterna

Folkhälsomyndigheten kommer behöva ta fram information om de nya förslagen på alkoholområdet. För att nå ut med information om de nya reglerna och vad de innebär för olika aktörer behöver Folkhälsomyndigheten ta fram information på myndighetens webbplats om den nya lagstiftningen. Det bör även initialt finnas material som kan skickas eller delas ut till de berörda aktörerna.

Folkhälsomyndigheten får också genom förslagen som rör serveringstillstånd, catering och provsmakning ett något utökat tillsynsvägledningsansvar över serveringsbestämmelserna. Myndigheten får också tillsynsansvar över främjandeförbudet.

Folkhälsomyndighetens nya föreskriftsrätt i fråga om serveringstillstånd och provsmakning kommer att innebära en ökad arbetsbelastning för myndigheten. Folkhälsomyndigheten kommer att behöva ta fram och förvalta flera nya föreskrifter som avser vissa krav på mat och lokaler som en restaurang måste uppfylla för att kunna erhålla serveringstillstånd.

Förslagen kommer initialt att medföra ökade kostnader för Folkhälsomyndigheten avseende informationsinsatserna och framtagande av föreskrifter som sammanlagt kan uppskattas till cirka 2 000 000 kronor. Dessa kostnader bör finansieras genom en tillfällig anslagsökning. De löpande kostnaderna kan uppskattas till 350 000 kronor, varav 110 000 kronor avser tillsynsvägledning, 200 000 kronor avser tillsyn och 40 000 kronor avser föreskriftsvård. Kostnaderna för tillsynsvägledning och föreskriftsvård bör finansieras genom en årlig ökning av myndighetens anslag och kostnaderna för tillsyn genom avgifter.

Polismyndigheten har tillsammans med kommunen ett delat tillsynsansvar över efterlevnaden av bestämmelserna om serveringstillstånd och kommer även att ansvara för tillsynen över serveringen på fartygen. Det är troligt att den tillsynen till stor del kommer att utövas av Polismyndigheten som får ökade kostnader. Med beaktande av att det är få fartyg som omfattas av bestämmelserna kommer dock tillsynsbesöken att vara få. Kostnaderna för Polismyndighetens tillsyn bedöms därför kunna rymmas inom myndighetens befintliga ramar. Genom att begränsa tillgängligheten av alkohol ombord och därigenom även den brottslighet som den kan ge upphov till kommer förslaget dock också ha en brottsförebyggande effekt.

Förslaget som innebär att informationstexter om alkoholens skadeverkningar ska anges vid all marknadsföring kommer att innebära en viss ökad arbetsbelastning för Konsumentverket. Konsumentverket utövar redan i dag tillsyn över marknadsföringen av alkoholdrycker i alla medier. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att de eventuella ökade kostnaderna är så marginella att de kan rymmas inom befintligt ramutrymme.

Länsstyrelserna har tillsyn över kommunernas tillsynsverksamhet och tillståndsprovning och ska biträda kommunerna med råd och stöd. Förslagen kräver utökade insatser av länsstyrelserna avseende information och rådgivning om de nya reglerna. Arbetet får dock antas medföra endast marginella kostnader och bör kunna rymmas inom länsstyrelsernas befintliga ramar.

Kommunerna och den kommunala självstyrelsen

För kommunerna kommer Folkhälsomyndighetens nya föreskrifter att underlätta handläggningen och bidra till effektivitetsvinster. Sannolikt kommer handläggningstiderna att påverkas i positiv riktning.

Det ändrade matkravet är en anpassning till ändrade matvanor och innebär en viss lättnad i kraven för att få serveringstillstånd. Det är sannolikt att detta kommer att innebära att antalet ansökningar och beviljade tillstånd kommer att öka. Hur många fler tillstånd det kan röra sig om är svårt att förutse. Det är dock troligt att kommunernas arbetsbelastning blir något större och att kostnaderna för handläggningen av ansökningar och tillsyn kommer att stiga.

Kommunernas tillsyn på fartyg kan tänkas vara mer kostsam än ordinarie tillsyn på en restaurang inom kommunen. Det kommer dock som ovan nämnts att röra sig om få fartyg och det är troligt att Polismyndigheten kommer vara den myndighet som tar det största ansvaret för denna tillsyn.

Förslaget om en skyldighet för den som har stadigvarande tillstånd för cateringverksamhet att till kommunen anmäla den tid serveringen ska pågå kommer att innebära ett visst merarbete för den kommun som ska granska och godkänna uppgifterna. Den som har stadigvarande serveringstillstånd för cateringverksamhet ska dock redan i dag göra en anmälan till kommunen av serveringslokalen och tiden för tillställningen ska anges i den anmälan. Det finns således redan rutiner

och dokument för anmälan hos kommunerna. Även om det kan antas att kommunens godkännande av serveringstiden innebär en ökad arbetsbelastning torde förslaget inte påverka kommunernas arbetsbörda i nämnvärd utsträckning.

Förslaget om provsmakning av folköl innebär en ny uppgift för kommunerna som ska ta emot anmälningar om provsmakningen och ansvara för tillsynen. Hur många näringsidkare som kommer att vilja anordna provsmakning av folköl är svårt att förutse. Förslaget kan dock innebära en viss utökad arbetsbelastning för kommunerna.

Kommunernas kostnader med anledning av förslagen ska dock täckas av avgiftsuttag i samma ordning som redan gäller för kommunerna och kommer därför inte att innebära ytterligare kostnader.

Förslagen innebär nya åligganden för kommunerna vilket innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det är dock fråga om uppgifter som i allt väsentligt motsvarar sådana uppgifter som kommunen redan har att sköta inom alkoholområdet. Det finns därför praktiska och ekonomiska fördelar med att använda kommunernas tillsynsorganisation. De ökade kostnaderna med anledning av förslagen ska dessutom täckas av avgiftsuttag. Förslagen går inte längre än nödvändigt med hänsyn till ändamålet, det vill säga att skydda folkhälsan. Sammantaget får förslagets effekter på den kommunala självstyrelsen anses vara begränsade och proportionerliga utifrån ändamålet med förslagen och fördelarna med att låta kommunerna sköta de uppgifterna.

Rättsväsendet

Beslut enligt alkohollagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förslagen som rör serveringstillstånd och cateringverksamhet, kommer att innebära en marginell ökning av antalet ansökta serveringstillstånd och därmed mycket få överklaganden. Folkhälsomyndighetens möjlighet att meddela förelägganden vid sin tillsyn över handeln med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat kan också leda till överklaganden. Det är svårt att bedöma hur många ytterligare mål som det kan bli fråga om. Utredningen bedömer dock att ökningen kommer bli marginell och att det bör kunna hanteras inom ramen för den nuvarande verksamheten utan särskilda resurstillskott.

Marknadsföring av alkoholdrycker kan i dag ge upphov till mål enligt marknadsföringslagen i patent- och marknadsdomstolarna. För-

slaget som gäller kravet på att återge informationstexter kan dock inte antas leda till annat än en högst begränsad ökning av antal mål per år till domstolarna. Informationstexterna som får användas finns redan i dag. Kostnaderna bedöms därför rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

Kopplat till förslaget om ett förbud mot kommersiellt främjande av detaljhandel och privatinförsel av alkoholdrycker föreslås också straffbestämmelser. Kriminaliseringen av förbudet kommer att medföra en viss ökning av antalet mål vid de allmänna domstolarna. Det är svårt att på förhand förutse hur många fler mål det kommer röra sig om. Det kan dock antas att de flesta aktörer som i dag bedriver främjandeverksamhet kommer att upphöra med detta i och med förbudets införande. Den ökade arbetsbelastningen för de allmänna domstolarna förväntas därför vara initial och begränsad och kunna hanteras inom domstolarnas befintliga ramar.

Förslagen bedöms inte heller leda till några kostnadsökningar för rättsväsendets övriga aktörer.

10.4.3 Konsekvenser för företagen

Folkhälsomyndighetens nya forskrifter kommer att bidra till att det blir mer förutsebart för den enskilda verksamhetsutövaren vad som krävs för att få serveringstillstånd. Förslaget kommer också att leda till att tillämpningen blir mer lika i landet och därmed förbättra företagens möjligheter att konkurrera.

Det ändrade matkravet kan komma att medföra att fler restauranger får serveringstillstånd. För dessa restauranger innebär det en möjlighet att konkurrera på lika villkor med restauranger som sedan tidigare har tillstånd. Även för de restauranger som redan har serveringstillstånd kan förslaget få positiva effekter. En restaurang som inte finner det lönsamt att erbjuda ett antal förrätter och efterrätter kan i och med förslaget minska sina kostnader genom att minska ner sin meny. Förslaget om att tidigarelägga tidpunkten som en tillståndshavare får erbjuda ett begränsat matutbud till kl. 22.00 kommer att innebära kostnadsbesparingar för de verksamheter som har längre öppettider. Sammantaget kommer ändringen av matkravet och Folkhälsomyndighetens utökade föreskriftsrätt innebära att det blir enklare för näringsidkare att ansöka om och få tillstånd.

Införandet av ett krav på serveringstillstånd för servering ombord på svenska fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet innebär att de företagare som i dag bedriver sådan verksamhet måste ansöka om och beviljas tillstånd för att få fortsätta bedriva verksamheten. Med hänsyn till de ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som föreslås ges näringsidkaren dock en rimlig tid att vidta nödvändiga åtgärder inför det nya kravet samt möjlighet att fortsätta sin verksamhet till dess kommunen beslutat om tillståndsfrågan. Förslaget innebär en ökad administrativ börda för de företag som efter införandet måste ansöka om serveringstillstånd. I vissa fall kommer det även att krävas att näringsidkaren måste anpassa verksamheten till de krav som följer av alkohollagen. Trots att förslaget kan komma att innebära negativa konsekvenser för företag är det väl motiverat utifrån att det kommer att minska alkoholkonsumtionen på fartyg och skydda särskilt ungdomar från att ta skada. Förslaget motiveras också av att en minskad alkoholkonsumtion leder till minskad brottslighet. Från ett konkurrensperspektiv är det dessutom positivt att samma regler gäller för samtliga svenska fartyg som trafikerar Sverige vare sig det är i inrikestrafik eller i trafik till utlandet.

Förslaget om anmälan av serveringstiden för cateringverksamheter innebär inte någon utökad administrativ börda för företagen. Uppgiften om serveringstiden ska redan i dag anges i anmälan om tillställningen till kommunen. Förslaget kan dock innebära en ökad kostnad för företagen om kommunen höjer sina avgifter med anledning av det nya anmälningskravet, men det torde bli marginellt eftersom en anmälan redan i dag måste behandlas av kommunen. Utifrån ett konkurrensperspektiv är det positivt att företagen behandlas lika oavsett i vilken kommun cateringverksamheten bedrivs.

För företagen innebär förslaget om att informationstexter ska finnas i alla medier en ytterligare inskränkning av hur en kommersiell annons får utformas. Troligtvis kommer förslaget även att innebära en viss kostnadsökning för själva utformningen av annonserna, åtminstone initialt.

Det föreslagna främjandeförbudet innebär ett hinder mot att i kommersiellt syfte främja försäljningen av alkoholdrycker. Det handlar om företag som agerar som en slags mellanhand mellan konsumenter och säljaren via en digital plattform. Det kan exempelvis vara fråga om en hemsida för en leverantör av alkoholdrycker eller ett fristående bolag som får provision på förmedlad försäljning av leverantören. I ett

initialt skede kan förslaget innebära kostnader för näringsidkare som behöver anpassa verksamheten till de nya förutsättningarna.

De förslag som syftar till att minska alkoholförsäljningen är fler än de förslag som syftar till att göra det enklare för företagen att ansöka om tillstånd. En åsyftad konsekvens av förslagen är att de ska minska försäljning av alkoholdrycker i allmänhet och göra det svårare för unga att komma åt alkoholdrycker i synnerhet. Den positiva inverkan på folkhälsan som det innebär får anses överväga den något ökade börda som förslagen kan medföra för företagen.

Förslaget att Folkhälsomyndigheten ska få ta ut avgifter för sin tillsyn medför att kostnaderna för tillsynen kommer att bekostas av tillsynsobjekten själva. Även om kostnaden kan komma att uppfattas som mer ekonomiskt betungande för små företag än för större företag, kan kostnaden inte förväntas bli så stor att den i praktiken innebär en begränsning av möjligheterna att tillverka eller bedriva handel med de aktuella produkterna. Avgiften kan inte heller antas påverka förhållandet mellan mindre och större företag på något avgörande sätt. En effektiv tillsyn bidrar dessutom till en bättre efterlevnad av bestämmelserna, som i sin tur bidrar till en sundare konkurrens inom handeln.

10.5 Konsekvenserna för övriga förslag

10.5.1 Kostnader för staten och kommunerna

Utredningens bedömning: Folkhälsomyndigheten uppskattas få initiala kostnader om 3 200 000 kronor för framtagande av en utbildning för kommunala handläggare och om 1 000 000 kronor för framtagande av ansökningsformulär. Dessa kostnader bör finansieras genom en tillfällig anslagsökning.

De löpande kostnaderna för Folkhälsomyndigheten beräknas till 400 000 kronor per år för utbildningen och till 100 000 kronor per år för formulären och bör täckas genom en årlig anslagsökning.

Länsstyrelserna uppskattas få initiala kostnader om 700 000 kronor för framtagande av en utbildning för kommunala handläggare som bör finansieras genom en tillfällig anslagsökning.

De löpande kostnaderna för länsstyrelserna beräknas till 70 000 kronor per år för utbildningen och bör täckas genom en årlig anslagsökning.

Förslaget om en utbildning för kommunala handläggare

Utredningen har föreslagit att regeringen bör ge Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna i uppdrag att tillsammans utforma en utbildning för kommunala handläggare. Eftersom ett av syftena med utbildningen är att likabehandling ska säkras vid den kommunala tillstånds- och tillsynshandläggningen, oberoende av var i landet näringsverksamheten ska bedrivas, ska inte utbildningen bekostas av kommunerna utan av staten.

Uppdraget kommer kräva resurser av Folkhälsomyndigheten för själva framtagandet, förvaltningen av utbildningen och det kontinuerliga genomförandet av utbildningen. I framtagandet av utbildningen ingår bland annat att ta fram material, presentationer och manus. Myndigheten kommer att behöva hålla en eller flera utbildningar för att testa materialet. Det tillkommer även kostnader för utbildningslokaler alternativt eller tillsammans med kostnader för att hålla digital utbildning.

Folkhälsomyndighetens initiala kostnader kan uppskattas till 3 200 000 kronor. Denna kostnad bör finansieras genom en tillfällig anslagsökning. De löpande kostnaderna för att upprätthålla utbildningen kan uppskattas till 400 000 kronor per år och bör finansieras genom en årlig ökning av myndighetens anslag.

Utformningen av utbildningen ska göras tillsammans med länsstyrelserna, vilket kommer att innebära kostnader även för dem. I länsstyrelsernas arbete med framtagande av utbildningen kommer det att ingå förberedande möten med berörda parter, samordning av länsstyrelsernas arbete, framtagande av material samt en eller flera testutbildningar. Länsstyrelsernas initiala kostnader kan uppskattas till 700 000 kronor. Denna kostnad bör finansieras genom en tillfällig anslagsökning. De löpande kostnaderna för att upprätthålla utbildningen kan uppskattas till 70 000 kronor per år och bör finansieras genom en årlig ökning av länsstyrelsernas anslag.

För kommunerna innebär förslaget en kompetenshöjning för handläggarna. Det kan i sin tur medföra att en mer enhetlig och effektiv tillståndshandläggning uppnås, vilket bör påverka handläggningstiderna i positiv riktning. Detta medför också en positiv påverkan på företagets konkurrensvillkor.

Förslaget om ett obligatoriskt formulär för tillståndsansökningar

Förslaget att Folkhälsomyndigheten ska utforma ett formulär för ansökningar om serveringstillstånd för alkohol och försäljningstillstånd för tobak kommer också att kräva resurser. Myndigheten kommer bland annat att behöva samla in information från kommunerna, länsstyrelserna och berörda företagare om hur formulären bör vara utformade från deras olika perspektiv. Formulären ska vara anpassade till olika företags förutsättningar och innehålla information så att sökanden lätt kan följa och förstå vad som krävs. Formulären bör även vara utformade så att de tekniskt kan användas i kommunernas olika digitala system. De initiala kostnaderna för Folkhälsomyndigheten att ta fram formulären kan uppskattas till 1 000 000 kronor. Denna kostnad bör finansieras genom en tillfällig anslagsökning. De löpande kostnaderna för tillsynsvägledning och förvaltning av formulären kan uppskattas till 100 000 kronor per år. Denna kostnad bör finansieras genom en årlig anslagsökning.

Förslaget innebär att kommunerna kommer behöva överföra de nya formulären till sina system. Detta kommer innebära en ökad arbetsbelastning och kostnad för kommunerna. Formulären kommer dock innebära ett viktigt stöd för kommunerna vid deras tillståndsprövning. Förslaget kommer underlätta för de kommunala handläggarna och därigenom göra handläggningen mer enhetlig och effektiv. Med ett bättre stöd i handläggningen finns förutsättningar för en högre kvalitet på de kommunala besluten och en enhetlig tillämpning över landet. Detta bör i sin tur leda till att handläggningstiderna påverkas i positiv riktning.

För företagen kommer förslaget underlätta ansökningsförfarandet då processen kommer bli mer förutsebar, särskilt för företag som ansöker om tillstånd i flera kommuner. Förslaget bidrar till att skapa förutsättningar för lika konkurrensvillkor.

10.6 Konsekvenserna för jämställdheten mellan kvinnor och män

När det gäller förslagen som avser lustgas, särskilt förslagen om mängdbegränsning och förbud mot försäljning i berusningssyfte, kommer de med stor sannolikhet innebära att marknaden för lustgas minskar drastiskt.

Lustgas för användning i berusningssyfte har funnits länge, men har inte förrän på senare år ökat påtagligt. Av Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) senaste skolundersökning från 2023 framgår att 5 procent av eleverna i årskurs 9 och 14 procent av eleverna i gymnasiet hade prövat lustgas. Det var inte någon större skillnad mellan pojkar och flickor varken i årskurs 9 eller på gymnasiet. När det gäller den vuxna befolkningen finns ingen uppgift om antalet användare eller könsfördelningen. Det är därför inte möjligt att med någon säkerhet avgöra hur många kvinnor respektive män som använder lustgas. Förslagen kommer dock vara gynnsamma för både kvinnors och mäns hälsa.

När det gäller förslagen på tobaksområdet är det troligt att förslaget om en rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid får störst påverkan. Förslaget kan förväntas leda till en minskning av användningen av framför allt e-cigarett och nikotinsnus bland barn och unga. Till viss del kan även användningen bland den vuxna befolkningen minska med hänsyn till att användningen inte blir lika socialt accepterad. Användningen av e-cigarett och nikotinsnus har de senaste åren ökat kraftigt både bland unga och vuxna.

Av CAN:s rapport om Tobaks- och nikotanutvecklingen i Sverige 2023 framgår att det historiskt sett har varit betydligt vanligare att män och pojkar snusar, än att kvinnor och flickor gör det. Under de senaste åren har det dock skett en stor ökning av antalet kvinnor och flickor, vilket gör att könsskillnaderna har minskat. Detta beror förmodligen på att användningen av nikotinsnuset har blivit populärt i den gruppen. Analyser av nikotinsnus specifikt visar nämligen att det är ungefär lika vanligt bland kvinnor/flickor och män/pojkar att använda nikotinsnus. Vad gäller användning av e-cigarett bland ungdomar har det generellt varit något vanligare bland pojkar än bland flickor. Det senaste året översteg dock flickornas konsumtion pojkarnas. I den vuxna befolkningen syns inga nämnvärda könsskillnader under de senaste åren. Sammantaget kan förslaget om rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid därmed antas vara gynnsamt för både kvinnors och mäns hälsa.

I övrigt har utredningen lämnat flera förslag som syftar till att minska alkoholbruket, till exempel införandet av serveringstillstånd på fartyg, främjandeförbudet och förslaget om att informationstexter om alkoholens skadliga effekter ska anges vid marknadsföringen oavsett medium. Av CAN:s rapport om självrapporterade alkohol-

vanor i Sverige 2004–2022 framgår att alkoholkonsumtionen sedan 2004 haft en nedåtgående trend. Det är framför allt männens konsumtion som har minskat. Trots det drack män fortfarande 84 procent mer än kvinnor år 2022. För män bestod konsumtionen till 54 procent av öl och för kvinnor bestod konsumtionen till 65 procent av vin.

Andelen skolelever som druckit alkohol under de senaste 12 månaderna har sjunkit kraftigt under 2000-talet. I den senaste skolundersökningen från CAN hade 39 procent av niondeklassarna druckit alkohol under den senaste tolv månadersperioden, vilket kan jämföras med 80 procent i början av 2000-talet. I gymnasiet var andelen 70 procent, vilket är en nedgång från 89 procent när det började mätas år 2004. Av niondeklassarna var det 43 procent av flickorna som druckit och 34 procent av pojkarna. I andra året på gymnasiet var det 73 procent av flickorna och 68 procent av pojkarna som hade druckit under den senaste tolv månadersperioden. Den genomsnittliga alkoholkonsumtionen under den tiden var 0,9 liter ren alkohol i årskurs nio och 2,3 liter för gymnasieelever. Tidigare har pojkarnas alkoholkonsumtion legat betydligt högre än flickornas. Sedan 2017 ligger dock flickornas och pojkarnas konsumtion på ungefär samma nivå.

Män dricker emellertid generellt mer än kvinnor, vilket innebär att förslagen kommer påverka mäns hälsa mer än kvinnors. Sammantaget kommer dock förslagen vara gynnsamma både för kvinnors och mäns hälsa.

10.7 Konsekvenserna för barn och unga

De sammantagna förslagen i betänkandet har en klar inriktning mot att skydda barn och unga mot ett bruk av medel som skadar dem.

Förslagen om lustgas förväntas som ovan beskrivits förhindra förekomsten av en marknad av lustgas för berusning. Framför allt förväntas förslagen om mängdbegränsning och förbud mot försäljning i berusningssyfte att ge effekter. Förslagen innehåller även ett ålderskrav på 18 år vid försäljning.

Användningen av lustgas i berusningssyfte har på senare år ökat kraftigt. Lustgasen har blivit mer lättillgänglig och det har vuxit fram en industri som är inriktad på försäljning av lustgas för berusning. Giftinformationscentralen har sett en påtaglig ökning av antalet frågor om lustgas som använts för berusning, från både sjukvården och privat-

personer. En regelbunden användning av lustgas kan orsaka allvarliga nervskador. De personer som drabbats av allvarligare komplikationer är mellan 14 och 34 år. Av CAN:s senaste skolundersökning från år 2023 framgår att 5 procent av eleverna i årskurs 9 och 14 procent av eleverna i gymnasiet hade prövat lustgas. Det var en liten minskning sedan 2022 års undersökning.

Mycket tyder på att användning av lustgas för att berusa sig är vanligast bland unga och unga vuxna. Lustgas ger ett kortvarigt rus och saknar sådana egenskaper som kan vara avhållande, som bitter smak eller liknande. Lustgas har också börjat smaksättas på ett sätt som särskilt kan attrahera barn och unga. Förslagen om lustgas kan förväntas leda till att förhindra att barn och unga använder lustgas för att berusa sig.

Utöver förslagen om lustgas förväntas många av förslagen på tobaksområdet få stora effekter för barn och unga. Särskilt förslagen om rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid, langning till minderåriga, förverkande hos den unge och minsta antal portioner i förpackningar med tobaksfria nikotinprodukter är särskilt motiverade av att de kan förväntas förhindra användning av tobak och nikotin bland barn och unga. Dessutom kan förslaget om en nikotinhalt för tobakssnus och nikotinsnus förhindra att unga använder produkter som kan leda till förgiftning om de har för hög nikotinhalt.

Enligt CAN:s senaste skolundersökning framgår att användandet av tobaks- och nikotinprodukter som inte går att röka ökat på senare år bland unga. Dessa produkter verkar särskilt attrahera unga. Av skolundersökningen framgår att andelen som någon gång prövat nikotinsnus (av CAN benämnt vitt snus) i årskurs 9 ökat från 18 procent år 2021 till 28 procent år 2023 och i gymnasiet från 34 till 44 procent. Av undersökningen framgår också att andelen elever som använt e-cigarett under den senaste månaden har ökat från cirka 5–10 procent år 2021 i både nian och gymnasiet, till 17 procent i nian respektive 21 procent i gymnasiet år 2023. När den totala användningen av någon tobaks- eller nikotinprodukt summeras framgår det att 24 procent av niondeklassarna och 42 procent i gymnasiet år 2023 antingen röker, snusar eller vejar.

Förslaget om en rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid syftar till att förhindra att barn och unga frestas att testa och börja använda tobaks- eller nikotinprodukter. Novusundersökningen om ungas attityder till tobak visar att påverkan från kompisar i form av gruppträck och viljan

att passa in är de vanligaste orsakerna till att börja med tobaks- och nikotinprodukter. Förbudet avser att förhindra att barn och unga exponeras för andras tobaksbruk och att förhindra att de utsätts för det gruppträck och den nyfikenhet som kan uppstå för produkterna. Genom att elever inte får använda vare sig tobaks- eller nikotinprodukter i skolbyggnaden eller i närområdet under den tid då det bedrivs undervisning på skolan samt på skolutflykter eller resor kommer eleverna att utsättas för dessa produkter och gruppträcket i betydligt mindre grad. Det kan också förväntas att den sociala acceptansen för produkterna blir mindre. Förbudet bör sammantaget leda till att färre barn och unga börja använda tobaks- och nikotinprodukter.

Bestämmelsen om langning innebär att det är förbjudet att köpa tobaks- och nikotinprodukter till minderåriga. Den som inte följer förbudet kan dömas till böter eller fängelse. Av CAN:s senaste skolundersökning är det tydligt att det vanligaste sättet att få tag på cigaretter och snus är genom kompisar eller andra närstående. Samma fråga har inte ställts när det gäller e-cigaretter men det kan antas att kompisar och närstående även köper denna produkt till minderåriga i hög grad.

En kriminalisering av langning förväntas vara avskräckande och på så sätt förhindra langning av tobaks- och nikotinprodukter. Förslagen kan också ge föräldrar ett argument för att lättare neka ett köp till minderåriga. Det bör i sin tur innebära att det blir svårare för minderåriga att få tag på tobaks- och nikotinprodukter och att färre ungdomar börjar använda produkterna.

I anslutning till förslaget om langning föreslås att förverkande ska få ske från den till vilken sådana produkter har anskaffats. Det innebär att fortsatt brottslighet kan förhindras i de fall den minderåriga har tänkt att sälja produkterna vidare. Dessutom förhindrar bestämmelsen att minderåriga använder produkterna eftersom polisen kan ta produkterna från den minderåriga.

Förslaget om införande av minsta antal portioner i förpackningar med tobaksfria nikotinprodukter syftar till att förhindra att säljare erbjuder konsumenter tobaksfria nikotinprodukter styckvis. En styckvis försäljning av dessa produkter skulle kunna locka framför allt ungdomar som vanligtvis inte har så mycket pengar till att köpa produkterna som i förhållande till en förpackning med 20 portioner har ett lägre pris. Förbudet hindrar därför särskilt ungdomar från att köpa produkterna. Det hindrar också att någon köper en enstaka portion för att testa, vilket också kan antas vara ungdomar.

Förslaget om en högsta tillåtna nikotinhalt för tobaks- och nikotinsnus innebär att produkterna inte längre får innehålla mer än 12 milligram nikotin per gram. Syftet med förslaget är att begränsa de risker som är förknippade med nikotin. Nikotin är ett starkt beroendeframkallande ämne. Människor som exponeras för nikotin kan på kort sikt påverkas genom en försämring av blodkärlens funktioner samt förhöjd puls och blodtryck. Dessa effekter på hjärta och kärl kan i förlängningen bidra till en ökad risk för hjärt- och kärlsjukdomar. Nikotin är också ett akuttoxiskt ämne. På grund av ämnets giftiga egenskaper orsakar nikotinprodukter varje år ett antal förgiftningsfall hos människor. Förgiftningsgraden är relaterad till dosen. Ju högre koncentration av nikotin i en produkt desto mindre mängd krävs för att ge en dos som utgör risk för förgiftning. Höga doser är dödliga, men förhindras i regel av att man snabbt reagerar med illamående vid för stor mängd. Särskilt känsliga för nikotinet är barn och unga.

Nikotinkoncentrationen i tobakssnus och nikotinsnus kan vara allt från några få milligram nikotin upp till mycket höga halter. På senare tid har uppmärksammats att varianter av extremt starkt nikotinsnus figurerar på marknaden. Det förekommer nikotinsnus som innehåller upp till 150 milligram nikotin per gram.

Genom förslaget om högsta tillåtna nikotinhalt begränsas de risker som är förknippade med nikotin. Det ger ett starkt skydd för barn och unga.

Utredningen har även vid utarbetandet av förslagen på alkoholområdet tagit särskild hänsyn till barn och ungas hälsa och utveckling. Särskilt förslagen om krav på serveringstillstånd på fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet kan förväntas ha effekt och minska ungas alkoholkonsumtion ombord på fartygen. Förslaget innebär att till exempel ålderskravet, kravet på att inte servera till berusade personer och kravet på måttfullhet ska iakttas även vid servering på fartyg som trafikerar utlandet.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag (2026:000) om lustgas

Lagens innehåll och syfte

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om försäljning och införsel av lustgas.

I paragrafen anges lagens innehåll. Övervägandena finns i avsnitt 3.9.
Lustgas kallas också för dikväveoxid och dess kemiska beteckning är N₂O.

2 § Lagen syftar till att motverka användning av lustgas som berusningsmedel.

I paragrafen anges lagens syfte. Övervägandena finns i avsnitt 3.9.

Förhållandet till andra lagar

3 § Denna lag ska inte tillämpas på lustgas som omfattas av läkemedelslagen (2015:315).

I paragrafen föreskrivs att lagen inte ska tillämpas på lustgas som omfattas av läkemedelslagen. Övervägandena finns i avsnitt 3.9.

Bestämmelsen innebär att lustgas som har godkänts som läkemedel undantas från lagens tillämpningsområde.

Mängdbegränsning vid försäljning till privatpersoner

4 § Försäljning av lustgas till en privatperson får endast ske om lustgasen finns eller fylls på i en behållare som kan innehålla högst 9 gram lustgas. Högst två sådana behållare får säljas eller fyllas på per köptillfälle och person.

Vid försäljning av lustgas utöver mängdbegränsningen ska den som lämnar ut eller fyller på lustgasen förvissa sig om att köparen är näringsidkare.

Lustgas ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera om köparen är näringsidkare.

Paragrafen innehåller bestämmelser om mängdbegränsning vid försäljning av lustgas till privatpersoner. Övervägandena finns i avsnitt 3.11.

Av *första stycket första meningen* framgår att det till en privatperson inte är tillåtet att sälja en behållare med lustgas som kan innehålla mer än 9 gram lustgas och inte heller att mot betalning fylla på en behållare som kan rymma mer än denna mängd. Förbudet hindrar dock inte att en mindre mängd lustgas säljs eller fylls på i en behållare som kan innehålla max 9 gram lustgas.

Enligt *första stycket andra meningen* får endast två behållare om 9 gram lustgas vardera säljas eller fyllas på per köptillfälle och person.

Mängdbegränsningen gäller endast försäljning som sker till privatpersoner. Det är således fortfarande möjligt att sälja lustgas i större kvantiteter och i större behållare till en näringsidkare. Exempelvis hindrar inte bestämmelsen försäljning av fler eller större patroner till en restaurangidkare som i sin verksamhet använder sifoner drivna av lustgas för att framställa till exempel vispad grädde.

Av *andra stycket* framgår att den som lämnar ut eller fyller på lustgas utöver mängdbegränsningen, till exempel ett butiksbiträde, är skyldig att förvissa sig om att mottagaren är en näringsidkare. Skyldigheten innebär att den som säljer lustgasen ska förvissa sig om att den som vill köpa mer lustgas än vad mängdbegränsningen tillåter också har rätt att göra detta. Detta kan göras genom uppvisande av giltigt registreringsbevis eller på annat likvärdigt sätt. Om köparen inte kan visa att köpet sker i näringsverksamhet får lustgas i större kvantitet eller behållare än vad mängdbegränsningen medger inte säljas.

I *tredje stycket* uppställs ett krav på att lustgasen ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera att köpet sker i näringsverksamhet. Bestämmelsen kompletterar förvissandekravet i andra stycket och innebär att verksamheten ska vara ordnad på ett sådant sätt att det genom uppvisande av giltigt registreringsbevis eller på ett annat likvärdigt sätt går att kontrollera att den som vill köpa mer lustgas än mängdbegränsningen tillåter har rätt att göra detta.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter med stöd av 22 § 1 om undantag från förbudet

i första stycket och med stöd av 22 § 2 om skyldigheten i andra och tredje styckena, se kommentaren till den paragrafen.

Tillsynen över bestämmelsen regleras i 10 §.

Förbudet i första stycket omfattas av straffansvar enligt 20 § 1.

Förbud mot försäljning i berusningssyfte

5 § Lustgas får inte säljas om det finns anledning att anta att lustgasen ska användas som berusningsmedel.

Vid bedömningen av om det kan antas att lustgas ska användas som berusningsmedel ska särskilt beaktas på vilket sätt eller i vilket sammanhang som försäljningen sker.

Paragrafen innehåller ett förbud mot försäljning av lustgas som berusningsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 3.12.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att om en säljare misstänker att någon vill köpa lustgas för att använda den i berusningssyfte och inte för ett legitimt användningsområde får lustgasen inte säljas. Förbudet omfattar såväl säljare som säljer lustgas för legitim användning, som säljare som säljer lustgas för berusning.

När en näringsidkare som normalt säljer lustgas för legitim användning till privatpersoner har anledning att anta att någon vill köpa lustgas för berusning är det alltså förbjudet för denne att sälja lustgasen. Det kan exempelvis finnas anledning att anta att lustgasen ska användas för berusning när upprepade köp av lustgas sker inom en kort tidsrymd. Om så många inköp sker att det inte är rimligt att det handlar om användning vid matlagning ska köparen nekas att köpa mer lustgas även om mängden vid det senare tillfället inte överstiger den mängd som föreskrivs i 4 §.

Den försäljning som avses i *andra stycket* är mest troligt försäljning som sker av någon som inte normalt säljer lustgas legitimt. Det är här själva sättet och sammanhanget för försäljningen som visar att det kan antas vara fråga om ett köp i berusningssyfte, snarare än vem som köper lustgasen. Det som här avses är till exempel platsen för försäljningen, vilken tid på dygnet försäljningen sker eller hur lustgasen saluförs. Ett självklart fall är försäljning av lustgas i ballong, eftersom det inte finns något annat känt användningsområde för en sådan ballong än berusning. En försäljningssituation där man utifrån sammanhanget vid försäljningen kan anta att lustgasen säljs som ett

berusningsmedel är när lustgas säljs på restauranger och krogar. Även försäljning som sker på gator och torg kan antas ske i berusningssyfte.

Uppräkningen av omständigheter som kan tas i beaktande är inte uttömmande. En samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet får göras för att avgöra om det är fråga om en försäljningssituation som enligt bestämmelsen inte är tillåten.

Regleringen innebär att det även är förbjudet att marknadsföra lustgas som ett berusningsmedel. I och med att det finns ett förbud mot att sälja lustgas i berusningssyfte är en sådan marknadsföring otillbörlig enligt marknadsföringslagen.

Tillsynen över bestämmelsen regleras i 10 §.

Förbudet omfattas av straffansvar enligt 20 § 2.

Ålderskrav

6 § Lustgas får inte säljas till den som inte fyllt 18 år.

Den som lämnar ut lustgas ska förvissa sig om att köparen har uppnått den ålder som anges i första stycket.

Lustgas ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera köparens ålder.

Paragrafen innehåller bestämmelser om åldersgräns och ålderskontroll. Övervägandena finns i avsnitt 3.13.

I *första stycket* finns ett förbud mot att sälja lustgas till personer under 18 år.

Av *andra stycket* framgår att den som lämnar ut lustgas, till exempel ett butiksbiträde, är skyldig att förvissa sig om att köparen har fyllt 18 år. Skyldigheten innebär att om det vid försäljning föreligger tveksamhet beträffande en köpares ålder så måste säljaren kräva att köparen visar att denne har fyllt 18 år. Detta kan ske genom uppvisande av en giltig legitimation eller på annat likvärdigt sätt. Om köparen inte kan visa att denne har uppnått en ålder av 18 år får produkten inte säljas.

Av *tredje stycket* framgår att lustgas ska tillhandahållas på ett sätt som gör det möjligt att kontrollera köparens ålder. Bestämmelsen kompletterar förvissandekravet i andra stycket och innebär att verksamheten ska vara ordnad på ett sådant sätt att det går att kontrollera köparens ålder genom uppvisande av giltig legitimation eller på ett annat likvärdigt sätt. Kravet omfattar all försäljning, det vill säga i såväl

fysiska som digitala försäljningsmiljöer. Det är säljaren som ansvarar för att ålderskontrollen kan ske på ett tillfredställande sätt.

Det är köparens ålder som ska kontrolleras. Detta gäller oavsett om till exempel ett företag har anlitats för att ombesörja transporten till köparen. Det innebär att säljaren ansvarar för att kontrollera att transportören har ett system för att kontrollera att köparen har fyllt 18 år när denne lämnar ut varorna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av bemyndigandet i 22 § 3 meddela föreskrifter om ytterligare detaljer kring skyldigheten att kontrollera köparens ålder vid försäljning av lustgas, se kommentaren till den bestämmelsen.

Tillsynen över ålderskraven regleras i 10 §. För närmare detaljer om tillsynen, se kommentaren till den paragrafen.

Förbudet i första stycket omfattas av straffansvar enligt 20 § 3.

Införsel

7 § Lustgas får föras in i landet endast av den som har fyllt 18 år.

En privatperson får per tillfälle föra in högst två behållare som kan innehålla högst 9 gram lustgas vardera.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förbud mot införsel. Övervägandena finns i avsnitt 3.11 och 3.13.

Av *första stycket* framgår att en underårig inte får föra in lustgas till landet. Bestämmelsen kompletterar ålderskravet vid försäljning i 6 §.

Av *andra stycket* framgår att en privatperson inte får föra in mer än två behållare om högst 9 gram lustgas vardera till landet. Bestämmelsen kompletterar mängdbegränsningen vid försäljning i 4 §.

Tullverket har enligt 3 § 9 lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen rätt att utöva kontroll av åldersgränsen och mängdbegränsningen vid införsel av lustgas.

Anmälan om försäljning och egenkontroll

8 § En näringsidkare får inte bedriva detaljhandel med lustgas utan att först ha gjort en anmälan om försäljningen till Folkhälsomyndigheten.

Paragrafen innehåller ett krav på anmälan vid försäljning av lustgas. Övervägandena finns i 3.14.

Av paragrafen framgår att detaljhandel av lustgas inte får bedrivas utan att näringsidkaren först har gjort en anmälan om försäljning. Kravet på anmälan är förenat med straffansvar enligt 20 § 4.

Anmälan ska göras till Folkhälsomyndigheten som enligt 10 § utövar tillsyn över verksamheten.

9 § Den som bedriver detaljhandel med lustgas ska utöva egenkontroll över försäljningen och hanteringen i övrigt av lustgasen och ha ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.

Till anmälan om försäljning enligt 8 § ska egenkontrollprogrammet och de övriga uppgifter som behövs för Folkhälsomyndighetens tillsyn bifogas. Ändrade uppgifter ska utan dröjsmål anmälas till Folkhälsomyndigheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om egenkontroll. Övervägandena finns i avsnitt 3.14.

Av *första stycket* framgår att den som bedriver anmälningspliktig detaljhandel med lustgas är skyldig att utöva egenkontroll över att försäljningen uppfyller lagens krav, däribland mängdbegränsningen och ålderskraven. Skyldigheten innebär också ett krav på att ha ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram. Programmet ska utformas utifrån verksamhetens omfattning och art. Normalt krävs mer detaljerade program för större verksamheter.

I *andra stycket* finns ett krav på att egenkontrollprogrammet och övriga uppgifter som behövs för Folkhälsomyndighetens tillsyn ska bifogas till anmälan om försäljning. Andra stycket innehåller också ett krav på att ändrade uppgifter ska anmälas utan dröjsmål.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av 22 § 4 meddela föreskrifter om utformningen av egenkontrollprogram.

Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över egenkontrollen enligt 10 §.

Tillsyn

10 § Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Folkhälsomyndighetens tillsynsansvar. Övervägandena finns i avsnitt 3.15.

Av bestämmelsen framgår att Folkhälsomyndigheten ansvarar för tillsyn över bestämmelserna i lagen och anslutande föreskrifter. Det innebär bland annat att Folkhälsomyndigheten ska kontrollera att lustgas inte säljs eller fylls på i större mängder än vad som är tillåtet, att försäljning inte sker i berusningssyfte, att försäljningen anmäls och att ålderskontroll sker. Tillsyn ska ske över såväl försäljning som sker från fysiskt försäljningsställe, som försäljning som sker digitalt.

Med anslutande föreskrifter avses både föreskrifter som har meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av restkompetensen eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

Befogenheter

11 § Folkhälsomyndigheten får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden som behövs för att denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Vitet får inte omvandlas till fängelse.

Paragrafen innehåller bestämmelser om föreläggande och vite. Övervägandena finns i avsnitt 3.16.

Av *första stycket* följer att Folkhälsomyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att lagen och anslutande föreskrifter ska följas (beträffande anslutande föreskrifter se kommentaren till 10 §).

Enligt *andra stycket* får föreläggandena förenas med vite. Vitet får inte förvandlas till fängelse. Närmare bestämmelser om viten finns i lagen (1985:206) om viten.

Tillsynsmyndighetens föreläggande får enligt 19 § överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

12 § Vid allvarliga eller upprepade överträdelse av denna lag får Folkhälsomyndigheten förbjuda den som bedriver detaljhandel med lustgas att fortsätta försäljningen eller, om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, meddela varning.

Ett beslut om förbud att fortsätta försäljningen gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Ett förbud får meddelas för en tid av högst sex månader.

Paragrafen innehåller bestämmelser om försäljningsförbud och varning. Övervägandena finns i avsnitt 3.16.

Av *första stycket* framgår att Folkhälsomyndigheten får meddela beslut om försäljningsförbud eller varning om den som bedriver detaljhandel med lustgas har begått allvarliga eller upprepade överträdelser. Varning får meddelas om ett försäljningsförbud anses vara en alltför ingripande åtgärd. Folkhälsomyndigheten ska alltså göra en bedömning av åtgärdens proportionalitet, se även 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900).

Enligt *andra stycket* gäller myndighetens beslut om förbud omedelbart om inte något annat anges i beslutet. Eftersom förbud bara ska meddelas om den som bedriver verksamheten begår allvarliga eller upprepade överträdelser är huvudregeln att beslutet ska gälla omedelbart.

Ett beslut om försäljningsförbud ska gälla för viss tid. Även när det gäller tidsgränsen ska myndigheten göra en proportionalitetsbedömning. Enligt *tredje stycket* får förbudet inte meddelas för längre tid än sex månader.

Överträdelser av försäljningsförbud är belagt med straffansvar enligt 20 § 5. Folkhälsomyndighetens beslut får enligt 19 § överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Upplysningar och tillträde

13 § Folkhälsomyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för myndighetens tillsyn enligt denna lag.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Folkhälsomyndighetens rätt till upplysningar, handlingar, varuprover och annat liknande material. Övervägandena finns i avsnitt 3.17.

14 § För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har Folkhälsomyndigheten rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av denna lag eller anslutande föreskrifter och får där göra undersökningar och ta prover. För uttagna prover betalas inte ersättning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Folkhälsomyndighetens rätt till tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen för att där göra undersökningar och ta prover. Övervägandena finns i avsnitt 3.17.

Paragrafen kompletterar rätten att få upplysningar, handlingar och liknande enligt 13 §. Ersättning betalas inte för uttagna prover.

15 § Polismyndigheten ska på begäran av Folkhälsomyndigheten lämna den hjälp som behövs för att Folkhälsomyndigheten ska kunna få sådant tillträde som avses i 14 §.

En begäran enligt första stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Paragrafen innehåller bestämmelser om handräckning. Övervägandena finns i avsnitt 3.17.

Av *första stycket* framgår att Folkhälsomyndigheten har rätt att begära handräckning av Polismyndigheten. Begäran om handräckning får göras om det behövs för att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen enligt 14 §.

I *andra stycket* anges de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att myndigheten ska få begära handräckning. Begäran får enligt *punkt 1* göras endast om det kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas eller enligt *punkt 2* om det annars finns synnerliga skäl.

Kontrollköp

16 § Folkhälsomyndigheten får genomföra kontrollköp i syfte att ge underlag för en dialog mellan myndigheten och den som säljer lustgas om skyldigheten att förvissa sig om att köparen har fyllt 18 år. Vid ett sådant köp får Folkhälsomyndigheten endast anlita en person som har fyllt 18 år.

Ett kontrollköp får genomföras utan att säljaren underrättas i förväg om kontrollköpet. Folkhälsomyndigheten ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta säljaren om kontrollköpet.

Vad som framkommit genom kontrollköp får inte utgöra grund för Folkhälsomyndigheten att meddela föreläggande, förbud eller varning enligt 11 eller 12 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontrollköp. Övervägandena finns i avsnitt 3.18.

Av *första stycket* framgår att Folkhälsomyndigheten får göra kontrollköp för att undersöka om säljaren förvissat sig om att köparen har fyllt 18 år. Syftet med kontrollköpet är att ge underlag för ett efterföljande samtal mellan myndigheten och säljaren om skyldigheten att förvissa sig om att köparen har fyllt 18 år och vikten av att fullgöra denna skyldighet. Den som anlitas för att utföra kontrollköpet ska vara en person som har fyllt 18 år och därmed har uppnått föreskriven ålder. Skälet till det är att det inte får bli fråga om brottsprovokation.

Enligt *andra stycket* får kontrollköp genomföras utan att säljaren underrättas i förväg om kontrollköpet. Bestämmelsen ger alltså Folkhälsomyndigheten rätt att genomföra kontrollköpet dolt för den säljare hos vilken åtgärden utförs och för den som faktiskt har att hantera köpet. Snarast efter ett genomfört kontrollköp ska Folkhälsomyndigheten underrätta säljaren om kontrollköpet. I kontrollköpet ingår att Folkhälsomyndigheten gör en individuell uppföljning med den som åtgärden riktas mot.

I *tredje stycket* finns en begränsning av möjligheterna att rikta administrativa sanktioner mot näringsidkare vid kontrollköp. Folkhälsomyndigheten får inte meddela föreläggande, förbud eller varning mot en näringsidkare som vid ett kontrollköp inte förvissat sig om köparens ålder.

Bestämmelser om skyldighet att kontrollera köparens ålder finns i 6 §.

Underrättelser

17 § Om en kommun i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn ska kommunen underrätta Folkhälsomyndigheten om detta.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om en kommuns underrättelse-skyldighet. Övervägandena finns i avsnitt 3.19.

En kommun ska underrätta Folkhälsomyndigheten om sådant som den får kännedom om i sin verksamhet och som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn. Det är endast fråga om uppgifter som kommunen har fått tillgång till på grund av den egna verksamheten.

Kommunen ska således inte göra någon särskild efterforskning för att kunna lämna uppgifter.

Avgifter

18 § Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig detaljhandel med lustgas.

Folkhälsomyndigheten får ta ut en avgift för den anmälan om försäljning som ska ske enligt 8 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Folkhälsomyndighetens rätt att ta ut avgifter. Övervägandena finns i avsnitt 3.21.

Av *första stycket* framgår att Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter för sin tillsyn av den som bedriver detaljhandel med lustgas. Att det ska ske en anmälan framgår av 8 § och att Folkhälsomyndigheten ska utöva tillsyn framgår av 10 §.

Enligt *andra stycket* får Folkhälsomyndigheten ta ut anmälningsavgifter för att ta emot och hantera anmälningar om försäljning.

Nivån på de avgifter som Folkhälsomyndigheten får ta ut och följden av att betalning inte sker inom föreskriven tid får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av bemyndigandet i 22 § 6. Genom verkställighetsföreskrifter kan vidare föreskrifter om till exempel betalningssätt meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Folkhälsomyndighetens beslut om att ta ut en avgift får enligt 19 § första stycket överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Överklagande

19 § Beslut enligt denna lag och enligt anslutande föreskrifter får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 3.22.

Straffbestämmelser

20 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. säljer lustgas i större mängd än vad som föreskrivs i 4 §,
 2. säljer lustgas som kan antas användas som berusningsmedel enligt 5 §,
 3. säljer lustgas till den som inte uppnått föreskriven ålder enligt 6 §,
 4. bedriver detaljhandel med lustgas utan att ha anmält försäljningen enligt 8 §, eller
 5. säljer lustgas i strid mot ett meddelat försäljningsförbud enligt 12 § ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.
- Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar. Övervägandena finns i avsnitt 3.23.

Av *första stycket* framgår att fem gärningar är förenade med ett straffansvar.

Enligt *första punkten* är det straffbart att sälja lustgas i strid med mängdbegränsningen i 4 §.

Av *andra punkten* följer att det är straffbelagt att sälja lustgas i strid med 5 §, det vill säga om det finns anledning att anta att lustgasen ska användas som berusningsmedel.

Enligt *tredje punkten* är det straffbart att sälja lustgas i strid med ålderskravet i 6 §, det vill säga till den som inte har fyllt 18 år.

Av *fjärde punkten* framgår att det är straffbart att bedriva detaljhandel utan att först ha anmält försäljningen till Folkhälsomyndigheten enligt 8 §.

Av *femte punkten* framgår att det är straffbart att sälja lustgas i strid med ett försäljningsförbud som har meddelats av Folkhälsomyndigheten med stöd av 12 §.

Samtliga brott är straffbelagda vid såväl uppsåtliga som oaktsamma gärningar. Straffskalan för brotten är böter eller fängelse i högst sex månader.

Av *andra stycket* framgår att en gärning som är att anse som ringa inte ska medföra straffansvar. Utrymmet för att bedöma en gärning, som består i försäljning av lustgas till en person som inte har fyllt 18 år, som ringa är dock mycket begränsat eftersom bestämmelsen syftar till att skydda unga.

21 § Den som har överträtt ett vitesföreläggande ska inte dömas till ansvar enligt denna lag för den eller de gärningar som omfattas av föreläggandet.

Paragrafen innehåller en begränsning i straffansvaret. Övervägandena finns i avsnitt 3.23.

Av bestämmelsen framgår att den som överträder ett vitesföreläggande som meddelats med stöd av lagen inte därutöver ska kunna dömas till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet. Paragrafen ger uttryck för principen om att en och samma gärning inte ska bli föremål för dubbla prövningar eller sanktioner.

Bemyndiganden

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från mängdbegränsningen enligt 4 § första stycket och 7 §,
2. skyldigheten att kontrollera att köparen är näringsidkare enligt 4 § andra och tredje styckena,
3. skyldigheten att kontrollera köparens ålder enligt 6 § andra och tredje stycket,
4. utformningen av egenkontrollprogrammet enligt 9 §,
5. genomförandet av kontrollköp enligt 16 §, och
6. storleken på och betalningen av de avgifter Folkhälsomyndigheten får ta ut enligt 18 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bemyndiganden. Övervägandena finns i avsnitt 3.11, 3.13, 3.14, 3.18 och 3.21.

Bemyndigandena ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela närmare föreskrifter om vissa krav som regleras i lagen.

Första punkten gäller undantag från mängdbegränsningen vid försäljning och införsel i 4 § första stycket och 7 §. Ett sådant undantag kan meddelas om det finns ett legitimt användningsområde där en privatperson har ett särskilt behov av större mängder lustgas. Skäl som kan tala för ett undantag är att användningsområdet är begränsat till en mindre grupp människor och en mindre mängd lustgas samt att användningen är strikt reglerad av interna regelverk.

Andra punkten gäller skyldigheten enligt 4 § andra stycket att kontrollera att köparen är näringsidkare. I 4 § tredje stycket finns ett krav på att den som säljer lustgas utöver mängdbegränsningen ska ordna sin verksamhet på ett sådant sätt att det går att kontrollera att

köpet sker i näringsverksamhet. Genom bemyndigandet kan närmare föreskrifter meddelas om hur kontrollen av köparen ska ske och hur verksamheten ska ordnas för att säkerställa att kontrollen kan utföras på ett ändamålsenligt sätt.

Tredje punkten gäller ålderskontrollen i 6 §. I 6 § uppställs ett generellt krav på att säljaren av lustgas ska ordna sin verksamhet på ett sådant sätt att det går att kontrollera köparens ålder. Genom bemyndigandet kan närmare föreskrifter meddelas om hur åldern ska kontrolleras och hur verksamheten ska anpassas för att säkerställa att kontrollen utförs på ett fullgott sätt.

Fjärde och femte punkterna gäller hur egenkontroll ska utformas och hur kontrollköp ska genomföras.

Sjätte punkten gäller storleken på de avgifter Folkhälsomyndigheten får ta ut för sin tillsyn av den som bedriver anmälningsskyldig försäljning och för sin hantering av anmälningar om försäljning. Avgifterna ska återspegla de kostnader som myndigheten har för tillsynen och hanteringen. Bemyndigandet ger också regeringen en rätt att föreskriva om vad som blir följden av att betalning inte sker inom föreskriven tid.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

3 §

Lagen är tillämplig endast på följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),
3. skjutvapen, ammunition och ljuddämpare som avses i vapenlagen (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § samma lag,
4. injektionssprutor och kanyler,
5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggar, spikkclubbor och liknande,
7. kulturföremål som avses i 5 kap. kulturmiljölagen (1988:950),
8. hundar och katter för annat ändamål än handel,
9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), tobaksvaror

och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 19 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, tobaksfria nikotinprodukter vid kontroll av åldersgränsen i 21 § lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter *samt lustgas vid kontroll av mängdbegränsningen och åldersgränsen i 7 § lagen (2026:000) om lustgas,*

10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfån, fisk och reptiler,

11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,

12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter,

15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer,

16. explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Paragrafen innehåller en uppräknning av de varor som lagen är tillämplig på. Övervägandena finns i avsnitt 3.11 och 3.13.

I *punkt 9* har lagts till att lagen även ska vara tillämplig vid kontroll av mängd och ålder vid införsel av lustgas enligt lagen om lustgas (2026:000). Enligt 7 § första stycket i den lagen får lustgas föras in i landet endast av den som har fyllt 18 år. Av andra stycket i samma paragraf framgår att endast två behållare som kan innehålla högst 9 gram lustgas vardera får föras in i landet av en privatperson vid ett och samma tillfälle.

11.3 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

1 kap.

1 §

Denna lag syftar till att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar.

Denna lag gäller tillverkning, marknadsföring och införsel eller import av alkoholdrycker och handel med sådana varor. Lagen gäller också tillverkning av sprit samt införsel, import, utförsel, export och handel med sprit samt handel med alkoholhaltiga preparat.

Lagen gäller också marknadsföring, införsel, import och handel med alkoholdrycksliknande preparat.

Av paragrafens första nya stycke framgår lagens syfte. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.2.

3 kap.

12 §

Det är förbjudet att i kommersiellt syfte främja detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker. Detsamma gäller sådan införsel som avses i 4 kap. 4 § andra stycket 7.

Förbudet gäller inte när den som bedriver tillåten försäljning enligt denna lag kommunicerar eller marknadsför sin egen verksamhet.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett förbud mot kommersiellt främjande av detaljhandel och viss privatinförsel av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.5.

Förbudet i första stycket syftar till att förhindra att kommersiella aktörer underlättar och uppmuntrar införsel av och detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker.

Med detaljhandel avses den försäljning till konsumenter som bedrivs av Systembolaget AB (detaljhandelsbolaget).

Med införsel enligt 4 kap. 4 § andra stycket 7 avses en försäljning som bedrivs av en säljare i ett annat land inom EES-området och varorna transporteras genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand till en privatperson i Sverige som har köpt varorna av säljaren.

Förbudet omfattar främjandeåtgärder som har ett kommersiellt syfte. Med detta avses att åtgärden ska vara ägnad att främja avsättning av produkterna. För att ett främjande ska anses föreligga ska försäljningen underlättas på något konkret och avgörande sätt, till exempel genom länkning eller varukorgar.

Förbudet innebär att det inte är tillåtet att på internet eller i sociala medier påverka konsumenter till köp via Systembolagets online-butik genom digitala varukorgar och vidarelussning till Systembolagets online-butik. Detsamma gäller köp via de utländska online-butikerna. En möjlighet att beställa spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker tillsammans med andra varor, som till exempel livsmedel, står också i strid med förbudet och innebär ett otillåtet främjande.

Av *andra stycket* framgår att förbudet inte omfattar detaljhandelsbolagets eller den utländske säljarens egen marknadsföring och kommunikation.

Folkhälsomyndigheten utövar enligt 9 kap. 1 a § tillsyn över främjandeförbudet.

Förbudet omfattas av straffansvar enligt 11 kap. 9 a §.

7 kap.

7 §

Vid marknadsföring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat till konsumenter genom kommersiella annonser ska annonserna på ett tydligt sätt återge en text som informerar om alkoholens skadeverkningar (informationstext).

Om det finns flera informationstexter ska minst en av dem återges. Vid upprepad annonsering ska de olika informationstexterna användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka texter som ska återges och hur dessa ska utformas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om informationstexter vid marknadsföring genom kommersiella annonser. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.5.

Ändringen i paragrafen, som består av en strykning i *första stycket* av uppräknade medier, innebär att bestämmelsen blir medieneutral. Skyldigheten att återge en informationstext utökas härigenom till att gälla vid all kommersiell annonsering riktad till konsumenter oavsett

medium, exempelvis i tryckta skrifter, på internet, i sociala medier eller genom reklamskyltar inne på serveringsställen.

Första stycket har av redaktionella skäl delats upp i två stycken.

8 kap.

1 §

För servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och av alkoholdrycksliknande preparat krävs tillstånd (serveringstillstånd). *Kravet på serveringstillstånd gäller även för servering på svenska fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet.*

Serveringstillstånd meddelas av den kommun där serveringsstället är beläget. Serveringstillstånd som avser servering på fartyg, luftfartyg eller järnvägståg i inrikes trafik eller på svenska fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet meddelas dock av den kommun där det företag som vill bedriva serveringen har sitt säte, eller där den person som vill bedriva serveringen har sin hemvist. Har företaget inte säte inom landet eller personen inte sin hemvist inom landet, meddelas tillstånd av Stockholms kommun.

Detaljhandelsbolaget får trots bestämmelserna i första stycket anordna provning av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat för allmänheten enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

Paragrafen innehåller bestämmelser om serveringstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.9.

Tillägget i *första stycket* innebär att serveringstillstånd även krävs för servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och av alkoholdrycksliknande preparat på svenska fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet. Vad som avses med svenskt fartyg framgår av sjölagen (1994:1009).

Kravet på serveringstillstånd innebär att reglerna om servering i 8 kap. och 3 kap. i lagen blir tillämpliga. Det innebär att till exempel bestämmelserna i 3 kap. 7 och 8 §§ om förbud att servera alkohol till ungdomar under 18 år och till berusade personer gäller.

Den kommun som meddelat serveringstillståndet och Polismyndigheten ansvarar enligt 9 kap. 2 § för tillsynen. Bestämmelsen i 13 § i samma kapitel om tillträde vid tillsyn innebär att det finns en skyldighet för tillståndshavare att lämna tillträde till fartyg för att tillsyn ska kunna genomföras.

Av ändringen i *andra stycket* framgår att tillstånd för servering på svenska fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet meddelas av den kommun där det företag som vill bedriva serveringen har sitt säte,

eller där den person som vill bedriva serveringen har sin hemvist. Har företaget inte säte inom landet eller personen inte sin hemvist inom landet, meddelas tillstånd av Stockholms kommun.

Övriga ändringar är redaktionella.

4 §

Den som bedriver cateringverksamhet för slutna sällskap kan meddelas stadigvarande serveringstillstånd under förutsättning att den lokal där serveringen äger rum *och den tid serveringen ska pågå* för varje tillfälle anmäls till och godkänns av kommunen.

Den som bedriver cateringverksamhet ska ha ett eget kök för tillredning av mat för att få stadigvarande serveringstillstånd.

Paragrafen innehåller bestämmelser om cateringverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.4.

Ett tillägg görs i paragrafen om att den tid som serveringen ska pågå ska anmälas till och godkännas av kommunen på samma sätt som gäller för anmälan om den lokal där serveringen ska äga rum. Under den tid som anmäls som serveringstid får servering av alkoholdrycker ske och tillståndshavaren eller ansvarig personal måste vara närvarande.

6 §

Anordnande av provsmakning av *alkoholdrycker* eller av alkoholdrycksliknande preparat vid arrangemang riktade till allmänheten är tillåtet under förutsättning att

1. arrangören har ett stadigvarande serveringstillstånd som omfattar de drycker eller preparat som provsmakningen avser samt den lokal där provsmakningen ska äga rum,

2. de partihandlare som deltar enskilt eller gemensamt ansöker om och får ett tillfälligt tillstånd för provsmakning av de drycker eller preparat som avses erbjudas,

3. *arrangören är en tillverkare av folköl och provsmakningen avser folköl, eller*

4. *arrangören har uppfyllt kraven i 8 § för att få servera folköl.*

Arrangörer som avses i första stycket 1, 3 och 4 ska innan arrangemanget äger rum göra en anmälan till *den kommun där provsmakningen ska äga rum.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om provsmakning. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.5.

Genom att orden spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker ändras till ordet alkoholdrycker i *första stycket* kommer bestämmelsen att även omfatta folköl (se 1 kap. 5 §).

Enligt *tredje punkten* som är ny får tillverkare av folköl också anordna provsmakning av folköl.

I *punkt 4*, som är ny, införs en bestämmelse som innebär att den som har uppfyllt kraven i 8 § för att få bedriva servering folköl också får anordna provsmakning av folköl. Enligt 8 § får den servera folköl som antingen har gjort en anmälan om en avsikt att bedriva servering av folköl eller som har ett serveringstillstånd som ger rätt att servera starkare alkoholdrycker.

Ändringen i *andra stycket* innebär att en anmälan till kommunen där provsmakningen ska äga rum ska göras innan provsmakningen påbörjas även i de fall som avses i punkterna 3 och 4.

7 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om mängden alkoholdrycker som får serveras vid provsmakning.

Paragrafen som är ny innehåller en bestämmelse om bemyndigande. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.5.

10 §

Ansökan om serveringstillstånd ska göras skriftligen på ett av Folkhälsomyndigheten fastställt formulär.

Kommunen får ta ut avgift för prövningen enligt de grunder som beslutas av kommunfullmäktige.

Kommunen får även ta ut avgift för tillsyn enligt 9 kap. av den som har serveringstillstånd och av den som bedriver anmälningspliktig detaljhandel med eller servering av folköl.

Regeringen får meddela föreskrifter om den tid inom vilken kommunen ska fatta beslut om serveringstillstånd.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansökan om serveringstillstånd och avgifter. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

Tillägget i *första stycket* innebär att en ansökan ska göras på ett standardiserat formulär som utformas och fastställs av Folkhälsomyndigheten. Bestämmelsen är teknikneutral och formuläret ska utformas så att det kan överföras till en e-tjänst. Av formuläret ska framgå vilka uppgifter som ska lämnas och vilka handlingar som ska bifogas ansökan.

14 §

Serveringstillstånd ska omfatta ett visst avgränsat utrymme som disponeras av tillståndshavaren.

Särskilt tillstånd kan dock meddelas för flera tillståndshavare att utnyttja ett gemensamt serveringsutrymme. Om så har skett ska varje tillståndshavare svara för ordning och nykterhet inom serveringsutrymmet samt för att vad som i övrigt gäller enligt denna lag iakttas under den tid han eller hon bedriver servering där.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur serveringsutrymmet ska vara utformat.

Paragrafen innehåller ett nytt tredje stycke med ett bemyndigande. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.2.

15 §

Stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten får medges endast om serveringsstället har ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat. Gästerna ska kunna erbjudas *flera olika maträtter*. Efter klockan 22.00 får matutbudet begränsas till ett fåtal enklare rätter.

Serveringsstället ska vara utrustat med ett i förhållande till lokalens storlek lämpligt antal sittplatser för matservering. Om det finns en drinkbar får den ta i anspråk endast en mindre del av serveringsställets totala yta och vara belägen i nära anslutning till matsalen.

Tillfälligt tillstånd för servering till allmänheten får meddelas om serveringsstället tillhandahåller tillredd mat. Detsamma gäller tillstånd för servering i slutet sällskap.

Tillstånd för servering av starköl, vin och annan jäst alkoholdryck i foajéer till teater eller konsertlokal under paus i föreställning eller konsert får meddelas utan krav på matservering. Det ställs inte heller krav på matservering vid provsmakning enligt 6 eller 7 §.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kraven i första och andra styckena och om undantag i vissa fall från att uppfylla kraven.

Paragrafens första stycke innehåller bestämmelser om krav på matservering för den som har stadigvarande serveringstillstånd. Paragrafen har ett nytt femte stycke som innehåller ett bemyndigande. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.1.

Ändringen i *första stycket* innebär att gästerna ska kunna erbjudas flera olika rätter. Den förändring som gjorts i lagtexten syftar till att anpassa kravet på matutbudet till moderna matvanor. Det ska inte längre vara ett krav för serveringstillstånd att det finns ett flertal förätter, huvudrätter och efterrätter. Maten ska dock även fortsättningsvis vara lagad eller på annat sätt tillredd och utgöra en måltid. En matigare sallad kan utgöra en sådan måltid. Ett serveringsställe som endast har salladsrätter kan således komma i fråga för serveringstillstånd.

Liksom tidigare ska en noggrann prövning göras för varje enskilt serveringsställe och det är den sammanvägda bedömningen av serveringsställets utbud, kvalitet och allmänna standard som är avgörande för om serveringstillstånd ska beviljas. Det egna köket i anslutning till serveringslokalen ska ha en kapacitet som möjliggör att de olika maträtterna kan tillhandahållas. För det fall det endast är kalla rätter som serveras är det tillräckligt att köket har den utrustning som behövs för att tillreda den typen av rätter.

Det nya *femte stycket* innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kraven i första och andra styckena, samt om undantag från kraven i vissa fall.

19 §

Kommunen beslutar under vilka tider *spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker* och alkoholdrycksliknande preparat får serveras. Vid bestämmande av tiden för servering ska särskilt beaktas vad som sägs i 17 §.

Om inte kommunen beslutar annat, får servering av spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker eller av alkoholdrycksliknande preparat inte påbörjas tidigare än klockan 11.00 och inte pågå längre än till klockan 01.00.

Serveringsstället ska vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång.

Bestämmelserna i första–tredje styckena gäller inte *servering* på *hotellrum* eller *från* minibar i hotellrum som avses i 5 §. *Bestämmelsen* i tredje stycket gäller inte heller sådan *cateringverksamhet* som avses i 4 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om serveringstid. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.3 och 5.2.4.

Skälet till ändringen i *första stycket* är att folköl enligt 1 kap. 5 § ingår i begreppet alkoholdrycker. Av misstag har därför även folköl kommit att omfattas av de drycker som kommunen kan begränsa serveringstiden för. Av regleringen i övrigt i paragrafen framgår att det aldrig har varit avsikten och bestämmelsen har inte heller tillämpats på detta sätt.

I fjärde stycket undantas cateringverksamhet från bestämmelsen om utrymningstid i paragrafens tredje stycke. Övriga ändringar i stycket är redaktionella.

9 kap.

1 §

Folkhälsomyndigheten har *ansvar för tillsynsvägledningen* när det gäller den *tillsyn* som kommunerna och Polismyndigheten har ansvar för enligt 2 §.

Paragrafen ändras innehållsmässigt och reglerar Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledning. Bestämmelserna i den tidigare lydelsen av paragrafen har med delvis ändrad lydelse tagits in i 1 a och 1 b §§. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.1.

Av paragrafen i dess nya lydelse framgår att Folkhälsomyndigheten ansvarar för tillsynsvägledningen när det gäller kommunernas och Polismyndighetens tillsyn över bestämmelserna om servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat samt detaljhandel med folköl. Med tillsynsvägledning avses att den ansvariga myndigheten har till uppgift att utvärdera, följa upp och samordna tillsynsverksamheten i landet samt ge stöd och råd till andra tillsynsorgan.

1 a §

Folkhälsomyndigheten har *tillsyn* över *efterlevnaden* av denna lag och *anslutande föreskrifter* om inte någon annan myndighet har ansvar för detta enligt 2, 3 och 4 §§.

Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter för tillsynen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om Folkhälsomyndighetens tillsyn. Överväganden finns i avsnitt 6.5.2 och 6.10.4.

Bestämmelserna i *första stycket* motsvarar tidigare 1 § första stycket, med den skillnaden att 9 kap. 2 § finns med i uppräknningen av de bestämmelser som undantas från Folkhälsomyndighetens tillsynsansvar. Tillägget innebär att Folkhälsomyndigheten inte har tillsynsansvar över bestämmelserna om servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat eller över detaljhandel med folköl. Folkhälsomyndigheten ska alltså endast utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och anslutande föreskrifter i de fall någon annan myndighet inte har det ansvaret. Övriga ändringar är endast redaktionella.

Av *andra stycket* framgår att Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter för sin tillsyn enligt första stycket.

Tredje *stycket* innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om storleken på de avgifter som tas ut av Folkhälsomyndigheten för tillsynen enligt lagen.

1 b §

Länsstyrelsen har tillsyn inom länet över kommunernas tillsynsverksamhet och tillståndsprövning.

Länsstyrelsen ska också biträda kommunerna med råd och stöd samt främja samarbete och kunskapsutbyte mellan olika organ för att stärka kommunerna i deras tillsynsfunktion.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om länsstyrelsens tillsyn. Bestämmelserna i den nya paragrafen motsvarar delvis tidigare 1 § andra stycket. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2.

Ändringen i *första stycket* innebär att länsstyrelsens tillsynsansvar tydliggörs. Det föreskrivs uttryckligen att länsstyrelsens tillsyn avser kommunernas tillsynsverksamhet och tillståndsprövning. Det klargörs därmed att länsstyrelsen inte ska utöva tillsyn över verksamhetsutövare.

Liksom tidigare föreskrevs i 1 § andra stycket föreskrivs i *andra stycket* att länsstyrelsen ska ge kommunerna råd och stöd. Det innebär att länsstyrelserna ska ge kommunerna vägledning i sin tillsynsverk-

samhet bland annat genom att föra en dialog med kommunerna och svara på frågor samt bidra till en kompetens- och kunskapsuppbyggnad inom kommunerna.

Länsstyrelserna ska även främja samarbetet mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra. Det kan avse dels samarbete mellan den nämnd i en kommun som ansvarar för alkoholtillsynen och andra nämnder i samma kommun som har ansvaret för tillsyn av samma företag (till exempel tobakstillsynen), eller mellan nämnder i olika kommuner som ansvarar för alkoholtillsynen. Vidare ska länsstyrelsen främja samarbete mellan tillsynsmyndigheter och andra samhällsorganisationer. Främjandet av samarbetet kan ske genom att länsstyrelsen till exempel anordnar nätverksträffar och tar initiativ till samrådsforum.

21 §

Folkhälsomyndigheten får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden som behövs för att bestämmelserna om teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

Beslutet får förenas med vite. Vitet får inte omvandlas till fängelse.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om förelägganden. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.1.

Av *första stycket* framgår att Folkhälsomyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att bestämmelserna om teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt lagen och anslutande föreskrifter ska följas. Anslutande föreskrifter omfattar såväl föreskrifter som har meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen som föreskrifter som har meddelats med stöd av restkompetensen eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

Av *andra stycket* framgår att föreläggandet får förenas med vite, men att det inte får omvandlas till fängelse.

Folkhälsomyndighetens beslut får enligt 10 kap. 1 § överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

11 kap.

9 a §

Den som uppsåtligen eller av oaktsambet främjar detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker eller införsel som avses i 4 kap. 4 § andra stycket 7 i strid med 3 kap. 12 § döms för olovligt främjande till böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om straffansvar. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.5.

Bestämmelsen innebär att det är straffbart att främja detaljhandel med och viss införsel av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker i strid med främjandeförbudet i 3 kap. 12 §. Se vidare kommentaren till den paragrafen.

Brottet är straffbelagt både vid uppsåtliga och oaktsamma gärningar. Straffskalan för brottet olovligt främjande är böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt fängelse i högst fyra år.

10 §

Är gärning som avses i 1, 3 eller 5–9 a § att anse som ringa ska inte dömas till ansvar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansvar vid ringa gärningar. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.5.

Genom ändringen av bestämmelsen ska inte heller dömas till ansvar om en gärning som avses i 11 kap. 9 a §, det vill säga ett främjande av detaljhandel med eller införsel av alkohol, är ringa.

13 §

Den som överträtt ett vitesföreläggande som utfärdats med stöd av denna lag ska inte dömas till ansvar enligt lagen för den eller de gärningar som omfattas av föreläggandet.

Paragrafen är ny och innehåller en begränsning av straffansvaret. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.1.

Av bestämmelsen framgår att den som överträder ett vitesföreläggande som meddelats med stöd av lagen inte därutöver ska kunna

dömas till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet. Paragrafen ger uttryck för principen om att en och samma gärning inte kan bli föremål för dubbla prövningar eller sanktioner.

13 kap.

Centralt register

1 §

Folkhälsomyndigheten ska föra ett centralt register för *tillsynsvägledning*, tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om Folkhälsomyndighetens centrala register. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.2.

Som en följd av att Folkhälsomyndighetens tillsynsvägläggande ansvar klargörs i 9 kap. 1 § görs ett tillägg i bestämmelsen som innebär att det tydliggörs att registrering i det centrala registret ska ske även för myndighetens tillsynsvägledning.

Övriga ändringar är redaktionella.

3 §

Regeringen får föreskriva att uppgifter till *det centrala* registret får hämtas från register som förs av statlig eller kommunal myndighet.

Ändringen i paragrafen är endast redaktionell och en följd av att det i kapitlet tillkommit en reglering av ett register med kunskapsprov i 5 § utöver det centrala registret i 1 §. Registret med kunskapsprov ska inte omfattas av bestämmelsen i denna paragraf.

4 §

Skatteverket, *kommunerna och länsstyrelserna* får ha direktåtkomst till uppgifter i *det centrala* registret som behövs för deras tillsyn. *Kommunerna får dessutom ha direktåtkomst till uppgifter i registret som behövs för deras tillståndsprövning.*

Kommunerna har rätt att ta del av sekretessbelagda uppgifter i de statistikrapporter som en tillståndshavare ska lämna till Folkhälsomyndigheten enligt

9 kap. 14 § andra stycket och som kommunerna behöver för sin tillståndsprövning och tillsyn. Dessa uppgifter omfattas av den direktåtkomst som kommunerna får ha enligt första stycket.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om direktåtkomstens omfattning.

Paragrafen reglerar direktåtkomst till det centrala registret i 1 § och innehåller dessutom en sekretessbrytande bestämmelse och ett bemyndigande. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.2 och 5.8.3.

Av ändringen i det *första stycket* framgår att inte enbart Skatteverket utan också kommunerna och länsstyrelserna får ha direktåtkomst till uppgifter i Folkhälsomyndighetens centrala register. Tillgång till registret får endast ges om myndigheterna har behov av uppgifterna för sin tillsyn. Kommunen får också ha direktåtkomst till uppgifter som den behöver vid sin tillståndsprövning.

I *andra stycket* finns en sekretessbrytande bestämmelse. Genom bestämmelsen ges kommunen rätt att ta del av sekretessbelagda uppgifter i de statistikrapporter (restaurangrapporter) som tillståndshavare ska lämna till Folkhälsomyndigheten. Uppgifter om en tillståndshavares omsättning i kronor avseende försålda drycker som finns i restaurangrapporterna har ansetts omfattas av sekretess enligt 30 kap. 20 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Enligt *tredje stycket* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om direktåtkomstens omfattning, som framför allt rör vilka uppgifter Skatteverket, kommunerna eller länsstyrelserna ska få direktåtkomst till.

Register med kunskapsprov

5 §

Folkhälsomyndigheten ska föra ett register över resultaten av de kunskapsprov som sökanden av serveringstillstånd ska göra enligt 8 kap. 12 § andra stycket.

Kommunerna får ha direktåtkomst till uppgifter i registret som behövs för deras tillståndsprövning och tillsyn.

Paragrafen, som är ny, rör registrering av resultat från kunskapsprov. Övervägandena finns i avsnitt 5.9.

Enligt 8 kap. 12 § andra stycket ska sökanden av serveringstillstånd avlägga ett prov för att visa att de har de kunskaper om lagen och anslutande föreskrifter som krävs för att på ett författnings-

enligt sätt utöva serveringsverksamheten. Folkhälsomyndigheten ska enligt *första stycket* föra ett register över resultaten av kunskapsproven.

Enligt *andra stycket* får kommunerna ha direktåtkomst till resultaten. Bestämmelsen innebär att kommunerna endast får lämnas direktåtkomst till uppgifterna för handläggningen av tillstånds- eller tillsynsärenden och att de endast får ta del av uppgifter om provresultaten.

11.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter

5 kap.

3 §

En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig *och göras på ett av Folkhälsomyndigheten fastställt formulär*.

Tillstånd för detaljhandel meddelas av den kommun där försäljningsstället är beläget. Om ett fysiskt försäljningsställe saknas, meddelas tillstånd av den kommun där det företag som vill bedriva sådan handel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe.

Tillstånd för partihandel meddelas av den kommun där det företag som vill bedriva sådan handel har sitt säte eller, om företaget saknar säte inom landet, av den kommun där företaget har ett fast driftställe.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansökan om tillstånd för försäljning av tobaksvaror. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

Tillägget i *första stycket* innebär att en ansökan ska göras på ett standardiserat formulär som utformas och fastställs av Folkhälsomyndigheten. Bestämmelsen är teknikneutral och formuläret ska utformas så att det kan överföras till en e-tjänst. Av formuläret ska framgå vilka uppgifter som ska lämnas och vilka handlingar som ska bifogas ansökan.

19 a §

Det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförbart sätt anskaffa tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare till den som inte har fyllt 18 år.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om langning. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.4.

Av bestämmelsen framgår att det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförbart sätt anskaffa tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare till personer som inte har uppnått rätt ålder för att själva köpa dessa produkter. Det som förbjuds här är alltså langning, det vill säga ett köp som syftar till att lämna varorna vidare till den som inte fyllt 18 år. Oftast handlar det här om äldre kamrater som köper till yngre. Förbudet kompletteras av 5 kap. 17 § andra stycket, som förbjuder ett butiksbiträde att lämna ut tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid misstanke om langning.

Förbudet omfattas av straffansvar enligt 10 kap. 2 och 4 §§.

Förvaringsförbud

21 §

Tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare får inte förvaras i en kommersiell lokal eller tillhörande utrymme om inte varorna får säljas i lokalen.

Med kommersiell lokal avses en lokal där konsumenter tillhandahålls varor eller tjänster.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om förvaring av tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.4.

Av första stycket framgår att det är förbjudet att förvara tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare i alla typer av kommersiella lokaler där konsumenter kan köpa varor eller tjänster, om varorna inte får säljas i lokalen. Det innebär att endast den säljare som enligt 5 kap. 1 § har tillstånd för försäljning av tobaksvaror eller som har anmält försäljning av elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare enligt 5 kap. 14 § har rätt att förvara sådana produkter i den lokal de säljs från eller tillhörande utrymme.

Med kommersiella lokaler avses det som i dagligt tal kallas affärer oavsett vad som säljs där, liksom varuhus, stormarknader och försäljningstält. Vidare omfattas lokaler där verksamheten består i att tillhandahålla tjänster, exempelvis serveringsställen. Det innebär att också restauranger och andra näringsställen som till exempel pubar och caféer omfattas av förbudet. Även lokaler där det sker uthyrning av varor omfattas.

Förutom själva butikslokalen eller serveringsstället omfattas även tillhörande utrymmen till lokalen. Med tillhörande utrymmen avses utrymmen inrättade exempelvis för lager-, personal- eller kontorsändamål.

Kommunen och Polismyndigheten utövar enligt 7 kap. 4 § 8 tillsyn över förvaringsförbudet.

Förbudet omfattas av straffansvar enligt 10 kap. 2 och 4 §§.

6 kap. Rök- och tobaksfria miljöer

Rök- och tobaksfri skoltid

11 §

Rökning och annan användning av produkter som innehåller tobak är förbjuden för elever i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.

Förbudet gäller i skolbyggnad och dess närområde under tid då undervisning pågår samt under skolresor och utflykter.

Den som är huvudman för skolan ansvarar för att bestämmelsen följs.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om rök- och tobaksfri skoltid. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.4.

I första stycket föreskrivs att det är förbjudet för elever i förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan samt motsvarande skolformer att röka eller använda andra produkter som inte är avsedda att rökas men som innehåller tobak. Vad som avses med begreppet ”rökning” definieras i 6 kap. 1 §. Av den bestämmelsen framgår att det inte endast är rökning av tobak som är att anse som ”rökning”. Begreppet omfattar även inhalering efter förångning eller annan upphettning av tobak, användning av elektroniska cigaretter, rökning av örtprodukter för rökning samt användning av andra produkter som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak.

Med tobaksprodukter som inte är avsedda att rökas avses till exempel tobakssnus. Att även nikotinsnus är förbjudet att använda under skoltid framgår av 21 b § lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter.

Av andra stycket framgår att förbudet gäller under tid då undervisning av elever pågår i en skolbyggnad samt på skolutflykter och skolresor. Det är således inte endast under den enskilde elevens undervis-

ningstid som förbudet gäller, utan hela den tid då det pågår undervisning för elever på skolan. Förbudet gäller i skolans närområde. Med närområde avses det område kring skolan som skolans personal kan ha uppsikt över. Under skolutflykter och skolresor gäller förbudet under dygnets alla timmar, det vill säga även då någon faktisk undervisning inte äger rum.

Enligt *tredje stycket* har huvudmannen för skolan ansvaret för att bestämmelsen följs. Såväl offentligrättsliga som privaträttsliga aktörer kan vara huvudmän för en skola.

Kommunen utövar enligt 7 kap. 3 a § 3 tillsyn över att bestämmelsen följs.

7 kap.

1 §

Folkhälsomyndigheten ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 3 §, 3 a § 2 och 3 samt kommunens och Polismyndighetens tillsyn enligt 4 §.

Konsumentverket ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 3 a § 1.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsynsvägledning. Överväganden finns i avsnitt 4.1.4, 4.5.4 och 6.7.2.

Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledning utvidgas till att omfatta kommunens tillsyn över bestämmelserna om produktkrav för tobaksvaror i 2 kap. 1 § första och andra styckena, och rapporteringsskyldighet för tobaksvaror i 2 kap. 2, 4 och 6 §§. Dessutom utvidgas Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledning till att omfattas kommunens tillsyn över den nya bestämmelsen om rök- och tobaksfri skoltid i 6 kap. 11 § och kommunens och Polismyndighetens tillsyn över den nya bestämmelsen om förvaringsförbud i 5 kap. 21 §. Utvidgningen sker som en följd av att kommunen respektive kommunen och Polismyndigheten även ska utöva tillsyn över dessa bestämmelser enligt 3 § 1 och 3, 3 a § 3 och 4 § 8.

Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledande uppdrag när det gäller kommunens tillsyn över bestämmelserna om spårbarhet och säkerhetsmärkning av tobaksvaror framgår nu i lag i stället för som tidigare i förordning.

I paragrafen görs även ändringar av paragrafhänvisningarna som en följd av att bestämmelserna i nuvarande 3 § delas upp i två paragrafer och får flera punkter. Övriga ändringar är redaktionella.

2 §

Länsstyrelsen utövar *tillsyn inom länet över kommunernas tillsynsverksamhet och tillståndsprövning*.

Länsstyrelsen ska också biträda kommunerna med råd och stöd samt främja samarbete och kunskapsutbyte mellan olika organ för att stärka kommunerna i deras tillsynsfunktion.

Paragrafen innehåller bestämmelser om länsstyrelsens tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2.

Ändringen i paragrafen syftar till att tydliggöra länsstyrelsens tillsynsansvar.

Av *första stycket* föreskrivs uttryckligen att länsstyrelsens tillsyn avser kommunernas tillsynsverksamhet och tillståndsprövning. Det klargörs därmed att länsstyrelsen inte ska utöva tillsyn över verksamhetsutövare.

I *andra stycket* föreskrivs att länsstyrelsen ska ge kommunerna råd och stöd. Det innebär att länsstyrelserna ska ge kommunerna vägledning i sin tillsynsverksamhet bland annat genom att föra en dialog med kommunerna och svara på frågor samt bidra till en kompetens- och kunskapsuppbyggnad inom kommunerna.

Av *andra stycket* framgår även att länsstyrelserna ska främja samarbetet mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra. Det kan avse samarbete mellan den nämnd i en kommun som ansvarar för tobakstillsynen och andra nämnder i samma kommun som har ansvaret för tillsyn av samma företag (till exempel alkoholtillsynen), eller mellan nämnder i olika kommuner som ansvarar för tobakstillsynen. Vidare ska länsstyrelsen främja samarbete mellan tillsynsmyndigheter och andra samhällsorganisationer. Främjandet av samarbetet kan ske genom att länsstyrelsen till exempel anordnar nätverksträffar och tar initiativ till samrådsforum.

3 §

Kommunen utövar tillsyn över att *bestämmelserna i 2 och 3 kap.* och anslutande föreskrifter följs *på fysiska försäljningsställen* när det gäller

1. *produktkrav enligt 2 kap. 1 § första och andra styckena och 8 §,*
2. *produktanmälan enligt 2 kap. 3 och 7 §§,*
3. *rapporteringskyldighet enligt 2 kap. 2, 4, 6 och 9 §§,*
4. *hälsovarningar enligt 3 kap. 1 och 2 §§,*
5. *märkning enligt 3 kap. 3 och 4 §§,*
6. *informationsblad och innehållsdeklaration enligt 3 kap. 5 och 6 §§, och*
7. *spårbarhet och säkerhetsmärkning enligt 3 kap. 7 §.*

Paragrafen motsvarar i huvudsak bestämmelserna i nuvarande 3 § 1 och 2 och innehåller bestämmelser om kommunens tillsynsansvar. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.2 och 6.7.3.

Bestämmelserna om kommunens tillsynsansvar delas upp i tre paragrafer. Skälet till att orden ”på fysiska försäljningsställen” har lagts till i paragrafen är att tydliggöra att kommunens tillsynsansvar gäller just verksamheten på sådana ställen. Om det är fråga om andra försäljningsställen än fysiska, exempelvis på internet, eller om tillverkarens och importörens ansvar för efterlevnaden av kraven är det i stället Folkhälsomyndigheten som har tillsynsansvaret i enlighet med 5 §. I denna paragraf regleras den tillsyn som kommunerna utövar på fysiska försäljningsställen när det gäller bestämmelserna i 2 och 3 kap. om krav som avser produkten, rapportering, produkthanmälan, märkning och förpackning. I 3 a § finns bestämmelser om kommunens tillsynsansvar när det gäller marknadsföring i 4 kap. och rökförbud i 6 kap. som inte endast är direkt begränsat till ett fysiskt försäljningsställe. I 4 § regleras den tillsyn som kommunen delar med Polismyndigheten som gäller handel i 5 kap. Paragrafen delas också upp i fler punkter för att göra den mer överskådlig.

I *punkterna 1 och 3* (tidigare delvis del av punkt 2) utvidgas kommunens tillsynsansvar till att omfatta även produktkrav och rapporteringskyldighet för tobaksvaror. Det utökade tillsynsansvaret innebär att kommunen ska kontrollera att detaljhandlaren inte tillhandahåller tobaksvaror som inte uppfyller föreskrivna krav på innehåll och utformning samt rapportering. Tillsynsansvaret innebär inte att kommunerna ska bedöma om tillverkare och importörer har uppfyllt lagens produktkrav eller rapportering. Den tillsynen sker av Folkhälsomyndigheten enligt 5 §, se kommentaren till den bestämmelsen. Kommunernas uppgift är i stället att utöva tillsyn över att försäljning inte

sker i strid mot ett beslut som har meddelats av Folkhälsomyndigheten med anledning av dessa krav. Motsvarande tillsynsansvar finns redan för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare samt tobaksfria nikotinprodukter.

I *punkt 2* (tidigare delvis del av punkt 2) förs hänvisningen till 2 kap. 3 § in som tidigare fanns i 4 § 1. Det innebär att Polismyndigheten inte längre ska ha tillsynsansvar över förbudet att tillhandahålla nya tobaksvaror som inte har anmälts till Folkhälsomyndigheten, utan endast kommunen. På motsvarande sätt som vid tillsynen över produktkrav och rapporteringsskyldighet sträcker sig emellertid kommunens ansvar endast till att kontrollera att detaljhandlaren inte tillhandahåller tobaksvaror som inte har anmälts. Det är inte kommunens uppgift att kontrollera eller efterforska att en tillverkare eller importör uppfyller kravet.

Punkt 4 om hälsovarningar var tidigare del av punkt 1.

Punkt 5 om märkning var tidigare del av punkt 1.

Punkt 6 om informationsblad och innehållsdeklaration var tidigare del av punkt 2.

Punkt 7 om spårbarhet och säkerhetsmärkning var tidigare del av punkt 1.

3 a §

Kommunen utövar tillsyn över att bestämmelserna i 4 och 6 kap. och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. marknadsföring på eller i anslutning till fysiska försäljningsställen enligt 4 kap. 1, 2 och 4–7 §§,
2. rökfria miljöer enligt 6 kap. 2 § som inte är upplåtna enbart för personal samt lokaler enligt 6 kap. 3 §, och
3. rök- och tobaksfri skoltid enligt 6 kap. 11 §.

Paragrafen, som är ny, motsvarar nuvarande 3 § 3 och 4 och innehåller bestämmelser om kommunens tillsynsansvar. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.4.

Kommunens tillsynsansvar delas upp i tre paragrafer för att göra bestämmelserna mer överskådliga. Kommunens tillsyn på ett fysiskt försäljningsställe när det gäller bestämmelserna i 2 och 3 kap. regleras i 3 §. I de fall kommunen och Polismyndigheten har ett delat ansvar för tillsynen regleras det i 4 §. I denna paragraf finns bestämmelser om tillsyn när det gäller marknadsföring och rök- och tobaksfria miljöer som inte

är direkt kopplad till ett fysiskt försäljningsställe. I samband med uppdelningen av kommunens tillsynsansvar görs vissa språkliga ändringar.

Bestämmelsen i *punkt 1* var tidigare införd i 3 § 3.

Bestämmelsen i *punkt 2* var tidigare införd i 3 § 4.

Bestämmelsen i *punkt 3* är ny. Genom tillägget utvidgas kommunens tillsynsansvar till att omfatta det nya förbudet om rök- och tobaksfri skoltid i 6 kap. 11 §, se vidare kommentaren till den bestämmelsen.

4 §

Kommunen och Polismyndigheten utövar *tillsammans eller var och en för sig* tillsyn över att *bestämmelserna i 5 kap.* och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. *försäljningstillstånd enligt 5 kap. 1, 2, 8 och 9 §§,*
2. *anmälan om försäljning enligt 5 kap. 14 §,*
3. *egenkontroll som inte avser gränsöverskridande distansförsäljning enligt 5 kap. 6, 7 och 16 §§,*
4. *kontrollskyldighet enligt 5 kap. 10 §,*
5. *informationsskyldighet enligt 5 kap. 12 §,*
6. *styckförsäljning enligt 5 kap. 13 §,*
7. *åldersgräns enligt 5 kap. 17 och 18 §§, och*
8. *förvaringsförbud enligt 5 kap. 21 §.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens och Polismyndighetens tillsynsansvar. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.4, 6.7.3 och 6.7.4.

Paragrafen delas upp i flera punkter för att göra paragrafen mer överskådlig. I samband härmed görs även vissa språkliga justeringar.

En materiell förändring är att Polismyndighetens tillsynsansvar över bestämmelsen om produktanmälan i 2 kap. 3 § tas bort. Det innebär att det nu enbart är kommunen som har tillsyn över bestämmelsen om produktanmälan på fysiska försäljningsställen. Det framgår genom att en hänvisning till 2 kap. 3 § görs i 3 § 2, se kommentaren till den punkten.

Punkt 1 var tidigare del av punkt 2. Hänvisningen till 5 kap. 2 § i punkten är ny och genom den klargörs att det i kommunens och Polismyndighetens tillsyn över försäljningstillstånd även ingår att kontrollera att den som beviljats tillstånd fortsatt uppfyller kraven på sköt-samhet och personlig lämplighet.

Punkt 2 var tidigare del av punkt 3.

Punkt 3 var tidigare del av punkterna 2 och 3.

Punkterna 4, 5 och 6 var tidigare del av punkt 2.

Punkt 7 var tidigare införd i punkt 4.

I *punkten 8*, som är ny, utvidgas kommunens och Polismyndighetens tillsynsansvar till att även omfatta det nya förvaringsförbudet i 5 kap. 21 §. Se kommentaren till den paragrafen.

5 §

Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över att bestämmelserna i 2 och 3 kap. och anslutande föreskrifter följs om det inte är fråga om tillsyn som ska utövas av kommunen på ett fysiskt försäljningsställe enligt 3 §.

Folkhälsomyndigheten utövar även tillsyn över att bestämmelserna i 5 och 11 kap. och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. registrering och egenkontroll vid gränsöverskridande distansförsäljning enligt 5 kap. 5–7, 15 och 16 §§, och

2. förbud mot sådan tillverkning eller införsel som avses enligt föreskrifter meddelade med stöd av 11 kap. 5 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Folkhälsomyndighetens tillsynsansvar.

Enligt *första stycket* har Folkhälsomyndigheten tillsyn över samtliga bestämmelser i 2 och 3 kap. Folkhälsomyndighetens tillsynsansvar gäller dock inte i fråga om sådan tillsyn på fysiska försäljningsställen som ska utföras av kommunen. Det medför exempelvis att tillsyn över krav som ställs på tillverkare och importörer samt partihandlare, det vill säga som inte har något fysiskt försäljningsställe, ansvarar Folkhälsomyndigheten för.

I och med hänvisningen till 3 kap. framgår nu Folkhälsomyndighetens tillsynsansvar över bestämmelserna om spårbarhet och säkerhetsmärkning i lag i stället för som tidigare i förordning.

Omskrivningen av paragrafen syftar endast till att klargöra ansvarsfördelningen och är inte avsedd att medföra någon materiell förändring. Bestämmelsen motsvarar delvis de bestämmelser som tidigare var införda i punkterna 1 och 2.

I *andra stycket* regleras de situationer då enbart Folkhälsomyndigheten har tillsynsansvaret. Ändringarna i stycket är endast redaktionella och språkliga.

Punkt 1 var tidigare införd i punkt 3.

Punkt 2 var tidigare införd i punkt 4.

9 §

En tillsynsmyndighet som anges i 3–7 §§ får i sin tillsynsverksamhet *avseende tobaksvaror och örtprodukter för rökning* meddela de förelägganden som behövs för att denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Vitet får inte omvandlas till fängelse.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsynsmyndigheternas rätt att meddela förelägganden för att reglerna om tobaksvaror och örtprodukter för rökning ska följas. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2.

I första stycket har en hänvisning till 2 § tagits bort. Ändringen innebär att länsstyrelserna inte längre får meddela förelägganden i sin tillsynsverksamhet.

I begreppet föreläggande ligger såväl att det kan röra sig om ett påbud att vidta en viss åtgärd som ett förbud mot en åtgärd. Även ordet förbud har därför tagits bort ur bestämmelsen. Ändringen är endast redaktionell.

Ändringarna av ordalydelsen är redaktionella.

10 §

En kommun *ska* återkalla ett försäljningstillstånd om

1. tillståndet inte längre utnyttjas,
2. tillståndshavaren *genom en allvarlig eller upprepad överträdelse har underlåtit att uppfylla de krav som gäller för tillståndet eller på annat sätt har brutit mot denna lag eller anslutande föreskrifter,*
3. det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på det fysiska försäljningsstället, eller i anslutning till detta, eller annars inom den tillståndspliktiga verksamheten utan att tillståndshavaren har ingripit, eller
4. tillståndshavaren har tilldelats *en eller flera varningar* utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens rätt att återkalla ett försäljningstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.2.

Paragrafen ändras i inledningen genom att ordet *får* byts ut till ordet *ska*. Ändringen innebär att när förutsättningarna i paragrafen är

uppfyllda ska försäljningstillståndet återkallas om inte en varning är en tillräcklig åtgärd enligt 11 §.

I *punkt 2* ändras återkallelsegrunden. Ändringen innebär att en kommun ska återkalla ett försäljningstillstånd vid allvarliga eller upprepade överträdelser av lagen eller anslutande föreskrifter, om inte en varning kan anses vara en tillräcklig åtgärd.

Förutsättningen att det ska vara fråga om allvarliga eller upprepade överträdelser gäller även avseende de krav som gäller för tillståndet. Om kraven inte uppfylls på grund av allvarliga eller upprepade överträdelser ska bestämmelsen tillämpas. Det har genom ändringarna tydliggjorts att i dessa fall är stadiet för att meddela föreläggande passerat. Det bör då regelmässigt ske en prövning av om tillståndet ska återkallas.

Vid valet mellan återkallelse och varning ska varning väljas i de fall en sådan kan anses tillräckligt ingripande. Återkallelse är således avhållet de allra allvarligaste överträdelserna, se vidare kommentaren till 11 §.

Ändringen i *punkt 4* tydliggör att det kan bli aktuellt att meddela flera varningar innan en återkallelse bör ske.

11 §

I stället för återkallelse enligt 10 § *ska* kommunen meddela tillståndshavaren en varning, om varning kan anses vara en tillräckligt ingripande åtgärd.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om en kommuns rätt att meddela varning. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.2.

Paragrafen ändras genom att ordet *får* byts ut till *ska* och andra stycket utgår.

Ändringen till ordet *ska*, innebär att kommunen ska meddela en tillståndshavare en varning när förutsättningarna i denna paragraf och 10 § är uppfyllda och en varning anses vara en tillräckligt ingripande åtgärd.

Bestämmelsen i det tidigare andra stycket har utgått. Skälet till detta är att en ändring har gjorts i 10 § 2 som innebär att ett tillstånd ska återkallas om tillståndshavaren genom allvarliga eller upprepade överträdelser har underlåtit att uppfylla de krav som gäller för tillståndet eller på annat sätt har brutit mot lagen eller anslutande föreskrifter, se vidare kommentaren till 10 §. Om en varning i ett sådant fall kan anses vara en tillräckligt ingripande åtgärd ska enligt bestäm-

melsen i denna paragraf i stället en varning meddelas. Bestämmelsen i det tidigare andra stycket som föreskrev att varning fick meddelas vid allvarliga och upprepade överträdelse har härigenom mist sin betydelse.

När det gäller underlåtelse att uppfylla krav som gäller för tillståndet och som inte är av det allra allvarligaste slaget kan det finnas skäl för kommunen att i stället för att meddela varning förelägga verksamhetsutövaren med stöd av 9 §. Om kommunen ska meddela varning eller förelägga i en sådan situation beror till stor del på vilken typ av överträdelse det är fråga om. Om det är fråga om en allvarlig överträdelse som består av att en förutsättning för att verksamheten ska få bedrivas inte är uppfylld, kan ett föreläggande ofta vara mer verkningfullt. Antingen uppfyller verksamhetsföreträdaren kravet efter ett eller flera förelägganden eller, om så inte sker, ska tillståndet återkallas enligt 10 § 2. Varning bör snarare komma i fråga då verksamhetsutövaren begått en allvarlig överträdelse vid ett visst tillfälle och bör varnas för att det kan komma att ske en återkallelse om det upprepas.

12 §

En tillsynsmyndighet som anges i 3–7 §§ får i sin tillsynsverksamhet *avseende elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare* meddela de förelägganden som behövs för att bestämmelserna i denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsynsmyndigheters möjlighet att meddela förelägganden för att reglerna om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare ska följas.

I begreppet föreläggande ligger såväl att det kan röra sig om ett påbud att vidta en viss åtgärd som ett förbud mot en åtgärd. Ordet förbud har därför tagits bort ur bestämmelsen. Ändringen är således inte avsedd att medföra någon materiell förändring. Övriga ändringar av ordalydelsen är också redaktionella.

20 §

Kommunen och Polismyndigheten ska underrätta varandra om förhållanden som är av betydelse för tillsynen.

En kommun som har fattat beslut i ett ärende enligt denna lag ska skicka en kopia av beslutet till Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och den länsstyrelse som berörs av beslutet.

Om beslut enligt andra stycket har betydelse för Konsumentverkets tillsyn enligt 8 § ska en kopia av beslutet även skickas dit.

Paragrafen innehåller bestämmelser om underrättelseskyldighet mellan myndigheter. Övervägandena finns i avsnitt 6.9.2.

Enligt 8 § utövar Konsumentverket viss tillsyn över att bestämmelserna om marknadsföring i lagen följs. Det nya *tredje stycket* innebär att en kommun som har fattat ett beslut som har betydelse för Konsumentverket i dess egenskap av tillsynsmyndighet och som Konsumentverket därför behöver känna till även ska skickas dit.

20 a §

På begäran av en kommun ska Skatteverket lämna uppgifter som kommunen behöver för sin tillståndsprövning eller tillsyn.

Paragrafen, som är ny, innehåller en sekretessbrytande bestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 6.9.4.

Bestämmelsen innebär att en kommun kan begära in uppgifter från Skatteverket vid sin tillståndsprövning och tillsyn utan att sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen hindrar det. Uppgifterna måste dock vara helt relevanta för tillståndsprövningen eller tillsynen. De uppgifter som avses är främst uppgifter som visar sökandens tidigare ekonomiska skötsamhet och hur sökanden har fullgjort sina skyldigheter mot det allmänna.

21 §

En kommun ska underrätta Folkhälsomyndigheten om den i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn eller för myndighetens marknadskontroll enligt förordning (EU) 2019/1020.

Folkhälsomyndigheten ska underrätta en kommun om den i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för kommunens tillsyn.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens och Folkhälsomyndighetens underrättelseskyldighet. Övervägandena finns i avsnitt 6.9.3.

I *andra stycket* införs en underrättelseskyldighet för Folkhälsomyndigheten motsvarande den som gäller för kommunen i första stycket. Skyldigheten innebär att Folkhälsomyndigheten ska underrätta kommunen om sådant som myndigheten får kännedom om i sin verksamhet och som kan ha betydelse för kommunens tillsyn. Det är endast fråga om uppgifter som Folkhälsomyndigheten har tillgängliga på grund av sin egen verksamhet. Någon särskild efterforskning av uppgifter behöver inte göras.

8 kap.

3 §

Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter för sin tillsyn över att tillverkare, importörer, *distributörer och detaljhandlare följer lagen*.

Paragrafen reglerar Folkhälsomyndighetens rätt att ta ut avgifter för sin tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 6.10.3

Genom ändringen i bestämmelsen får Folkhälsomyndigheten ta ut avgifter för alla delar av sin tillsyn. Tidigare hade myndigheten endast rätt att ta ut avgifter för sin tillsyn av tillverkare och importörer av tobaksvaror vad gäller tillsynen över kravet på ingredienser och gränsvärden samt rapporteringskyldighet. Genom att dessa begränsningar tas bort får Folkhälsomyndigheten ta ut avgifter för sin tillsyn över tillverkare, importörer och distributörer avseende samtliga produkter som omfattas av lagen, det vill säga även örtprodukter för rökning, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Dessutom får Folkhälsomyndigheten ta ut avgifter för sin tillsyn av detaljhandlare.

10 kap.

2 §

Den som uppsåtligen i strid med förbudet i 3 kap. 1 § tredje stycket tillhandahåller tobaksvaror som saknar föreskrivna hälsovarningar, ska dömas för *olovlig tobakshantering* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet *förvarar*, säljer, lämnar ut *eller anskaffar* tobaksvaror i strid med 5 kap. 17 § första eller andra stycket, 19 a eller 21 §.

Till ansvar ska inte dömas den som i strid med 5 kap. 21 § förvarar sådana produkter, om det av omständigheterna framgår att produkten vid förvaringen var avsedd för annat än försäljning.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar vid befattning med tobaksvaror. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.4 och 4.5.4.

Genom ändringen i *andra stycket* straffbeläggs två nya gärningar. Det är straffbelagt att förvara tobaksvaror i strid med det nya förvaringsförbudet som regleras i 5 kap. 21 §, se vidare kommentaren till den bestämmelsen. Av den bestämmelsen följer att tobaksvaror som inte får säljas i en kommersiell lokal inte heller får förvaras i en sådan lokal eller tillhörande utrymme.

Det är också straffbelagt att anskaffa tobaksvaror till en person som inte fyllt 18 år i strid med det nya förbudet om langning som regleras i 5 kap. 19 a §, se vidare kommentaren till den bestämmelsen.

I *tredje stycket* införs en bestämmelse om ansvarsfrihet vid överträdelse av förvaringsförbudet. Bestämmelsen innebär att en förvaring som en person gör i det vardagliga livet, exempelvis om personen på sin arbetsplats i en kommersiell lokal förvarar en mindre mängd tobaksvaror för privat bruk, inte ska anses bryta mot förvaringsförbudet. Omständigheter som kan vara relevanta för att bedöma om förvaringen ska omfattas av ansvarsfriheten är exempelvis mängden tobaksvaror och sättet på vilket produkterna förvaras.

Såväl uppsåtliga som oaktsamma brott är straffbelagda. Straffskalan för brotten är böter eller fängelse i högst sex månader.

Det nya *fjärde stycket* motsvarar det tidigare tredje stycket. Av stycket framgår att en gärning som är att anse som ringa inte ska medföra straffansvar. Bestämmelsen gäller också för de nya brotten. Utrymmet för att bedöma en langningssituation som ringa är dock mycket begränsat, eftersom bestämmelsen syftar till att skydda unga.

4 §

Den som uppsåtligen bryter mot 3 kap. 2 § tredje stycket eller 6 § tredje stycket, eller säljer elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare i strid med ett förbud som har meddelats enligt 7 kap. 13 §, ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 5 kap. 14 eller 15 §, eller *förvarar*, säljer, lämnar ut eller *anskaffar* elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare i strid med 5 kap. 17 § första eller andra stycket, 19 a eller 21 §.

Till ansvar ska inte dömas den som i strid med 5 kap. 21 § förvarar sådana produkter, om det av omständigheterna framgår att produkten vid förvaringen var avsedd för annat än försäljning.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar vid befattning med elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.4 och 4.5.4.

Genom ändringen i *andra stycket* straffbeläggs två nya gärningar. Det är straffbelagt att förvara elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare i strid med det nya förvaringsförbudet som regleras i 5 kap. 21 §, se vidare kommentaren till den paragrafen. Av den bestämmelsen följer att elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som inte får säljas i en kommersiell lokal inte heller får förvaras i en sådan lokal eller tillhörande utrymme.

Det är också straffbelagt att anskaffa produkterna till en person som inte fyllt 18 år i strid med det nya förbudet om langning som regleras i 5 kap. 19 a §, se vidare kommentaren till den bestämmelsen.

I *tredje stycket* införs en bestämmelse om ansvarsfrihet vid överträdelse av förvaringsförbudet. Bestämmelsen innebär att en förvaring som en person gör i det vardagliga livet, exempelvis om personen på sin arbetsplats i en kommersiell lokal förvarar en mindre mängd elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare för privat bruk, inte ska anses bryta mot förvaringsförbudet. Omständigheter som kan vara relevanta för att bedöma om förvaringen ska omfattas av ansvarsfriheten är exempelvis mängden elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare och sättet på vilket produkterna förvaras.

Såväl uppsåtliga som oaktsamma brott är straffbelagda. Straffskalan för brotten är böter eller fängelse i högst sex månader.

Det nya *fjärde stycket* motsvarar det tidigare tredje stycket. Av stycket framgår att en gärning som är att anse som ringa inte ska medföra straffansvar. Bestämmelsen gäller också för de nya brotten. Utrymmet att bedöma en langningssituation som ringa är dock mycket begränsat eftersom bestämmelsen syftar till att skydda unga.

7 §

Tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare som varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt *vinster från* sådant brott ska *förverkas*, om det inte är uppenbart oskäligt.

Förverkande till följd av att någon har anskaffat produkterna i strid med 5 kap. 19 a § får ske även hos den för vilken de har anskaffats.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förverkande. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.4.

I *första stycket* görs vissa språkliga ändringar för att anpassa lagtexten till de språkliga ändringar som föreslås i lagrådsremissen En ny förverkandelagstiftning.

I *andra stycket* införs en ny bestämmelse som innebär att det går att förverka tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare även hos den som fått en sådan produkt genom langning. Detta trots att den personen inte gjort sig skyldig till något brott.

8 §

Den till vilken tobaksvaror, elektroniska cigaretter eller påfyllningsbehållare har anskaffats i strid med 5 kap. 19 a § ska vara fri från ansvar för medverkan till brott som avses i detta kapitel.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om medverkan till brott. Övervägande finns i avsnitt 4.4.4.

Av paragrafen framgår att det föreligger ansvarsfrihet för medverkan till langningsbrott för den till vilken tobaksvaror, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare har anskaffats. Bestämmelsen ligger i linje med att det inte är straffbelagt att köpa langade sådana produkter.

11.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter

6 a §

En styckförpackning med portionsförpackade tobaksfria nikotinprodukter ska innehålla minst 20 portioner.

Portionsförpackade tobaksfria nikotinprodukter får inte tillhandahållas konsumenter på marknaden på annat sätt än i sådana styckförpackningar som avses i första stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om försäljning av portionsförpackade tobaksfria nikotinprodukter. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.2.

I *första stycket* föreskrivs att en styckförpackning med portionsförpackade tobaksfria nikotinprodukter måste innehålla minst 20 portioner. Med styckförpackning avses en förpackning som portionsförpackningar tillhandahålls i till konsument. Tobaksfria nikotinprodukter som inte tillhandahålls portionsvis omfattas inte av bestämmelsen.

Av *andra stycket* framgår att det är förbjudet att tillhandahålla konsumenter på marknaden portionsförpackade tobaksfria nikotinprodukter på något annat sätt än i styckförpackningar som innehåller minst 20 portioner. Det innebär att en detaljhandlare inte heller får bryta styckförpackningar för att sälja portioner styckvis.

Bestämmelser om tillsynen över regleringen finns i 24 § 2 och 26 § första stycket. För närmare detaljer om tillsynen, se kommentarerna till dessa paragrafer.

Förvaringsförbud

18 a §

Tobaksfria nikotinprodukter får inte förvaras i en kommersiell lokal eller tillhörande utrymme om inte produkten får säljas i lokalen.

Med kommersiell lokal avses en lokal där konsumenter tillhandahålls varor eller tjänster.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om förvaringsförbud. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.4.

I *första stycket* föreskrivs att det är förbjudet att förvara tobaksfria nikotinprodukter i alla typer av kommersiella lokaler där konsumenter kan köpa varor eller tjänster, om varorna inte får säljas i lokalen. Det innebär att endast den säljare som enligt 17 § har anmält försäljning av tobaksfria nikotinprodukter har rätt att förvara sådana produkter i den lokal där de säljs från eller tillhörande utrymme.

I *andra stycket* finns en definition av kommersiella lokaler. Det är lokaler där konsumenter kan köpa varor och tjänster. Det som avses är det som i dagligt tal kallas affärer oavsett vad som säljs där, liksom varuhus, stormarknader och försäljningstält. Vidare omfattas lokaler där verksamheten består i att tillhandahålla tjänster, exempelvis ser-

veringsställen. Det innebär att också restauranger och andra näringsställen som till exempel pubar och caféer omfattas av förbudet.

Förutom själva butikslokalen eller serveringsstället omfattas även tillhörande utrymmen till lokalen. Med tillhörande utrymmen avses utrymmen inrättade exempelvis för lager-, personal- eller kontorsändamål.

Kommunen och Polismyndigheten utövar enligt 25 § 2 tillsyn över förvaringsförbudet.

Förbudet omfattas av straffansvar enligt 45 §.

21 a §

Det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförbart sätt anskaffa tobaksfria nikotinprodukter till den som inte har fyllt 18 år.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om langning. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.4.

Av bestämmelsen framgår att det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförbart sätt anskaffa tobaksfria nikotinprodukter till personer som inte har uppnått rätt ålder för att själva köpa dessa produkter. Det som förbjuds här är alltså langning, det vill säga ett köp som syftar till att lämna varorna vidare till den som inte fyllt 18 år. Oftast handlar det här om äldre kamrater som köper till yngre. Förbudet kompletteras av 19 § andra stycket, som förbjuder ett butiksbiträde att lämna ut tobaksfria nikotinprodukter vid misstanke om langning.

Förbudet omfattas av straffansvar enligt 45 §.

Nikotinfri skoltid

21 b §

Användning av tobaksfria nikotinprodukter är förbjuden för elever i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.

Förbudet gäller i skolbyggnad och dess närområde under tid då undervisning pågår samt under skolresor och utflykter.

Den som är huvudman för skolan ansvarar för att bestämmelsen följs.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om nikotinfri skoltid. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.4.

I *första stycket* föreskrivs att det är förbjudet för elever i förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan samt motsvarande skolformer att använda tobaksfria nikotinprodukter.

Vad som avses med en tobaksfri nikotinprodukt framgår av 3 § 1. Av dessa produkter är användningen av nikotinsnus vanligast bland skolungdomar. Att förbudet även omfattar tobakssnus framgår av 6 kap. 11 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.

Av *andra stycket* framgår att förbudet gäller under tid då undervisning av elever pågår i en skolbyggnad samt på skolutflykter och skolresor. Det är således inte endast under den enskilde elevens undervisningstid som förbudet gäller, utan hela den tid då det pågår undervisning för elever på skolan. Förbudet gäller i skolans närområde. Med närområde avses det område kring skolan som skolans personal kan ha uppsikt över. Under skolutflykter och skolresor gäller förbudet under dygnets alla timmar, det vill säga även då någon faktisk undervisning inte äger rum.

Enligt *tredje stycket* har huvudmannen för skolan ansvaret för att bestämmelsen följs. Såväl offentligrättsliga som privaträttsliga aktörer kan vara huvudmän för en skola.

Kommunen utövar enligt 24 a § 2 tillsyn över att bestämmelsen följs.

22 §

Folkhälsomyndigheten ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 24 §, 24 a § 2 samt kommunens och Polismyndighetens tillsyn enligt 25 §.

Konsumentverket ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller kommunens tillsyn enligt 24 a § 1.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsynsvägledning. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.4, 4.2.2 och 4.5.4.

Tillägget i *första stycket* av hänvisningen till 24 a § 2 innebär att Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledning utvidgas till att omfatta kommunens tillsyn över den nya bestämmelsen om nikotinfri skoltid i 21 b §.

Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledning utvidgas också till att omfatta kommunens tillsyn över den nya bestämmelsen om en minireglering av innehållet i styckförpackningar i 6 a §.

Dessutom utvidgas Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledning till att omfatta kommunens och Polismyndighetens tillsyn över den nya bestämmelsen om förvaringsförbud i 18 a §.

Utvidgningen av tillsynsvägledningen sker som en följd av att kommunen respektive kommunen och Polismyndigheten även ska utöva tillsyn över miniregleringen, nikotinfri skoltid och förvaringsförbudet enligt 24 § 2, 24 a § 2 och 25 § 2.

Paragrafändringen i *andra stycket* beror på att Konsumentverkets tillsyn när det gäller marknadsföring har överförts till en ny paragraf, 24 a §, och där tagits in i första punkten. Ändringen är endast redaktionell.

23 §

Länsstyrelsen utövar *tillsyn inom länet över kommunernas tillsynsverksamhet.*

Länsstyrelsen ska också biträda kommunerna med råd och stöd samt främja samarbete och kunskapsutbyte mellan olika organ för att stärka kommunerna i deras tillsynsfunktion.

Paragrafen innehåller bestämmelser om länsstyrelsen tillsynsansvar. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2.

Ändringen i paragrafen syftar till att tydliggöra länsstyrelsens tillsynsansvar.

Av *första stycket* föreskrivs uttryckligen att länsstyrelsens tillsyn avser kommunernas tillsynsverksamhet. Det klargörs därmed att länsstyrelsen inte ska utöva tillsyn över verksamhetsutövare.

I *andra stycket* föreskrivs att länsstyrelsen ska ge kommunerna råd och stöd. Det innebär att länsstyrelserna ska ge kommunerna vägledning i sin tillsynsverksamhet bland annat genom att föra en dialog med kommunerna och svara på frågor samt bidra till en kompetens- och kunskapsuppbyggnad inom kommunerna.

Av *andra stycket* framgår även att länsstyrelserna ska främja samarbetet mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra. Det kan avse samarbete mellan den nämnd i en kommun som ansvarar för tillsynen över tobaksfria nikotinprodukter och andra nämnder i samma kommun som har ansvaret för tillsyn av samma

företag (till exempel tobak- och alkoholtillsynen), eller nämnder i olika kommuner som ansvarar för tillsynen över tobaksfria nikotinprodukter. Vidare ska länsstyrelsen främja samarbete mellan tillsynsmyndigheter och andra samhällsorganisationer. Främjandet av samarbetet kan ske genom att länsstyrelsen till exempel anordnar nätverksträffar och tar initiativ till samrådsforum.

24 §

Kommunen utövar tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs *på fysiska försäljningsställen* när det gäller

1. produktanmälan enligt 5 §,
2. produktkrav enligt 6 och 6 a §§,
3. innehållsdeklaration, hälsovarning och märkning enligt 7 och 8 §§, och
4. rapporteringsskyldighet enligt 14 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens tillsynsansvar på fysiska försäljningsställen. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.2.

Bestämmelserna om kommunens tillsynsansvar delas upp i två paragrafer. I denna paragraf regleras den tillsyn som kommunerna utövar på fysiska försäljningsställen. I 24 a § finns bestämmelser om kommunens tillsynsansvar som inte endast är begränsat till ett fysiskt försäljningsställe. Ändringen i ingressen är endast redaktionell.

Tillägget i *punkt 2* med en hänvisning till 6 a § innebär att kommunen ska utöva tillsyn över att bestämmelsen om en minimireglering av innehållet i styckförpackningar följs på fysiska försäljningsställen.

24 a §

Kommunen utövar även tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. marknadsföring på eller i anslutning till fysiska försäljningsställen enligt 9 och 10 §§, och
2. nikotinfri skoltid enligt 21 b §.

Paragrafen, som är ny, motsvarar delvis nuvarande 24 § andra stycket och innehåller bestämmelser om kommunens tillsynsansvar. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.4.

Kommunens tillsynsansvar delas upp i två bestämmelser för att göra bestämmelserna mer överskådliga. I den aktuella paragrafen finns bestämmelser om kommunens tillsyn som inte endast ska ske på ett fysiskt försäljningsställe. Paragrafen delas också upp i punkter och i samband med det görs också vissa språkliga ändringar.

I *punkt 2* införs en ny bestämmelse som innebär att kommunen ska utöva tillsyn över bestämmelsen om nikotinfri skoltid enligt 21 b §.

25 §

Kommunen och Polismyndigheten utövar *tillsammans eller var och en för sig* tillsyn över att denna lag och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. anmälan om försäljning och egenkontroll enligt 17 och 18 §§ när näringsidkaren har säte eller fast försäljningsställe för näringsverksamhet i Sverige,
2. förvaringsförbud enligt 18 a §, och
3. ålderskrav enligt 19 och 20 §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens och Polismyndighetens tillsyn. Överväganden finns i avsnitt 4.5.4.

I *punkt 2* införs en ny bestämmelse som innebär att kommunen och Polismyndigheten ska utöva tillsyn över att den nya bestämmelsen om förvaringsförbud enligt 18 a § följs, se vidare kommentaren till den bestämmelsen.

26 §

Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn över att *kraven i 5–8 och 14 §§* och anslutande föreskrifter *är uppfyllda om det inte är fråga om tillsyn som ska utövas av kommunen på ett fysiskt försäljningsställe enligt 24 §.*

Folkhälsomyndigheten utövar även tillsyn över att bestämmelserna och anslutande föreskrifter följs när det gäller

1. produktkontroll enligt 15 och 16 §§, och
2. anmälan om försäljning och egenkontroll enligt 17 och 18 §§ när näringsidkaren saknar säte eller fast driftställe för näringsverksamhet i Sverige.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Folkhälsomyndighetens tillsynsansvar. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.2.

Omskrivningen av paragrafen syftar endast till att klargöra ansvarsfördelningen och är inte avsedd att medföra någon materiell förändring.

Av *första stycket* framgår att Folkhälsomyndigheten har tillsyn över samma bestämmelser som kommunen har tillsyn över enligt 24 §.

Folkhälsomyndighetens tillsynsansvar gäller dock inte när kommunen ska utöva tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna på fysiska försäljningsställen. Det medför att Folkhälsomyndigheten ansvarar för tillsyn över krav som ställs på tillverkare och importörer och på detaljhandlare som inte har något fysiskt försäljningsställe.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak de bestämmelser som tidigare var införda i punkterna 1 och 2.

Tillsynsansvaret har utvidgats i och med att den nya bestämmelsen om en minimireglering av styckförpackningar i 6 a § också finns med i uppräknningen av paragrafer i första stycket. Det innebär att Folkhälsomyndigheten ska utöva tillsyn över att också den bestämmelsen följs på andra ställen än fysiska försäljningsställen.

I *andra stycket* regleras de situationer då enbart Folkhälsomyndigheten har tillsynsansvaret.

Punkt 1 fanns tidigare som en del i punkt 1 och *punkt 2* fanns tidigare i punkt 3 innan paragrafen blev styckeindeldad.

28 §

En tillsynsmyndighet som anges i 24–26 §§ får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden som behövs för att denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om tillsynsmyndigheters möjlighet att meddela förelägganden.

Genom ändringen i paragrafen tas ordet förbud bort ur bestämmelsen. I begreppet föreläggande ligger såväl att det kan röra sig om ett påbud att vidta en viss åtgärd som ett förbud mot en åtgärd. Ändringen är således endast redaktionell.

35 §

Kommunen och Polismyndigheten ska underrätta varandra om förhållanden som de i sin verksamhet får kännedom om och som är av betydelse för tillsynen.

En kommun som har fattat beslut i ett ärende enligt denna lag ska skicka en kopia av beslutet till Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och den länsstyrelse som berörs av beslutet.

Om beslut enligt andra stycket har betydelse för Konsumentverkets tillsyn enligt 27 § ska en kopia av beslutet även skickas dit.

Paragrafen innehåller bestämmelser om underrättelseskyldighet mellan myndigheter. Övervägandena finns i avsnitt 6.9.2.

Enligt 27 § utövar Konsumentverket viss tillsyn över att bestämmelserna om marknadsföring i lagen följs. Det nya *tredje stycket* innebär att en kommun som har fattat ett beslut i ett ärende som har betydelse för Konsumentverket i dess egenskap av tillsynsmyndighet, och som myndigheten därför behöver känna till, även ska skickas dit.

36 §

Kommunen ska underrätta Folkhälsomyndigheten om den i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn.

Folkhälsomyndigheten ska underrätta en kommun om den i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för kommunens tillsyn.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens och Folkhälsomyndighetens underrättelseskyldighet. Övervägandena finns i avsnitt 6.9.3.

I *andra stycket* införs en underrättelseskyldighet för Folkhälsomyndigheten motsvarande den om gäller för kommunen i första stycket. Skyldigheten innebär att Folkhälsomyndigheten ska underrätta kommunen om sådant som myndigheten får kännedom i sin verksamhet och som kan ha betydelse för kommunens tillsyn. Det är endast fråga om uppgifter som Folkhälsomyndigheten har tillgängliga på grund av sin egen verksamhet. Någon särskild efterforskning av uppgifter behöver inte göras.

41 §

Folkhälsomyndigheten får ta ut avgifter av tillverkare och importörer av tobaksfria nikotinprodukter för att

1. ta emot, lagra, hantera, analysera och offentliggöra de uppgifter som enligt 5 § lämnas till myndigheten, och

2. ta emot, lagra, hantera och analysera de uppgifter som enligt 14 § lämnas till myndigheten samt för att offentliggöra att rapporteringsskyldigheten har uppfyllts.

Folkhälsomyndigheten får *även* ta ut avgifter för sin tillsyn *över att denna lag och anslutande föreskrifter följs.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om Folkhälsomyndighetens rätt att ta ut avgifter. Övervägandena finns i 6.10.3.

Paragrafen har omstrukturerats och delats upp i punkter för att göra den mer överskådlig. *Första stycket punkterna 1 och 2* motsvarar tidigare första och andra styckena.

I *andra stycket* utvidgas Folkhälsomyndighetens rätt att ta ut avgifter för sin tillsyn. Utvidgningen innebär att Folkhälsomyndigheten även ges rätt att ta ut avgifter för sin tillsyn över tillverkare, importörer och distributörer av tobaksfria nikotinprodukter.

Den tidigare bestämmelsen som fanns i tredje stycket om Folkhälsomyndighetens rätt att ta ut avgifter för sin tillsyn över detaljhandlare flyttas till andra stycket.

45 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter i strid med 17 § ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma gäller den som förvarar, säljer, lämnar ut eller anskaffar tobaksfria nikotinprodukter i strid med 18 a §, 19 § första eller andra stycket eller 21 a §.

Till ansvar ska inte dömas den som i strid med 18 a § förvarar tobaksfria nikotinprodukter, om det av omständigheterna framgår att produkten vid förvaringen var avsedd för annat än försäljning.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.4 och 4.5.4.

Bestämmelsen i *första stycket* har delats upp i två stycken för att göra den mer överskådlig.

I det nya *andra stycket* har två nya gärningar införts. Det är straffbelagt att förvara tobaksfria nikotinprodukter i strid med det nya förvaringsförbudet i 18 a §. Av den bestämmelsen följer att tobaksfria nikotinprodukter som inte får säljas i en kommersiell lokal inte heller får förvaras i en sådan lokal eller tillhörande utrymmen.

Det är också straffbelagt att anskaffa tobaksfria nikotinprodukter till en person som inte fyllt 18 år i strid med det nya förbudet om langning i 21 a §.

Såväl uppsåtliga som oaktsamma brott är straffbelagda. Straffskalan för brotten är böter eller fängelse i högst sex månader.

I det nya *tredje stycket* införs en bestämmelse om ansvarsfrihet vid överträdelse av förvaringsförbudet. Bestämmelsen innebär att en förvaring som en person gör i det vardagliga livet, exempelvis om personen på sin arbetsplats i en kommersiell lokal förvarar en mindre mängd tobaksfria nikotinprodukter för privat bruk inte ska anses bryta mot förvaringsförbudet. Omständigheter som kan vara relevanta för att bedöma om förvaringen ska omfattas av ansvarsfriheten är exempelvis mängden tobaksfria nikotinprodukter och sättet på vilket produkterna förvaras.

Det nya *fjärde stycket* motsvarar det tidigare andra stycket. Av stycket framgår att en gärning som är att anse som ringa inte ska medföra straffansvar. Bestämmelsen gäller också för de nya brotten. Utrymmet att bedöma en langningssituation som ringa är det dock mycket begränsat eftersom bestämmelsen syftar till att skydda unga.

47 §

Tobaksfria nikotinprodukter som varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt *vinster från* sådant brott ska *förverkas*, om det inte är uppenbart oskäligt.

Förverkande till följd av att någon har anskaffat produkterna i strid med 21 a § får ske även hos den för vilken de har anskaffats.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förverkande. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.4.

I *första stycket* görs vissa språkliga ändringar för att anpassa lagtexten till de språkliga ändringar som föreslås i lagrådsremissen En ny förverkandelagstiftning.

I *andra stycket* införs en ny bestämmelse som innebär att det går att förverka tobaksfria nikotinprodukter även hos den som fått produkten genom langning. Detta trots att den personen inte gjort sig skyldig till något brott.

47 a §

Den till vilken tobaksfria nikotinprodukter har anskaffats i strid med 21 a § ska vara fri från ansvar för medverkan till brott som avses i detta kapitel.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om medverkan till brott. Övervägande finns i avsnitt 4.4.4.

Av paragrafen framgår att det föreligger ansvarsfrihet för medverkan till langningsbrott för den till vilken tobaksfria nikotinprodukter har anskaffats. Bestämmelsen ligger i linje med att det inte är straffbelagt att köpa langade tobaksfria nikotinprodukter.

Kommittédirektiv 2022:111

En trygg uppväxt utan alkohol, tobak och nikotinprodukter

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över vissa frågor inom alkohol- och tobaksområdet, och därtill närliggande frågor, samt analysera behovet av förändringar och förtydliganden av regelverken. Syftet med uppdraget är att säkerställa en sammanhållen och systematisk reglering inom området för att uppnå en effektiv och rättssäker tillämpning till skydd för folkhälsan, med särskilt fokus på att uppnå en hög skyddsnivå för barn och unga.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och lämna förslag på hur skyddet för barn och unga kan stärkas, bl.a. genom reglering av lustgas i berusningssyfte och frågor som berör marknadsföring av alkohol, produktkrav för tobak och nikotinprodukter, förbud mot langning av tobak och nikotinprodukter samt tobaks- och nikotinfri skoltid,
- analysera konsekvenserna av en eventuell förändring av det övergripande målet för ANDT-politiken som tar hänsyn till de varierande skadeverkningar som olika tobaks- och nikotinprodukter kan orsaka, bl.a. i förhållande till Sveriges internationella åtaganden och EU-rätten,
- analysera hur en effektiv och enhetlig tillsyn av alkohol, tobak och nikotinprodukter kan uppnås,

- bedöma utrymmet för och behovet av lättnader i regelverket för att få serveringstillstånd samt överväga om kraven kan moderniseras, förenklas och förtydligas utan att göra avkall på skyddsintresset, göra en översyn av regler om förmedlings- och försäljningstjänster av alkoholdrycker samt bedöma behovet av ny reglering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår att analysera hur den föreslagna regleringen förhåller sig till relevanta EU-regler. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag eller att lämna förslag på skatteområdet.

Folkhälso- och ANDTS-politiska utgångspunkter

Det övergripande nationella målet för folkhälsopolitiken är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation (prop. 2017/18:249, bet. 2017/18:SoU26, rskr. 2017/18:406). I Sverige liksom i många andra länder orsakar alkohol, narkotika, dopningsmedel, tobak och spel om pengar (ANDTS) omfattande folkhälsoproblem som drabbar individen, familjen och samhället. Detta innefattar såväl fysisk som psykisk ohälsa, skador, dödsfall, våld och olika sociala problem. Arbetet med att minska skadeverkningarna av alkohol och spel om pengar, motverka narkotika och doping samt minska tobaksbruket är således en strategiskt viktig del av det samlade folkhälsoarbetet.

Insatser för att skydda barn och unga mot eget och andras skadliga bruk av ANDTS utgör en viktig grund för ANDTS-arbetet. Målet för barnrättspolitikerna är att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande (prop. 2009/10:232, bet. 2010/11:SoU3, rskr. 2010/11:35). Målet grundar sig bl.a. på de åtaganden som Sverige gjort genom att ratificera FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som även gäller som svensk lag, och syftar till att främja och skydda barnets rättigheter och intressen i samhället. Målet för ungdomspolitikerna är att alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen (prop. 2013/14:191, bet. 2013/14:KrU9, rskr. 2013/14:345). För att målet ska uppnås ska alla statliga beslut som berör ungdomar i åldern 13–25 år ha ett ung-

domsperspektiv. Ungdomspolitiken respektive barnrättspolitiken fokuserar på åldersgrupper som är delvis överlappande och båda politik-områdena är sektorsövergripande. Det innebär att barns och ungas rättigheter och intressen ska genomsyra all politik, liksom all offentlig verksamhet som berör barn och unga.

Den 24 mars 2022 presenterade regeringen en förnyad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken samt spel om pengar 2022–2025, den s.k. ANDTS-strategin (skr. 2021/22:213). Strategin utgår från det övergripande målet för ANDT-politiken – ett samhälle fritt från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och ett minskat tobaksbruk (prop. 2010/11:47, bet. 2010/11:SoU8, rskr. 2010/11:203) samt målet för samhällets insatser mot spelberoende som är att minska skadeverkningsarna av överdrivet spelande (prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145). Strategin, som även har utvidgats till att omfatta tobaksfria nikotinprodukter, bygger på visionen om ett samhälle som ger förutsättningar för att alla människor ska kunna leva, och att barn och unga ska kunna växa upp, utan risk att skadas på grund av sitt eget eller andras bruk av alkohol, narkotika, dopningsmedel, tobak eller spel om pengar.

Strategin består av sju mål och ett antal prioriterade områden som regeringen bedömer bör utvecklas under strategiperioden och som sammantaget syftar till att underlätta och vägleda arbetet mot de övergripande målen för ANDTS-politiken. Det handlar bl.a. om att intensifiera det hälsofrämjande och förebyggande arbetet riktat mot barn och unga, att stärka tillsynen av alkohol samt tobak och nikotinprodukter, att fortsätta arbetet för att nå målet om ett rökfritt Sverige 2025 samt att motverka användningen av lustgas i berusnings-syfte. För att regeringens intentioner ska kunna infrias finns ett behov av en översyn av vissa frågor på alkohol- och tobaksområdet samt därtill närliggande frågor.

Alkoholpolitiska utgångspunkter

Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningsarna (prop. 2005/06:30, bet. 2005/06:SoU12, rskr. 2005/06:157). Målet ska nås genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och

som bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion. Den svenska alkoholpolitiken bygger på kunskapen om att tillgängligheten till alkohol har betydelse för utvecklingen av totalkonsumtionen i samhället och för alkoholskadornas omfattning. Ett av de grundläggande instrumenten för att åstadkomma en minskad konsumtion är en stark skyddslagstiftning på alkoholområdet genom t.ex. åldersgränser och regler för servering av alkohol. Att säkerställa en sammanhängande och systematisk alkoholreglering är viktigt för att värna den svenska alkoholpolitiken i ett EU-perspektiv. EU-domstolen har klargjort att en restriktiv alkoholreglering är legitim när den motiveras av folkhälsoskäl samt på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser syftet (se bl.a. mål C-243/01, Gambelli m.fl.).

Det är väl känt att alkohol har en rad skadliga effekter på hälsan och att den orsakar, bidrar till eller ökar risken för en rad sjukdomar, beroende och våld. Det är en vanlig missuppfattning att små mängder alkohol är ofarligt eller hälsosamt. Forskning har visat att även små eller måttliga mängder alkohol kan utgöra risk för sjukdom och att risken ökar i förhållande till konsumerad mängd alkohol. Det är inte bara personer som har ett alkoholberoende eller som dricker mycket alkohol som riskerar sjukdom. De flesta som får en sjukdom som har koppling till alkohol är inte alkoholberoende. Enligt Cancerfonden är cirka 1 300 svenska cancerfall per år relaterade till alkoholkonsumtion och det behövs inget missbruk, eller riskbruk, för att cancerrisken ska öka. Enligt Världshälsoorganisationen (WHO) finns det mer än 60 sjukdomar som har samband med hög alkoholkonsumtion och varje år dör mellan 5 000 och 7 000 svenskar av sjukdomar eller skador kopplade till alkohol. Risken för depressionssjukdomar ökar starkt vid hög alkoholkonsumtion och hälften av alla självmord i Sverige är alkoholrelaterade.

Alkohollagstiftningen har tillkommit för att begränsa alkoholens skadeverkningar och är i första hand en skyddslagstiftning. Det sociala skyddsintresse som bär upp alkohollagen (2010:1622) och intresset att begränsa tillgängligheten till alkohol innebär att utrymmet för lättnader i lagstiftningen är begränsat, särskilt när det gäller marknadsföring, försäljning och servering av alkoholdrycker. Ett eventuellt behov av lättnader i regelverket måste således prövas mot ändamålen med skyddslagstiftningen. Om alkoholpolitiska hänsynstaganden ställs mot företagsekonomiska eller näringspolitiska hänsynstaganden bör den alkoholpolitiska hänsynen ha företräde.

Tobakspolitiska utgångspunkter

Det övergripande målet för svensk tobakspolitik har under lång tid varit att minska allt tobaksbruk och förhindra att minderåriga börjar använda tobak (prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145). Regeringen har även ställt sig bakom målet om att nå ett rökfritt Sverige till 2025 (skr. 2015/16:86). Sverige har anslutit sig till WHO:s ramkonvention om tobakskontroll och WHO:s protokoll för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror. Ramkonventionen innehåller metoder och strategier med vetenskapligt stöd för att minska efterfrågan på och tillgången till tobak. Den svenska tobakspolitiken påverkas också av EU eftersom stora delar av regleringen på området är harmoniserad, framför allt genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (det s.k. tobaksproduktdirektivet).

Tobaksrökning är fortfarande en av de största riskfaktorerna för sjukdom och förtida död som går att förebygga. Tobaksrökningen har successivt minskat, vilket givetvis är mycket positivt ur folkhälsosynpunkt. Samtidigt har det skett en snabb utveckling av tobaksfria nikotinprodukter som kan rekrytera nya personer in i ett nikotinberoende. Då alla produkter som innehåller nikotin uppvisar samma beroendeframkallande och belönande egenskaper, som sedan lång tid har uppmärksammas hos tobaksvaror, anser regeringen att det är viktigt att det folkhälsopolitiska arbetet omfattar alla produkter som innehåller nikotin. Regeringens ANDTS-strategi för perioden 2022–2025 har därför utvidgats till att omfatta tobaksfria nikotinprodukter. I juni 2022 beslutade riksdagen regeringens proposition Hårdare regler för nya nikotinprodukter (prop. 2021/22:200, bet. 2021/22:SoU31, rskr. 2021/22:443). Propositionen innehåller förslag till en ny lag om tobaksfria nikotinprodukter. Lagen innehåller bestämmelser om produktanmälan, produktkrav, försäljning och marknadsföring av tobaksfria nikotinprodukter och syftar till att begränsa de hälsorisker och olägenheter som är förenade med bruk av sådana produkter. Bestämmelserna kommer i huvudsak att träda i kraft den 1 augusti 2022.

Uppdraget att stärka skyddet för barn och unga

Att skydda barn och unga från eget och andras skadliga bruk av alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel om pengar är en central utgångspunkt i det ANDTS-förebyggande arbetet och en viktig del i arbetet med att stärka barnets rättigheter. Barn och unga är även en särskilt skyddsvärd grupp i det folkhälsopolitiska arbetet. Ett viktigt medel för regeringen för att uppnå målen i ANDTS-strategin är insatser för att minska bruket av alkohol, tobak och nikotinprodukter. Lagstiftningen måste vara utformad så att den i möjligaste mån upprätthåller en hög skyddsnivå för barn och unga och motverkar att nya generationer hamnar i ett beroende av alkohol, tobak eller nikotinprodukter. Det är även bekymmersamt att det finns produkter på marknaden, såsom lustgas, som används i berusningssyfte men som i dag inte är reglerade och kan köpas utan åldersgräns. Sammanfattningsvis finns därför ett behov av att analysera hur det ANDTS-preventiva arbetet riktat mot barn och unga kan stärkas.

Reglering för att motverka användningen av lustgas i berusningssyfte

Att använda lustgas i berusningssyfte har under senare år blivit en allt vanligare företeelse bland barn och unga. Missbruk av lustgas medför en risk för skador. Under perioden 2021–2022 har Giftinformationscentralen rapporterat en kraftig ökning av samtal från privatpersoner och sjukhusfall. Den främsta risken med lustgas är syrebrist vid inandning vilket kan leda till medvetslöshet, tillfällig försvagning av hjärtmuskeln och att kroppens skyddsreflexer, t.ex. kräkreflexen, försvagas. Det finns även risk för beroende och en frekvent användning av lustgas kan leda till brist på vitamin b12, vilket kan orsaka nervproblem. Även blodvärden och benmärgen kan påverkas om lustgas används regelbundet.

Lustgas har flera legitima användningsområden inom bl.a. hälso- och sjukvården och livsmedelsindustrin. Lustgas som används i hälso- och sjukvården för bl.a. smärtlindring doseras alltid av utbildad hälso- och sjukvårdspersonal. Vid medicinskt bruk blandas lustgasen med syrgas innan den ges till patienter. Lustgaspatroner kan även köpas i vanliga butiker eller på internet för t.ex. matlagning, vilket här benämns icke-medicinsk användning. Eftersom det saknas reglering av lustgas för icke-medicinsk användning, såsom åldersgränser för köp,

upplevs sådan användning som ofarlig. Det saknas anledning att begränsa den legitima användningen av lustgas mer än nödvändigt. Avsaknad av reglering medför dock att nätbutiker och gatuförsäljare kan främja intresset, vilket kan driva på användningen bland barn och unga och därigenom öka riskerna de utsätts för.

Flera andra länder har redan infört reglering i syfte att förhindra att lustgas används i berusningssyfte. Danmark införde 2020 en ny lag som förbjuder försäljning, marknadsföring och införsel av små lustgaspatroner till konsumenter under 18 år. Finland har valt att inkludera lustgas bland farliga kemikalier som inte får säljas genom detaljhandel om det finns anledning att misstänka att den köps i berusningssyfte eller på annat sätt missbrukas så att användningen kan medföra en särskild hälsorisk. I USA har försäljning och distribution av lustgas i konsumtionssyfte förbjudits i federal lag och flera delstater har infört liknande delstatslagar. Det finns även olika typer av förbud mot lustgas på Nya Zeeland och i delar av Storbritannien. Mot bakgrund av ovanstående finns det skäl att införa en reglering av lustgas när det gäller icke-medicinsk användning, t.ex. i form av åldersgränser. Framtida utveckling när det gäller vilka substanser eller ämnen som används i berusningssyfte innebär att det även finns skäl att analysera om nya bestämmelser bör omfatta även andra flyktiga ämnen och varor som innehåller ett flyktigt ämne, som vid inandning medför eller kan medföra berusning, t.ex. lim och thinner, inklusive sådana ämnen och varor som ännu inte har utvecklats.

Utredaren ska därför

- föreslå en reglering av icke-medicinsk användning av lustgas, t.ex. bestämmelser om åldersgränser, försäljning, tillsyn, marknadsföring och införsel,
- analysera förutsättningarna att utforma en reglering som även kan omfatta andra flyktiga ämnen och varor som innehåller ett flyktigt ämne, som vid inandning medför eller kan medföra berusning, inklusive sådana ämnen som ännu inte har utvecklats, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i denna del av uppdraget överväga om det finns befintlig reglering som kan utvidgas för detta syfte.

Tobaks- och nikotinfri skoltid för en hälsofrämjande lärandemiljö

Rökning har varit förbjudet på skolgårdar sedan 1994. Förbudet infördes för att skydda barn och ungdomar från att börja röka. Trots tiden som gått sedan införandet och de särskilda satsningar som regeringen gjort för att förstärka tillsynen av rökfria skolgårdar ser länsstyrelserna, enligt Folkhälsomyndighetens rapport över länsstyrelsernas och kommunernas ANDT-arbete 2011–2019, fortsatt brister i efterlevnaden av lagen. Enligt en rapport från STAD (Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem) kan det också finnas en risk att rökningen flyttar från skolgården till en plats strax utanför skolans område. I Norge infördes tobaksfri skoltid 2014, med positivt resultat i form av minskad rökning bland barn och unga. Liknande reglering har även införts i flera andra länder. Där är utgångspunkten att elever inte får använda tobak under den tid som skoldagen pågår, i stället för att förbudet som i Sverige är knutet till en geografisk plats i form av skolgården. I samband med remissbehandlingen av betänkandet Hårdare regler för nya nikotinprodukter (SOU 2021:22) framförde flera remissinstanser att Sverige snarast bör införa tobaks- och nikotinfri skoltid, likt flera av våra nordiska grannländer, för att skydda barn och unga. Mot bakgrund av detta finns skäl att överväga om tobaks- och nikotinfri skoltid för elever bör införas även i Sverige.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till förutsättningarna för att införa tobaks- och nikotinfri skoltid för elever, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Förbud mot langning av tobak och nikotinprodukter

Sedan lång tid tillbaka får tobaksvaror, e-cigaretter och påfyllningsbehållare inte säljas eller på annat sätt lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut en sådan vara eller produkt ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder. Om det finns sär-

skild anledning att anta att varan eller produkten är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år får den inte lämnas ut. Regeringen har föreslagit, och riksdagen har beslutat om, att det ska införas en motsvarande åldersgräns för tobaksfria nikotinprodukter (prop. 2021/22:200, bet. 2021/22:SoU31, rskr. 2021/22:443). Denna bestämmelse träder i kraft den 1 augusti 2022.

De allra flesta börjar använda tobak och nikotin under tonåren varför det finns starka skäl och mycket att vinna på att skjuta upp debuten. Att minska andelen barn och unga som börjar använda tobak och nikotinprodukter är ett av målen i ANDTS-strategin. I samband med remissbehandlingen av förslagen i SOU 2021:22 påpekade flera remissinstanser att langning av tobak och nikotinprodukter måste förbjudas på liknande sätt som gäller i fråga om alkohol. Detta för att säkerställa att åldersgränsen verkligen hindrar underåriga att få tillgång till tobak och nikotinprodukter. Detta har även påtalats av riksdagen som har tillkännagett för regeringen att regeringen bör se över frågan om att göra det straffbart att ge eller sälja tobaks- och nikotinprodukter till personer under 18 år (bet. 2021/22:SoU31 punkt 11, rskr. 2021/22:443). Mot bakgrund av detta finns det skäl att överväga om det bör införas ett förbud mot langning av sådana produkter.

Utredaren ska därför

- analysera om förbud och straffbeläggning avseende langning av tobak och nikotinprodukter bör införas, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Skärpta produktkrav för tobak och nikotinprodukter

Enligt lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter ska en styckförpackning innehålla ett visst minsta antal cigaretter, snusportioner eller gram rulltobak. I förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter finns bestämmelser som bl.a. begränsar den tillåtna mängden nikotinvätska i påfyllningsbehållare till e-cigarett och ett förbud mot vätska som innehåller mer än 20 milligram nikotin per milliliter. Genom Folkhälsomyndighetens föreskrifter om gränsvärden och mätmetoder för tjära, nikotin och kolmonoxid samt krav för laboratorier vid verifiering av mätningar (HSLF-FS 2016:43) regleras även högsta tillåtna gränsvärde nikotin från cigaretter. Det saknas

däremot bestämmelser om högsta tillåtna nikotinhalt i snus med tobak och i tobaksfria nikotinprodukter.

Regleringen av minsta förpackningsstorlek för snus motiverades i propositionen Ny lag om tobak och liknande produkter (prop. 2017/18:156) med att ett förbud mot små snusförpackningar kunde göra varan mindre attraktiv för ungdomar. Det tobaksfria snuset, som i dag är den vanligaste tobaksfria nikotinprodukten, är en produkt som liknar och används på ett motsvarande sätt som snus med tobak. Det finns därför anledning att se över om motsvarande krav på minsta antal portioner per styckförpackning bör införas även för tobaksfria nikotinprodukter, i syfte att göra produkten mindre attraktiv för ungdomar.

Bestämmelserna om nikotinvätskor grundar sig på tobaksprodukt-direktivet. För andra tobaksfria nikotinprodukter finns det inga harmoniserade regler. I betänkandet SOU 2021:22 föreslog utredaren att Kemikalieinspektionen skulle få i uppdrag att ta fram ett förslag till begränsning av nikotin i tobaksfria nikotinprodukter. Kemikalieinspektionen avstyrkte förslaget i sitt remissvar, med motiveringen att behovet av och förutsättningarna för ett sådant förslag först behöver analyseras närmare.

Nikotinhalten i tobaksfritt snus varierar kraftigt, från cirka 3 milligram per gram till 50 milligram per gram. Då de tobaksfria nikotinprodukterna uppvisar samma beroendeframkallande och belönande egenskaper som tobaksvaror finns ett behov av att överväga om det bör införas en övre gräns för tillåten nikotinhalt i tobaksfria nikotinprodukter. Även i snus med tobak varierar nikotinhalten kraftigt och kan uppgå till så mycket som 45 milligram per gram, vilket är mer än fem gånger starkare än några av de vanligare snussorterna på marknaden med en nikotinhalt på omkring 8 milligram per gram (jfr SOU 2021:22 s. 250). I syfte att uppnå en enhetlig reglering för produkter som används på ett likartat sätt finns därför, mot bakgrund av den extremt höga nikotinhalten i vissa produkter, ett behov av att överväga om det bör införas en övre gräns för tillåten nikotinhalt i snus både med och utan tobak.

Utredaren ska därför

- analysera om det bör införas en reglering av minsta antal portioner per förpackning med tobaksfria nikotinprodukter,
- analysera om det bör införas en reglering av högsta tillåtna nikotinhalt i tobaksfria nikotinprodukter och snus med tobak och i så fall föreslå en övre gräns för högsta tillåtna nikotinhalt, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Tydligare informationstexter om alkoholens skadeverkningar vid marknadsföring

Marknadsföring av alkohol får inte rikta sig till barn och unga. Det hindrar dock inte att barn och unga möts av sådan marknadsföring i olika medier. Enligt alkohollagen ska kommersiella annonser för alkohol i periodiska skrifter eller motsvarande medier där tryckfrihetsförordningen är tillämplig kombineras med informationstexter av samma slag som krävs på tobaksområdet. I 13 § alkoholförordningen (2010:1636) anges elva alternativa informationstexter som annonsörerna har att välja bland. Texterna syftar till att informera konsumenterna om hälsorisker förknippade med alkoholkonsumtion samt att motverka marknadsföringens, i regel positiva, bild av alkoholdrycken i fråga.

Jämlikhetskommissionen konstaterade i sitt betänkande En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46, vol. 2) att de olika informationstexterna inom alkoholområdet är av varierande karaktär. Vissa informationstexter ansågs mycket allmänt hållna, medan andra ansågs mer konkreta och rimligen mer avskräckande. Jämlikhetskommissionen konstaterade att annonsörerna systematiskt väljer de mest harmlösa alternativen i alkoholförordningen och föreslog därför att de minst avskräckande alternativen borde tas bort från listan över tillåtna texter genom en ändring av förordningen.

Mot bakgrund av aktuell forskning om alkoholens hälsokonsekvenser finns det skäl att utvärdera informationstexterna och ta ett vidare grepp än Jämlikhetskommissionen föreslår, bl.a. genom att utvärdera om texter kan förtydligas, läggas till eller målgruppsanpassas. I arbetet kan varningstexterna på tobaksområdet beaktas. På

tobaksområdet finns t.ex. krav på att olika varningstexter i så hög utsträckning som möjligt används lika många gånger. Mot bakgrund av att annonsörer oftare väljer de mer harmlösa alternativen finns det skäl att överväga motsvarande krav även vid marknadsföring av alkohol. I betänkandet *Reglering av marknadsföring av alkohol via digitala medier* (SOU 2017:113) föreslås att kravet på informationstexter ska utvidgas till att gälla för kommersiella annonser för alkoholdrycker i tidningar som ges ut på internet. Det kan finnas skäl att överväga om kravet bör utvidgas ytterligare.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om några av de nuvarande informationstexterna om alkohol i marknadsföring bör tas bort, läggas till, förtydligas eller målgruppsanpassas,
- analysera om det bör införas krav på att alla informationstexter används i lika stor utsträckning,
- analysera om området där informationstexter krävs bör utvidgas, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera konsekvenserna av ett ändrat övergripande mål för ANDT-politiken

I propositionen *En förnyad strategi för politiken avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar 2021–2025* (prop. 2020/21:132), som överlämnades till riksdagen i mars 2021, föreslog regeringen en samlad nationell strategi med ett gemensamt och utvidgat övergripande mål för ANDTS-politiken. Det mål som föreslogs var ett samhälle fritt från narkotika och dopning med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och spel om pengar samt ett minskat bruk av tobaks- och nikotinprodukter. Riksdagen avtog regeringens proposition och förslaget till ett nytt övergripande mål (bet. 2020/21:SoU25, rskr. 2020/21:375). I samband med att propositionen avstogs lämnade riksdagen även ett antal tillkännagivanden till regeringen. Riksdagen framförde bl.a. att regeringen bör återkomma med ett förslag till nytt övergripande mål som tar hänsyn

till de varierande skadeverkningar som olika tobaks- och nikotinprodukter kan orsaka (bet. 2020/21:SoU25 punkt 3, rskr. 2020/21:375).

I ANDTS-strategin för perioden 2022–2025, som beslutades den 24 mars 2022, föreslog regeringen inte någon förändring av det övergripande målet för ANDTS-politiken (skr. 2021/22:213). I strategin gör regeringen bedömningen att en förändring av det övergripande målet för ANDTS-politiken och en ny inriktning för tobakspolitiken, vars mål under lång tid har varit att minska allt tobaksbruk inklusive bruket av rökfria tobaksprodukter såsom snus, kräver noggranna överväganden. Tobakspolitiken syftar till att skydda folkhälsan och framför allt barn och unga. Målet formulerades för att uppnå detta syfte, som alljämt gör sig gällande. För att säkerställa att politiken fortsatt vilar på en vetenskaplig grund har regeringen gett Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) i uppdrag att sammanställa och tillgängliggöra kunskap om olika tobaks- och nikotinprodukters skadeverkningar (S2022/01825). Förutom ett fördjupat kunskapsunderlag i frågan om huruvida syftet att skydda folkhälsan och framför allt barn och unga, bättre uppnås med ett omformulerat mål, anser regeringen att det även behövs en analys av om en förändring av det övergripande målet, i enlighet med riksdagens tillkännagivande, står i överensstämmelse med Sveriges åtaganden enligt WHO:s ramkonvention om tobakskontroll respektive Sveriges skyldigheter enligt den harmoniserade EU-rätten på tobaksområdet. En sådan analys bör därför genomföras. Det uppdrag som regeringen har gett Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och SBU ska genomgående beaktas i analysen.

Utredaren ska därför

- analysera om en förändring av det övergripande målet för ANDT-politiken, i enlighet med riksdagens tillkännagivande, står i överensstämmelse med Sveriges åtaganden enligt WHO:s ramkonvention om tobakskontroll samt med EU-rätten på tobaksområdet, och
- analysera vilka konsekvenser en förändring av det övergripande målet för ANDT-politiken, i enlighet med riksdagens tillkännagivande, skulle få för folkhälsan, för barn och unga, för bruket av tobak och nikotinprodukter i befolkningen samt för det brottsbekämpande och brottsförebyggande arbetet.

Uppdraget att se över tillsynen över alkohol, tobak och nikotinprodukter

Nuvarande system för tillsyn

Ett flertal myndigheter delar på tillsynsuppdraget på alkohol- och tobaksområdet, baserat på myndigheternas olika ansvarsområden. Det har inte framkommit några synpunkter på vilka myndigheter som ska ha ett tillsynsansvar på alkohol- och tobaksområdet, men flera av tillståndsmyndigheterna har framfört att vissa tillsynsfrågor behöver ses över.

Då tillsynen över alkoholservice och tobaksförsäljning bedrivs samordnat i många kommuner finns det tydliga vinster med att regelverken så långt som möjligt utformas på ett enhetligt sätt. Samtidigt finns det skillnader i regelverken för de olika produkterna som kan motivera skillnader även i tillsynen. För att bli mer effektiv och rätts-säker bör tillsynen dock vara tydligare och mer enhetlig. Genom mer enhetliga begrepp och regler kan de många verksamhetsutövare som står under tillsyn enligt regleringar i flera olika lagar och av flera tillsynsorgan få bättre förutsättningar att följa gällande bestämmelser. Detta kan i sin tur även skapa förutsättningar för att bekämpa arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet i form av bl.a. skattefusk.

Behovet av befogenheter och informationsutbyte mellan myndigheterna

En förutsättning för att tillsynsmyndigheterna ska ha möjlighet att utöva en effektiv tillsyn är att de har tillräckliga befogenheter. Myndigheterna kan även ha behov av eller skyldighet att underrätta varandra om sådant som de i sin verksamhet får kännedom om och som är av betydelse för andra myndigheters tillsyn. Nuvarande sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) innebär t.ex. att Folkhälsomyndighetens tillsynsbeslut omfattas av sekretess. Det resulterar i att Folkhälsomyndigheten inte kan informera andra berörda myndigheter om sina beslut. Det kan därför finnas behov av sekretessbrytande bestämmelser.

Det framgår inte av alkohollagen att Folkhälsomyndigheten har ett tillsynsvägledande uppdrag. Av förarbeten till lagen framgår det dock att Folkhälsomyndighetens tillsynsuppdrag motsvarar vad som tidigare stod i lagtext, att rätten att ge vägledning följer av tillsynsansvaret och att det vägledande uppdraget inte behöver föreskrivas i lag (jfr prop. 2009/10:125). Eftersom brist på vägledning kan leda till olika bedömningar i olika delar av landet och bidra till en rättsosäkerhet gör regeringen dock nu bedömningen att ett förtydligande i alkohollagen om att Folkhälsomyndighetens tillsynsuppdrag också innefattar ett tillsynsvägledande uppdrag är motiverat.

Länsstyrelsen ska i dag utöva tillsyn inom länet genom att bl.a. biträda kommunerna med råd i deras verksamhet både på alkohol- och tobaksområdet. Det har framkommit frågor kring länsstyrelsens roll och befogenheter gentemot kommunerna, t.ex. när en kommun fattar beslut som inte följer alkohol- och tobakslagstiftningen och kommunerna medger lättnader i förhållande till kraven i alkohol- och tobakslagstiftningen. Länsstyrelserna har uttryckt att det är oklart vilken tillsyn de ska bedriva på tobaksområdet och att de saknar verktyg på både alkohol- och tobaksområdet för att upprätthålla lagstiftarens intentioner, då deras enda verktyg är att rikta kritik mot kommunernas beslut. Det kan leda till att efterlevnaden av lagarna blir sämre och att tillämpningen blir ojämlig nationellt. Länsstyrelsens tillsynsuppdrag och befogenheter på alkohol- och tobaksområdet bör därför ses över.

Folkhälsomyndigheten har tillsynsansvar över verksamhetsutövare som bedriver handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Vid överträdelse kan Folkhälsomyndigheten ingripa genom att göra en polisanmälan. Folkhälsomyndigheten saknar påtryckningsmöjligheter att kunna använda sig av i tillsynen för att se till att verksamhetsutövare inkommer med uteblivna begärda handlingar och åtgärdar brister i lagefterlevnad. Genom en laglig möjlighet att utfärda administrativa sanktioner mot överträdelse blir Folkhälsomyndighetens tillsyn effektivare och bidrar till att myndighetens ingripanden uppfattas mer proportionerliga än att polisanmäla. Möjligheten att meddela förbud förenad med sanktioner i enskilda ärenden kan vara aktuellt i de fall myndigheten konstaterar eller har rimliga skäl att anta att ett alkoholhaltigt preparat som tillhandahålls konsumenterna på marknaden kan utgöra en risk för människors liv eller hälsa, när det t.ex. inte uppfyller myndighetens krav på denaturering.

Kommunerna kan i sitt tillsynsarbete ha behov av att enkelt få tillgång till resultatet av de kunskapsprov gällande alkohollagstiftningen som tillhandahålls av Folkhälsomyndigheten och som krävs för att få serveringstillstånd. Folkhälsomyndigheten har lämnat författningsförslag som skulle ge rättsligt stöd för kommunerna att ha direktåtkomst till Folkhälsomyndighetensregister (S2018/01092). Det bör ses över om det finns ett behov av direktåtkomst eller om det behövs annan reglering som möjliggör för kommunerna att ta del av resultaten av proven.

Utredaren ska därför

- analysera hur en mer enhetlig och effektiv tillsyn av alkohol, tobak och nikotinprodukter kan uppnås och, om det bedöms lämpligt, föreslå förändringar inklusive nödvändiga författningsförslag, såsom administrativa sanktionsmöjligheter,
- lämna förslag på ändringar i alkohollagen som innebär att Folkhälsomyndighetens tillsynsvägläsningsuppdrag förtydligas, och
- bedöma tillsynsmyndigheternas behov av tillgång till Folkhälsomyndighetens register för kunskapsprov och, vid behov, lämna förslag på hur en sådan tillgång kan regleras.

Vid genomförandet av uppdraget i denna del ska utredaren beakta regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79).

Finansieringen av tillsynen

Tillsynsmyndigheterna har rätt att ta ut avgifter för en stor del av den tillsyn som i dag bedrivs på alkohol- och tobaksområdet. Kommunerna har rätt att besluta om avgiftsnivåerna för sin tillsyn i enlighet med kommunallagens (2017:725) självkostnadsprincip, medan andra avgifter på tobaksområdet är fastställda i förordning eller myndighetsföreskrifter. Avseende tobak, e-cigaretter och påfyllningsbehållare styrs förutsättningarna för avgiftsuttag delvis av tobaksproduktdirektivet. Det har dock framkommit att det finns behov av förtydliganden kring vilka tillsynsåtgärder som Folkhälsomyndigheten får ta ut avgift för och hur avgifterna ska beräknas. Kopplat till uppdraget att göra en översyn av tillsynen kan det uppkomma ytterligare behov av

ändringar i Folkhälsomyndighetens och övriga tillsynsmyndigheters rätt att ta ut avgifter. Alla förslag till reglering av avgifter bör utgå från att avgifterna ska täcka myndigheternas tillsynskostnader och att det är den som omfattas av tillsynen som bör finansiera densamma.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur avgiftsfinansieringen av tillsynen av tobak och nikotinprodukter, och vid behov även när det gäller alkohol, kan regleras och förtydligas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheten att tillämpa svensk alkohollag och bedriva tillsyn på svenska fartyg i internationell sjöfart

Polismyndigheten har hemställt att ändringar ska göras i alkohollagen i syfte att ge svenska myndigheter befogenhet att genomföra tillsyn av alkoholutskänknings på svenska fartyg i internationell sjöfart. Polismyndigheten har även lämnat förslag på författningsändringar (S2016/05752). Som skäl för hemställan konstaterar myndigheten bl.a. att den höga alkoholkonsumtionen på grund av kraftig överservering ombord på fartyg på Östersjön kan vara en betydande bidragande orsak till att många vålds- och sexualbrott sker där.

Färjorna i fråga färdas över både svenskt och internationellt territorialvatten. De svenska myndigheterna saknar befogenhet att genomföra tillsyn på svenska färjor i internationell trafik. Berörda myndigheter i Finland och Estland har däremot en sådan befogenhet. Polismyndigheten bedömer att en viktig åtgärd för att minska antalet brott på färjorna är att krav på serveringstillstånd även ska omfatta internationell färjetrafik. Att ställa krav på serveringstillstånd, att möjliggöra för att sådana tillstånd kan återkallas och ge svenska myndigheter möjlighet att bedriva tillsyn, är enligt Polismyndigheten en förutsättning för att kunna påverka rederiernas servering av alkohol och därmed förebygga vålds- och sexualbrott. Regeringen bedömer att sådana åtgärder kan vara motiverade även av folkhälsoskäl.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för en ändring i alkohollagen som innebär att lagens regler om servering och tillsyn även är tillämpliga på svenska fartyg i internationell sjöfart, och

- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Folkhälsomyndighetens centrala register enligt alkohollagen

Enligt 13 kap. alkohollagen ska Folkhälsomyndigheten föra ett centralt register för tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt för framställning av statistik. Av lagen framgår dock att de uppgifter som får behandlas i registret i stort sett är begränsade till kontaktuppgifter, förutom för sådan verksamhet som kräver serveringstillstånd.

Det innebär att det centrala registret inte kan användas för att hantera personuppgifter inom vissa verksamheter. Det finns även frågetecken kring det rättsliga stödet för personuppgiftsbehandlingen i förhållande till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). De personuppgifter som Folkhälsomyndigheten har behov av att hantera i det centrala registret har koppling till t.ex. handel med teknisk sprit samt rapporter om serveringsverksamhet och partihandel. För att mer resurseffektivt kunna bedriva tillsyn, uppföljning och utvärdering behöver fler personuppgifter än i dag kunna hanteras i det centrala registret. Det finns därför anledning att uppdatera regleringen i 13 kap. alkohollagen. Folkhälsomyndigheten har lämnat författningsförslag för detta ändamål (S2018/01092).

Den som av Skatteverket är godkänd som upplagshavare eller registrerad varumottagare är skyldig att årligen lämna en statistikrapport över sin hantering av alkoholdrycker till Folkhälsomyndigheten, oavsett om denne tillverkat alkoholdrycker eller inte (se 9 kap. 14 § alkohollagen). Verksamhetsutövaren ska registrera sin statistikrapport för försäljning/tillverkning hos Folkhälsomyndigheten. Det saknas dock sanktionsmöjligheter kopplade till kravet på statistikrapport och 2018 var det endast 77 procent av verksamhetsutövarna som rapporterade in uppgifter. Det behöver därför analyseras om det bör införas sanktioner, t.ex. förseningsavgift, i syfte att öka regelbundenheten.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i Folkhälsomyndighetens författningsförslag analysera och föreslå ändringar i regleringen av det centrala registret,
- bedöma om sanktioner bör införas för uteblivna statistikrapporter, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att uppdatera och förtydliga reglerna för alkoholservering

Gällande regler om serveringstillstånd och behovet av en översyn

För servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker krävs bl.a. serveringstillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget. Stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten får endast medges om serveringsstället har ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat enligt vissa krav. Det finns även krav på bl.a. lokalernas utformning och på kunskapsprov, lämplighet och serveringstider.

Sambandet mellan utskänkning och matsservering är en av de äldsta och principiellt viktigaste reglerna i den svenska alkohollagstiftningen. Huvudskälen till att bestämmelsen infördes var att berusningen blev mindre om alkoholdrycken förtärdes tillsammans med lagad mat än på fastande mage och att sambandet med matsservering hade en allmänt återhållande effekt på alkoholdrickandet. Regeln har haft olika utformningar, men en koppling mellan mat- och dryckesservering har i princip alltid funnits. Det har bidragit till att begränsa antalet serveringsställen med tillstånd att servera alkohol till allmänheten.

Det har dock framkommit uppgifter från tillsynsmyndigheterna om att vissa av kraven för serveringstillstånd är svårtolkade, vilket medför att lagen tolkas olika av olika kommuner. Tillsynsmyndigheterna har även påpekat att serveringsreglerna bör anpassas till samhällsutvecklingen, men att kravet på matsservering bör vara kvar. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det finns skäl att uppdatera reglerna om serveringstillstånd.

Som framgår ovan är dock utrymmet begränsat för lätnader i regelverket när det gäller servering av alkoholdrycker med beaktande av alkohollagens skyddsintresse. Utredaren bör dock i sitt arbete sträva efter att modernisera och förenkla regelverket, utan att ge avkall på skyddsintresset. Inom ramen för skyddsintresset bör regelverket vara så enkelt som möjligt för såväl näringsidkare, kommuner och tillsynsmyndigheter att förstå och tillämpa. Utredarens förslag när det gäller serveringsregler ska därmed utgå från vikten av ett regelverk för alkoholservering som tar i beaktande att folkhälso- och alkoholpolitiska intressen bör väga tyngre än näringspolitiska intressen.

Förtydliga att alkohollagen är en skyddslagstiftning

Alkohollagen är i första hand en skyddslagstiftning. Vid kommunens prövning av en ansökan om serveringstillstånd där företagsekonomiska eller näringspolitiska intressen ställs mot alkoholpolitiska intressen, bör de alkoholpolitiska hänsynen ha företräde (jfr prop. 1994/95:89 s. 62). De senaste åren har det emellertid kommit rapporter om att flera kommuner bortser från denna princip och att de näringspolitiska intressena ges företräde. Det finns därför skäl att bedöma om denna princip kan förtydligas och förstärkas, exempelvis genom att principen regleras i alkohollagen.

Utredaren ska därför

- bedöma om principen om folkhälsointressets företräde i alkohollagstiftningen kan förtydligas i enlighet med lagstiftningens intentioner, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Modernisering och förtydligande av alkohollagens serveringsregler

Det har tidigare, bl.a. i betänkandet En ny alkohollag (SOU 2009:22), konstaterats att om kravet på kök för allsidig matlagning tas bort skulle med stor sannolikhet ett antal rörelser av enklare karaktär få tillstånd att servera alkohol. Många gatukök skulle t.ex. kunna komma i fråga för ett sådant tillstånd och tillgängligheten till alkohol skulle öka. Vidare har forskning visat att tillgången till och förtäringen av

lagad mat minskar risken för aggression och våld på krogen. Fortsatt bör verksamheter, som enligt kommunens bedömning, i stor utsträckning är inriktad på barnfamiljer och ungdomar inte komma i fråga för serveringstillstånd. Däremot finns det skäl att göra en översyn av reglerna för både stadigvarande och tillfälliga serveringstillstånd i syfte att få en tydligare reglering och mer enhetlig tillämpning. Det kan samtidigt finnas skäl att göra vissa andra förändringar för att modernisera regelverket. Reglerna bör anpassas till den utveckling som skett i samhället sedan de nuvarande reglerna tillkom 2011, t.ex. i fråga om olika sätt att laga mat och olika inriktningar på serveringsställen.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att det behöver bli enklare för seriösa aktörer att få stadigvarande serveringstillstånd samt att reglerna bör bli enklare och mindre godtyckliga (bet. 2021/22: SoU10, punkt 5 reservation 7, rskr. 2021/22:150). Riksdagen anför bl.a. att man bör utreda om kravet på att serveringsställen måste ha ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahålla lagad eller på annat sätt tillredd mat bör slopas. Lagstiftningen behöver enligt riksdagen moderniseras och anpassas till dagens samhälle och det behöver bli enklare för seriösa aktörer att få stadigvarande serveringstillstånd.

Det bör därför enligt regeringen övervägas om det finns krav som är onödigt betungande. För att bedöma vilka aktörer som är seriösa krävs att den tillståndsgivande kommunen gör en prövning som är både rättssäker och effektiv. Kraven behöver därför fortsatt vara högt ställda men också tydliga och enkla att tillämpa.

Det finns även bestämmelser i alkohollagen som kan behöva förtydligas, t.ex. kraven på sittplatser inomhus och hur kravet på överblickbar serveringsyta ska uppfyllas när tillfälliga serveringstillstånd ges för festivaler och liknande som hålls på stora områden. Det är oklart om lagens krav på ordning och nykterhet endast gäller tillståndspliktig servering eller även vid försäljning av folköl. När det gäller bestämmelserna om krav på brandsäkerhet har det i tillsynssammanhang uppstått oklarheter om vem som ska bedöma antalet personer som tillåts vistas i en viss lokal. Vidare används vissa begrepp inte på ett enhetligt sätt i alkohollagen. Exempelvis omfattar begreppet ”alkoholdrycker” även folköl, men begreppet används i bestämmelser som endast avser tillståndspliktig alkoholdrycksförsäljning. Mot bakgrund av dessa oklarheter i lagen är det motiverat att göra en översyn i syfte att modernisera, förtydliga och förenkla reglerna kopplade till ser-

vering av alkohol. Detta bl.a. för att underlätta för tillsynsmyndigheterna att göra korrekta och enhetliga bedömningar.

Utredaren ska därför

- bedöma utrymmet för och behovet av lättnader i regelverket för att få serveringstillstånd samt överväga om kraven kan moderniseras, förenklas och förtydligas utan att göra avkall på skyddsintresset,
- bedöma vilka förtydliganden som behövs i alkohollagen avseende t.ex. överblickbar yta, servering av folköl och brandsäkerhetskontroll, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Tydligare regler om provsmakning

Provsmakning av alkoholdrycker regleras i 8 kap. 6 och 7 §§ alkohollagen. Det saknas dock regler om vad som gäller för provsmakning som arrangeras av någon som saknar serveringstillstånd eller någon som enbart serverar folköl, vilket inte kräver serveringstillstånd. Lagen ger inte heller möjlighet för andra, exempelvis en yrkesförening inom alkoholdrycksbranschen, att arrangera provsmakning för allmänheten.

Alkoholtillverkare har rätt att anordna provsmakning, en bestämmelse som föreslogs av regeringen mot bakgrund av att det inte infördes en möjlighet till gårdsförsäljning (prop. 2009/10:125 s. 114). Provsmakning ansågs vara ett bra sätt för tillverkare att göra sina produkter kända och efterfrågade på Systembolaget. Det framgår dock inte närmare vad som avsågs med rekvisiten i bestämmelsen. Att anordna provsmakning för allmänheten är numera vanligt, men bestämmelsen tillämpas på olika sätt. Frågor som uppstått är t.ex. vilken mängd dryck som ska serveras för att det ska anses som provsmakning, vad som ska räknas som råvaror som produceras på den egna gården och om även provsmakning av folköl får erbjudas. En översyn av bestämmelserna om provsmakning är därför motiverad.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma vilka krav som bör ställas på arrangemang med provsmakning av folköl och andra alkoholdrycker, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tydligare regler om catering

Den som har ett stadigvarande serveringstillstånd för cateringverksamhet har rätt att servera färdiglagad mat och alkoholdrycker till slutna sällskap antingen i en för tillfället hyrd lokal eller i ett enskilt hem. Varje tillfälle och lokal ska anmälas och godkännas av kommunen i förväg. Syftet är bl.a. att möjliggöra tillsyn i lokalen. Vid catering i någons hem krävs det inte att kommunen ska utöva tillsyn i hemmet. Däremot krävs det även vid catering att tillståndsinnehavaren eller serveringsansvarig person har tillsyn över serveringen och är närvarande på serveringsstället under hela serveringstiden, så att serveringspersonalen kan kontrollera vilka gäster som får tillgång till alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat och kan se om olägenheter uppstår.

Under covid-19-pandemin började vissa restauranger erbjuda hemleverans av mat och alkoholdryck inom ramen för sitt tillstånd för catering för slutna sällskap. Varje cateringtillfälle ska anmälas till kommunen men det är ovanligt att serveringspersonal stannar kvar i det privata hemmet efter att mat och dryck överlämnats eller serverats. Kommunerna i fråga har dock tolkat alkohollagen som att serveringstiden anses avslutad när mat och dryck har överlämnats eller serverats och att lagens bestämmelser därefter inte gäller. Flera kommunala beslut att bevilja serveringstillstånd för cateringverksamhet, som i själva verket har karaktären av hemleverans av och detaljhandel med alkoholdrycker i samband med hemleverans av mat, har prövats i domstol genom laglighetsprövning. Domstolarna har dock ansett sig ha begränsat utrymme att upphäva besluten, då laglighetsprövning är en formaliserad prövning av beslutets laglighet utifrån lagtextens ordalydelse. Alkohollagen saknar tydlig reglering som definierar vad som är serveringstid i cateringsammanhang samt vilka krav som ställs på närvarande serveringspersonal. Vidare har det framkommit att begreppet ”slutet sällskap” används i bred bemärkelse och har tillämpats på evenemang med tusentals personer. Av dessa skäl finns det anledning att förtydliga alkohollagens bestämmelser om catering.

Utredaren ska därför

- i syfte att behålla en systematisk och sammanhållen alkoholpolitikföreslå förtydliganden av alkohollagens regler om catering för att förhindra att catering blir en alternativ försäljningskanal för alkoholdrycker,

- analysera om uttrycket ”slutna sällskap” för cateringverksamhet behöver justeras eller definieras för att syftet med alkohollagens krav inte ska kringgås, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att begränsa kommersiella budskap som främjar alkoholförsäljning

Nuvarande reglering och uppkommen problematik

För att kunna begränsa alkoholens skadeverkningar på ett effektivt sätt måste samhället kunna förhindra att kommersiella vinstintressen på alkoholhandelsområdet ges fritt spelrum. Även vid reglering av marknadsföring av alkoholdrycker ska det beaktas att alkohollagen är en skyddslagstiftning och restriktiva marknadsföringsregler för alkohol finns av folkhälsopolitiska skäl. Restriktiva marknadsföringsregler är vidare en av WHO:s främsta policyrekommendationer kopplat till alkohol. Enligt alkohollagen ska särskild måttfullhet iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker och marknadsföringen får inte särskilt rikta sig till eller skildra barn och ungdomar.

Den digitala utvecklingen har lett till en ökning av kommersiell e-handel och digital förmedling av alkoholdrycker. I samband med detta har marknadsföringen på alkoholområdet utvecklats fort. Nya sätt att marknadsföra alkohol kan innebära problem både vad gäller folkhälsan och de EU-rättsliga kraven på en systematisk och sammanhängande alkoholpolitik.

Översyn av regler om förmedlings- och försäljningstjänster av alkoholdrycker

Det är enligt 3 kap. 9 § alkohollagen i princip förbjudet att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat. Det s.k. tillhandagåendeförbudet syftar till att begränsa privata vinstintressen i försäljningen av alkoholdrycker, t.ex. mellanhänder mellan säljare och köpare. Det har dock förekommit att olika verksamhetsutövare erbjuder leveranstjänster som en mellanhand mellan Systembolaget och konsumenter.

Andra kommersiella förmedlingsaktörer marknadsför och förmedlar möjligheten att köpa alkoholdrycker via digitala plattformar och förmedlar försäljning via bl.a. Systembolagets webbplats. De senare erbjuder dock inte i sig någon transporthjälp varför det är oklart om de omfattas av tillhandagåendeförbudet.

Den gemensamma nämnaren är att marknadsföring och förmedling av alkoholdrycker sker i en miljö av kommersiella budskap som kan sammanblandas med detaljhandel. Aktörernas affärsmodell utgörs av ett privat vinstintresse av att öka alkoholförsäljningen till svenska konsumenter. Kunderna möts ofta av budskap som Systembolaget är avsett att förhindra, såsom information om realisation, prissänkningar, fynd och säljstarter. Marknadsföringen bidrar till att normalisera bruk av alkohol och öka alkoholkonsumtionen. Denna utveckling förutsågs inte av lagstiftaren vid utformningen av nuvarande lagstiftning. På spelområdet finns det ett främjandeförbud mot tillhandahållande och främjande av otillåtet spel. Det finns skäl att överväga motsvarande reglering på alkoholområdet.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma lämpligheten av och möjligheterna till effektivare reglering av förmedling och främjande av alkoholdrycker, och
- om det bedöms finnas förutsättningar för detta, lämna nödvändiga författningsförslag.

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och i övrigt utföra konsekvensbeskrivningen i enlighet med de krav som uppställs i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska därutöver, i den omfattning som är möjlig, beskriva och beräkna förslagets samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter samt kvantifiera och värdera dessa. Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas liksom alternativa lösningar som övervägts samt skälen till att de har valts bort. Utredaren ska därtill särskilt redogöra för förslagets konsekvenser för folkhälsan, för barn utifrån ett barnrättsperspektiv, för unga samt för berörda företag. Utredaren ska även

redogöra för förslagets förenlighet med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden inom alkohol- och tobaksområdet. Konsekvensbeskrivningen avseende jämställdhet ska särskilt beakta de jämställdhetspolitiska delmålen jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Vidare ska utredaren redogöra för om förslagen innebär att personuppgifter behöver behandlas och i sådant fall analysera det rättsliga stödet för sådan personuppgiftsbehandling.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska analysera samtliga frågeställningar med utgångspunkt i folkhälsopolitiken, EU-rättsliga krav och Sveriges internationella åtaganden, däribland WHO:s ramkonvention om tobakskontroll och WHO:s handlingsplan för ett effektivt genomförande av den globala strategin för att minska den skadliga användningen av alkohol. Av handlingsplanen framgår att medlemsstater bör säkerställa att utveckling, genomförande och utvärdering av alkoholpolitiska åtgärder baseras på folkhälsomål och bästa tillgängliga kunskap samt skyddas från inblandning av kommersiella intressen. Barnkonventionen ska vara en utgångspunkt i arbetet när det gäller barn under 18 år. I frågor som berör barn och unga bör därmed barn och ungas åsikter och erfarenheter beaktas.

De förslag som lämnas av utredaren ska vara ändamålsenliga och samhällsekonomiskt effektiva. Utredaren ska vidare verka för att budgetrestriktivitet beaktas vid förslagets utformning och utforma förslagen så att de ger så låg administrativ börda som möjligt för myndigheter, företag och andra berörda aktörer. I den utsträckning som ev. förslag till ändrade regler innebär ökad administration eller kostnader för myndigheter, företag eller individer bör avvägningar enligt proportionalitetsprincipen göras. Avseende de förslag som har bärning på företagare och företagande ska utredaren i sitt arbete beakta

de mål för förenklingspolitiken som regeringen har beslutat om i skrivelsen En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga (skr. 2021/22:3) samt vad som anges i förordningen (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag som syftar till att förenkla för företag att starta, driva och avveckla sin verksamhet genom att underlätta deras kontakter med och uppgiftslämnande till myndigheter.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom utredningsväsendet och inom EU. Utredaren ska vidare, i den utsträckning det är lämpligt, inhämta synpunkter från berörda myndigheter, organisationer och företag, däribland från Konsumentverket i frågor som rör marknadsföring samt från Kemikalieinspektionen och Läkeemedelsverket i frågor som rör lustgas. Utredaren ska även särskilt samråda med Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och SBU när det gäller uppdraget att sammanställa och tillgängliggöra kunskap om olika tobaks- och nikotinprodukters skadeverkningar. Vid kontakter med representanter för tobaksindustrin ska särskilt Sveriges skyldigheter enligt artikel 5.3 i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll respekteras. Utredaren bör slutligen ta del av internationella erfarenheter av de i uppdraget aktuella frågorna, särskilt erfarenheter från övriga länder inom EU och EES, och i förekommande fall redogöra för dessa.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:71

Tilläggsdirektiv till Utredningen om lustgas och vissa frågor inom alkohol- och tobaksområdet (S 2022:14)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 maj 2023

Ändring i och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 7 juli 2022 kommittédirektiv om en trygg uppväxt utan alkohol, tobak och nikotinprodukter (dir. 2022:111).

Den särskilda utredaren får nu i uppdrag att även:

- analysera och ta ställning till om utformningen av förvaringsförbudet för alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat bör ändras,
- analysera och ta ställning till om det ska införas ett förvaringsförbud för tobaksvaror och nikotinprodukter, och
- om det bedöms lämpligt, lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 oktober 2023. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2024.

Uppdraget att reglera förvaringsförbud

Illegal handel med tobak och alkohol är en stor inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. För att motverka detta krävs en effektiv tillsyn.

I Sverige är det enbart Systembolaget som får bedriva detaljhandel med alkoholdrycker över en viss alkoholhalt. Systembolagets detaljhandelsmonopol omfattar, enligt alkohollagen (2010:1622) och avtal mellan Systembolaget AB och staten, både försäljning i butik och försäljning via e-handel.

Till följd av EU-domstolens avgörande i målet Rosengren (C-170/04) infördes 2008 en ändring i alkohollagen som innebär att det är tillåtet för privatpersoner att föra in alkohol genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand. Lagändringen som genomfördes till följd av EU-domstolens avgörande avsåg dock inte att ändra på detaljhandelsmonopolets omfattning. Ändringen innebär inte att det är tillåtet för andra än Systembolaget att inom Sverige bedriva försäljning av de alkoholdrycker som omfattas av monopolet till konsument (detaljhandel), vare sig via e-handel eller på något annat sätt. Någon ändring av alkoholpolitikens inriktning eller syften eftersträvades inte.

Förvaringsförbudet i 3 kap. 2 § alkohollagen innebär att alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat som inte får säljas i en butikslokal inte heller får förvaras i en sådan lokal eller tillhörande utrymmen. Bestämmelsen innebär i praktiken att alkoholdrycker som är avsedda för detaljhandel inte får förvaras i några andra butikslokaler eller tillhörande utrymmen än i Systembolagets butikslokaler eller tillhörande utrymmen alternativt i (livsmedels)butiker som säljer folköl eller tillhörande utrymmen. Bestämmelsen infördes vid en tidpunkt då detaljhandeln med alkoholdrycker endast bedrevs i fysisk butik. På grund av digitaliseringen och den växande e-handeln bedrivs dock numera detaljhandel med alkoholdrycker även via e-handel från andra länder inom EU. Efter lagändringen 2008 har ett stort antal kommersiella aktörer börjat bedriva försäljnings- och marknadsföringsinsatser avseende alkoholdrycker riktade till svenska konsumenter. Många av dessa bedriver e-handel med alkoholdrycker till konsumenter i Sverige och i vissa fall förvaras dryckerna i Sverige redan vid köptillfället. Det kan ifrågasättas om sådan handel inom Sverige är förenlig med detaljhandelsmonopolet i alkohollagen och den ordning som lagstiftaren förutsåg. I stället för den ordning som lagstiftaren förutsåg, nämligen att en privatperson köper alkoholdryck i utlandet vilken transporteras för införsel till Sverige, kan det röra sig om dryck som redan förvaras i Sverige vid köptillfället.

Det är angeläget att tillsynsmyndigheterna kan ingripa mot såväl ageranden som utgör led i otillåten distanshandel med alkohol-drycker som otillåten försäljning över disk. För att skapa bättre förut-sättningar för att ingripa mot ageranden och upplägg som står i konflikt med den svenska alkoholpolitiken finns det skäl att se över utform-ningen av alkohollagens förvaringsförbud.

Tobak och nikotinprodukter säljs både i fysiska butiker och ge-nom e-handel. För att få sälja tobaksvaror krävs att tillstånd har be-viljats. Försäljning av övriga nikotinprodukter ska anmälas. I fråga om tobaksvaror och nikotinprodukter finns det inget motsvarande förbud mot förvaring som det som finns i alkohollagen. Detta för-svårar tillsynen av att bestämmelserna om försäljning av tobaksvaror och nikotinprodukter följs.

Syftet med det nuvarande förvaringsförbudet i alkohollagen är att begränsa illegal handel. Samma syfte ligger till grund för behovet att utreda ett förvaringsförbud för tobaksvaror och nikotinprodukter. Utredaren ska därför beakta att eventuella förslag inte ska medföra hinder för legal hantering av tobak.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om förvaringsförbudet för alkohol-drycker och alkoholdrycksliknande preparat bör ändras,
- analysera och ta ställning till om det bör införas ett förvarings-förbud för tobaksvaror och nikotinprodukter, och
- om det bedöms lämpligt, lämna nödvändiga författningsförslag.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget skulle enligt direktiven redo-visas senast den 31 oktober 2023. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2024.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Mål och mening med integration. [12]

Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]

Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]

En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]

Försvarsdepartementet

Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor

– för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]