

Stockholm den 30 augusti 2024

R-2024/1042

Till Socialdepartementet

S2024/00726

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 8 maj 2024 beretts tillfälle att avge yttrande över Socialdepartementets remiss av betänkandet En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas (SOU 2024:23).

Sammanfattning

Advokatsamfundet anser att många av de frågor som behandlas inom ramen för betänkandet är angelägna och bör regleras, omregleras eller avregleras med hänsyn till samhällets utveckling. Betänkandet omfattar flera komplexa frågor inom tre olika områden där samtliga, förutom lustgas, redan är föremål för omfattande reglering, både i Sverige och inom EU. Konsekvenserna av förslagen är därför svåra att analysera, både i Sverige och inom ramen för det EU-rättsliga regelverket. Advokatsamfundet har förståelse för regeringens önskan att ta ett samlat grepp, men eftersom de olika områdena i delar har olika rättslig reglering nationellt och påverkas i varierande grad av EU regelverk, anser Advokatsamfundet att utredningar av detta slag bör begränsas till respektive område. Detta skulle möjliggöra en mer genomgripande analys av frågeställningarna inom varje område, utan att utredningen blir alltför omfattande och spretigt i sitt innehåll.

Advokatsamfundet anser genomgående att betänkandets förslag överreglerar vissa i och för sig angelägna frågor, samtidigt som det inte i tillräcklig grad omreglerar och avreglerar andra områden. Det kan ifrågasättas om delar av lagförslagen kommer att



vara effektiva mot det som de ska motverka, och vilka konsekvenser ett införande skulle kunna föra med sig.

Advokatsamfundet går i det följande igenom de olika områdena och kommenterar dessa övergripande. I vad mån något delförslag inom något område inte omnämns har Advokatsamfundet inte haft något att erinra i den delen. Det kan dock behöva justeras i enlighet med de kommentarer som Advokatsamfundet haft avseende andra delförslag. Enligt Advokatsamfundets uppfattning kan endast delar av betänkandet införas enligt den föreslagna tidplanen, medan andra delar förtjänar vidare utredning, eller bör avvakta annan utredning.

Synpunkter

Lustgas

Förslag till lag om lustgas

Advokatsamfundet tillstyrker införandet av en lag som omfattar en mängdbegränsning för försäljning till privatpersoner, ett ålderskrav för sådan försäljning samt ger Folkhälsomyndigheten befogenhet att utöva tillsyn, utfärda förelägganden och genomföra kontrollköp på de sätt som framgår i betänkandet. Vidare tillstyrker Advokatsamfundet de föreslagna bestämmelserna om underrättelseskyldighet, sekretess, avgifter, överklagande och straffansvar.

Advokatsamfundet tillstyrker även införandet av en bestämmelse om förbud mot försäljning i berusningssyfte. Emellertid anser Advokatsamfundet att det inte finns ett behov av det ”signalvärde” som betänkandet ger uttryck för. Därför bör rekvisitet ”finns anledning att anta” istället ställas högre, exempelvis till ”är sannolikt” eller rentav ”visas” eller liknande. Ett sådant rekvisit skulle ändå förhindra de uppenbara överträdelser av förbudet som nämns i betänkandet, såsom försäljning av lustgas i ballonger, på restauranger och dylikt, utan att öppna upp för tolkningsfrågor. Det är även olämpligt med det föreslagna rekvisitet eftersom det finns ett straffansvar kopplat till den föreslagna bestämmelsen.



Advokatsamfundet tillstyrker att en anmälan om försäljning ska ske, i enlighet med betänkandet. Däremot avstyrker Advokatsamfundet att denna anmälan ska innefatta ett krav på att den som bedriver detaljhandel ska införa ett egenkontrollprogram. Betänkandet saknar i denna del en analys av konsekvenserna för den lagliga försäljningskanal som kommer att finnas inom ramen för den föreslagna lagstiftningen, nämligen försäljning av lustgaspatroner till gräddsifoner till privatpersoner i butik eller genom näthandel.

Enligt Advokatsamfundet skulle ett krav på egenkontrollprogram för detaljhandlare som säljer köksredskap uppfattas som mycket betungande och kan medföra en icke önskvärd konsekvens att detaljhandlare begränsas i sitt tillhandahållande av gräddsifoner och liknande produkter som använder lustgas till privatpersoner. Såvitt kan utläsas är det inte avsikten att förslaget ska leda till en sådan konsekvens. De övriga föreslagna lagstiftningsåtgärderna (mängdbegränsning, ålderskrav och försäljningsförbud med reservationen ovan) förefaller vara tillräckliga för att uppnå syftena med den föreslagna lagstiftningen utan att helt stänga den kvarvarande försäljningskanalen, som betänkandet sannolikt korrekt konstaterar kommer att vara begränsad. Lagstiftaren bör överväga att i lagstiftningen klargöra hur många lustgaspatroner som får säljas tillsammans med en gräddsifon.

Advokatsamfundet tillstyrker att Folkhälsomyndigheten ska ha rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar och varuprover som behövs för tillsyn, liksom att myndigheten ska få göra undersökningar och ta prover. I den sistnämnda delen bör dock näringsidkarens samtycke krävas om det måste ske i dennes lokal.

Advokatsamfundet avstyrker att myndigheten ska ha rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen. Eftersom det finns en bestämmelse om straffansvar i den föreslagna lagstiftningen, anser Advokatsamfundet att sådant tillträde bör ske inom ramen för en förundersökning om brott efter anmälan från Folkhälsomyndigheten. Det finns även ett förslag om att meddela försäljningsförbud vid allvarliga eller upprepade överträdelser, där vägran av en näringsidkare att låta myndigheten genomföra undersökningar och ta prover skulle kunna utgöra ett rekvisit för att meddela försäljningsförbud. Genom en sådan reglering skapas starka incitament för näringsidkaren att samverka med myndigheten, vilket minskar behovet av att ge myndigheten rätt till tillträde till näringsidkarens lokaler utan dennes samtycke.



Tobak och tobaksfria nikotinprodukter

Gemensamma förslag för tobak och tobaksfria nikotinprodukter

Såsom framgår av betänkandet pågår en utredning inom EU vad avser ett nytt tobaksproduktsdirektiv och f n pågår en utvärdering av det andra, senast implementerade, tobaksproduktsdirektivet, vilket kommer att följas av ett nytt förslag. Även om någon tidsplan inte förefaller kommunicerad officiellt, är det inte osannolikt att en implementering av betänkandets förslag respektive det nya tobaksproduktsdirektivet skulle löpa parallellt under relativt lång tid. Det nya tobaksproduktsdirektivet kommer, såvitt kan bedömas, även att omfatta de tobaksfria nikotinprodukter som sätts på marknaden i portionspåsar. Dessa har inte omfattats av tidigare tobaksproduktsdirektiv. Advokatsamfundet anser generellt att det är lämpligt att avvakta utfallet av dessa förhandlingar innan man går vidare med nationell lagstiftning på området. De delar av betänkandets förslag som kan övervägas för implementering bör vara de som sannolikt inte kommer att omfattas av det nya tobaksproduktsdirektivet.

Advokatsamfundet tillstyrker i stort betänkandets förslag vad gäller utvidgningen och omregleringen av förbudet kring rökning samt användning av tobaks- och nikotinprodukter under skoltid. Emellertid avstyrker Advokatsamfundet utvidgningen av den geografiska begränsningen till ”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” (s. 149), vilket i praktiken innebär ett område utan tydlig geografisk avgränsning. Förslaget brister i förutsebarhet för elever, och det kan ifrågasättas vilka möjligheter skolpersonal har att agera utanför skolans område, även om de skulle anse det lämpligt. Eftersom skolområden varierar beroende på var de är belägna bör varje enskild skola bli ålagd att definiera det område inom vilket skolan uppfattar att det har ansvar för att upprätthålla förbudet och sedan kommunicera det till elever och vårdnadshavare. Förbudet ska gälla utanför det bestämda området vid skolresor, skolutflykter och andra skolarrangemang utanför det av skolan bestämda området, då eleverna fortfarande står under skolans ansvar. Med tanke på uttalandet på s. 149 i betänkandet, bör lagstiftaren klargöra i förarbetena att skolans personal inte omfattas av lagen, samt att lagen inte förutsätter något avseende deras användning av de produkter som är förbjudna att använda under skoltid och inom visst område för elever.



Advokatsamfundet avstyrker förslaget om en högsta tillåten nikotinhalt för snus liksom för tobaksfria nikotinprodukter i portionspåse. I avvaktan på tidigare nämnda utredning och förhandling avseende nytt tobaksproduktsdirektiv inom EU, som med viss sannolikhet kommer att påverka denna fråga, förefaller en reglering i det här skedet förhastad. Advokatsamfundet ser ett stort värde i att frågor av ifrågavarande slag regleras på EU-nivå. Att reglera detta i förordning, bara för att det kan komma senare justeringar på grund av nya rön eller direktiv, såsom föreslås i betänkandet, är inte optimalt. Detta är särskilt relevant eftersom ett nytt tobaksproduktsdirektiv kan kräva betydligt mer omfattande lagstiftningsarbete, exempelvis en sammanslagning av lagen om tobak och liknande produkter och lagen om tobaksfria nikotinprodukter. Dessutom kommer införandet av betänkandets lagstiftningsförslag sannolikt till stor del att överlappa med införandet av det nya tobaksproduktsdirektivet. Tills vidare kan den nuvarande branschstandarden på 20 mg/g tillämpas för båda produkttyperna, en gräns som även används på Island och som kan komma att användas i Finland. De märkningskrav som följer av CLP-förordningen ger konsumenterna en varning om hög nikotinhalt. Det är svårt att, utifrån resonemanget som förs i betänkandet, förstå varför förslaget landar på en gräns på 12 mg/g. Dessutom saknas en ordentlig konsekvensanalys av vad denna gräns skulle innebära för produkter på den svenska marknaden.

Advokatsamfundet avstyrker förslaget om att kriminalisera langning av tobaks- och nikotinprodukter, men tillstyrker att förverkande av sådana produkter ska kunna ske från underåriga. Advokatsamfundet anser att samma resonemang kan göras gällande här som vad gäller det faktum att beslut enligt lagen om tobak och liknande produkter respektive lagen om tobaksfria nikotinprodukter inte gäller omedelbart, till skillnad från beslut enligt alkohollagen. Detta grundar sig i att det inte lika ofta finns behov av att förelägganden och förbud för tobak- och nikotinprodukter ska gälla omedelbart (se prop. 2017/18:156, s. 133 respektive prop. 2021/22:200), eftersom riskerna vid intag av dessa produkter inte är lika akuta och påfallande som vid intag av alkohol. I betänkandet nämns polisens prioriteringar och höga arbetsbelastning samt att langning av alkohol är svårt att utreda och beivra. Det är just av dessa skäl som Advokatsamfundet avstyrker införandet av ett langningsförbud för tobaks- och nikotinprodukter. Betänkandets resonemang bygger på antaganden som Advokatsamfundet anser är tveksamma. Till exempel är inte argumenten för ett langningsförbud vad gäller tobaks- och nikotinprodukter desamma som för alkohol,



eftersom riskerna för den underåriga användaren, som nämnts, är större och mer omedelbara vid langning av alkohol. Däremot bör det, som nämnts, övervägas att polisen ges rätt att förverka tobaks- och nikotinprodukter som innehas av underåriga.

Advokatsamfundet tillstyrker införandet av ett förvaringsförbud avseende tobaks- och nikotinprodukter.

Särskilt förslag avseende tobaksfria nikotinprodukter

Advokatsamfundet har inget att erinra vad avser betänkandets förslag att tobaksfria nikotinprodukter inte ska få säljas i en förpackning med mindre än 20 portioner.

Alkohol

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

Advokatsamfundet har inget att erinra mot att syftet med alkohollagen, att främja folkhälsan, läggs till som en preambel i lagen.

Advokatsamfundet tillstyrker att de ändringar beträffande villkoren för stadigvarande serveringstillstånd som föreslås genomförs. Lagstiftaren bör överväga att i förarbetena exemplifiera i vilka sammanhang och under vilka förutsättningar undantag från kraven i 8 kap 15 § i alkohollagen ska kunna meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Detta är viktigt för att, som utredningen påpekar, att säkerställa en central styrning.

Advokatsamfundet avstyrker betänkandets förslag om att införa krav på serveringstillstånd för servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat på svenska fartyg i trafik mellan Sverige och utlandet. Betänkandet behöver kompletteras med ytterligare utredning och klagörande på ett antal viktiga punkter, särskilt med tanke på att en tillståndsplikt är betungande för en näringsidkare. En sådan komplettering behöver också belysa hur ett sådant förslag kan påverka svensk sjöfarts konkurrenssituation.

I utredningen framgår att Polismyndigheten har hemställt att svenska myndigheter ska ges befogenhet att genomföra tillsyn av alkoholserving på svenska fartyg i internationell sjöfart. Som skäl anges 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”. Vidare anges att ”[s]vensk,



estnisk, finsk och åländsk polis har under flera år kommunicerat med de rederier som trafikerar länderna med persontrafik utan att nå varaktig förbättring”. Betänkandet har även inhämtat uppgifter från Finland och Estland vad avser krav för servering ombord på nationella fartyg i internationell trafik. Enligt betänkandet är sådan servering i Finland undantagen tillståndsplikt, där istället en anmälan krävs (för att öppna upp för tillsyn av behörig myndighet).

I Estland förefaller det inte finnas något tillstånds- eller anmälningskrav över huvudet; alkoholserving är tillåten ombord på estniska fartyg i både nationell och internationell trafik. Tillsyn görs av behörig lokal myndighet eller polis.

Vidare framgår det i betänkandet att Svensk Sjöfart har uppgett att endast ett fåtal av deras medlemmars fartyg trafikerar Östersjön. De uttrycker också en oro för att införandet av krav på serveringstillstånd i detta sammanhang skulle kunna få negativa effekter för sjöfartsnäringen, bl a genom utflaggning, samt att en snedvridning av konkurrensen kan uppstå om Sverige inför en hårdare reglering än andra länder med motsvarande internationella fartygstafik.

Baserat på det som lagts fram i betänkandet delar Advokatsamfundet Svensk Sjöfarts uppfattning. Advokatsamfundet instämmer inte i påståendet att regleringarna i Estland, Finland och Sverige ser ganska lika ut, efter vad som framlagts i betänkandet. Att anmäla en verksamhet är vanligtvis långt ifrån lika arbetskrävande som att ansöka om ett tillstånd, där många uppgifter måste lämnas in för att uppfylla flera krav och villkor innan tillstånd kan beviljas. Därutöver sker vid en anmälan ingen prövning av sökanden och dennes uppgifter, såsom sker innan ett tillstånd utfärdas. En anmälan kan heller inte dras in av den behöriga myndigheten på samma sätt som ett tillstånd, även om det normalt finns sanktioner gentemot en anmäld verksamhet som bryter mot regler. Dessa sanktioner är dock vanligtvis mindre ingripande än ett indraget tillstånd, som kan ha stora och långvariga effekter för en verksamhet. Vilka sanktioner som finns för brott mot bestämmelser i Finlands respektive Estlands respektive alkohollag framgår inte av betänkandet, vilket Advokatsamfundet menar hade varit önskvärt.



Det kan således finnas fog för Svensk Sjöfarts uppfattning att ett krav på serveringstillstånd för svenska fartyg i internationell trafik skulle kunna snedvrída konkurrensen på den aktuella marknaden (internationell fartygstrafik som angör Sverige). Advokatsamfundet delar inte betänkandets uppfattning att man kan definiera den relevanta marknaden, dvs som alkoholserving inom Sverige på land och till sjöss, såsom uttrycks på s. 212.

Det kan också ifrågasättas om betänkandets förslag i den här delen kommer att vara effektiv mot det problem som Polismyndigheten har påpekat i sin hemställan. I betänkandet återges att Svensk Sjöfarts medlemmar har mycket få fartyg som trafikerar Östersjön. Ett krav på serveringstillstånd skulle således i hög grad träffa svenska fartyg som trafikerar andra platser i internationell trafik. Det kan därför finnas fog även för uppfattningen om risk för utflaggning från Sverige. Därutöver förefaller det som om den finska och estniska lagstiftningen inte är effektiv om varaktig förbättring inte nåtts under flera år trots kommunikation från polisen i respektive land, som lyfts fram i Polismyndighetens hemställan.

Advokatsamfundet avstyrker betänkandets förslag om att innehavare av ett stadigvarande serveringstillstånd för cateringverksamhet vid varje serveringstillfälle till kommunen ska anmäla den tid serveringen ska pågå, samt att den aktuella tiden ska godkännas av kommunen i fråga. Förslaget förefaller innebära ett betungande merarbete för både innehavaren och kommunen, och det tycks inte heller motverka de problem som beskrivs i utredningsdirektiven med bakgrund i Covid-19-pandemin. Det förefaller vidare oklart om de problem som uppkom under den exceptionella situationen under pandemin fortfarande är aktuella. Frågan om vilka krav som ska uppställas för att få sälja, leverera och servera alkohol vid cateringverksamhet borde i denna del regleras i lag och förordning, om det fortfarande finns ett behov av klagörande.

Advokatsamfundet tillstyrker förslag om provsmakning av folköl.

Advokatsamfundet har inget att erinra mot betänkandets förslag om ändring av regelverket kring informationstexter om alkoholens skadeverkningar vid marknadsföring.



Advokatsamfundet avstyrker betänkandets förslag om förbud mot förmedlings- och försäljningstjänster av alkoholdrycker. Förslaget om ett främjandeförbud baserat på det som gäller otillåtna spel framstår som tveksamt enligt Advokatsamfundets uppfattning. Det föreligger ett detaljhandelsmonopol och utgångspunkten vad gäller länkning mm bör i stället bedömas inom och enligt det redan existerande kravet på måttfullhet i marknadsföringen av alkoholhaltiga drycker. I utredningen beskrivs förfaranden, bland annat länkning till Systembolagets hemsida av "hela varukorgar". Advokatsamfundet har inget att erinra mot att ett sådant förfarande hindras med utgångspunkt i att förfarandet inte faller inom ramen för en måttfull marknadsföring. Däremot har betänkandet inte tillräckligt analyserat konsekvenserna av att införa ett generellt länkingsförbud. En vidare analys behöver göras vad ett generellt länkingsförbud innebär. Det bör till exempel analyseras om sådana restriktioner kan innebära att försäljningen i ökad utsträckning förs över till utländska handlare och deras hemsidor.

Betänkandet saknar en djupare analys av den förmedling som sker. Enligt det exempel som ges är en förmedlingsaktör en part som agerar på uppdrag av en leverantör, som i sin tur har levererat varor till Systembolaget. Förmedlingsaktören är således en tillhandahållare av en tjänst åt leverantören, och denna tjänst betalas genom en provision på försäljningen av varan hos Systembolaget. En vara som är prisnedsatt hos Systembolaget kan mycket väl innebära att produkten ger mycket liten vinst eller i värsta fall säljs med förlust. Den vinst som en förmedlingsaktör gör, betalas av leverantören, som kan drabbas av en förlust på produktens försäljning.

Tjänsten hade visserligen kunnat ombesörjas internt inom leverantörens verksamhet, såsom betänkandet förslår, men det är sannolikt företagsekonomiskt rationellt att tjänsten levereras av en tredje part. Det förefaller enligt Advokatsamfundet inte rimligt att lagstiftaren här ska bestämma hur en leverantör ska organisera sin verksamhet, när det problem som beskrivs torde vara möjligt att agera emot inom ramen för existerande lagstiftning om måttfullhet i marknadsföringen av alkoholdrycker. En del som saknas i betänkandet är en analys av vad Systembolaget vidtar för åtgärder med dessa produkter, som exempelvis är prisnedsatta, om de inte säljs. Det är oklart om de återlämnas till leverantören för destruktion eller eventuell försäljning på andra marknader och vilka kostnader detta innebär för leverantören. Advokatsamfundet anser att denna information borde ha inkluderats för att klargöra nuvarande förfarande och belysa vad som skulle hända med en leverantörs produkt om ett förbud mot



förmedlings- och försäljningstjänster införs och konsekvenserna detta skulle få för leverantören.

Advokatsamfundet har svårt att se kopplingen mellan den typ av förmedlingstjänst till Systembolagets hemsida som beskrivs ovan och den privatinförsel och -import som möjliggjorts genom domar i EU-domstolen och senast i Högsta domstolen genom det s k Winefinder-målet (NJA 2023 s. 593). Såsom Advokatsamfundet ser det, ger kommittédirektivet egentligen inte i uppdrag att analysera och bedöma ett förbud av det aktuella slaget, dvs främjande av e-handel med alkoholdrycker från utlandet, vilket är det utredningen uttryckligen vill åstadkomma ("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.", s. 228). Kommittédirektivet beslutades den 7 juli 2022, på dagen ett år innan Högsta domstolen meddelade dom i Winefinder-målet. Det förefaller inte rimligt att främjande av en i Sverige i och för sig helt laglig verksamhet kriminaliseras.

Det enda stycke i betänkandet som behandlar främjandeförbud avseende distansförsäljningen, s. 228, är både kortfattat och motsägelsefullt. Enligt Advokatsamfundets uppfattning är det oklart vilken verksamhet som utredningen menar träffas av förbudet. Det behöver tydliggöras vilka aktörer som agerar på den svenska marknaden som omfattas av förbudet, exempelvis utifrån definitioner som "aktörer etablerade i annat EES-land" (vilket Högsta domstolen i Winefinder-målet ansåg inte stred mot alkohollagen) eller "aktörer etablerade i Sverige" som kan anses främja distanshandlarens försäljning. Betänkandet anger också att distanshandlarens egen kommunikation ska vara tillåten, vilket skapar ytterligare otydlighet. Om man till exempel utgår från Winefinder-målet, förefaller resonemanget innebära att det danska dotterbolaget i Winefinder-koncernen i och för sig skulle kunna vidta marknadsföringsåtgärder riktade mot Sverige, men att det svenska moderbolaget inte skulle kunna "främja" det. Vad "främjande" i så fall ska anses bestå i framgår inte närmare i betänkandet, vilket enligt Advokatsamfundet är ett krav för den här typen av bestämmelse där överträdelse innebär straffansvar.

Om främjandeförbudet ska omfatta även utländska aktörer som marknadsför sig mot svenska konsumenter saknas en utförlig och grundlig analys av hur det förhåller sig till



EU-rätten (jfr justitierådet Malmbergs tillägg i Högsta domstolens dom i Winefinder-målet och den däri beskrivna utvecklingen över tid beträffande privatinförsel och privatimport av alkoholdrycker).

Främjandeförbudet träffar inte i någon del det som betänkandet särskilt ska uppnå, nämligen en högre skyddsnivå för barn och unga. Det är inte denna målgrupp som använder de tjänster som förbudet kommer hindra.

Advokatsamfundet delar betänkandets uppfattning att förvaringsförbudet i alkohollagen inte bör utökas på de skäl som anförs däri.

En effektivare tillsyn över alkohol, tobak och nikotinprodukter

Advokatsamfundet har inget att erinra mot förslagen.

ANDTS-strategi

Advokatsamfundet avstår från att yttra sig i denna del.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander