

Enheten för handel och tekniska regler

YTTRANDE

2021-09-10 Dnr 2021/00716-3

Socialdepartementet
Endast via e-post.

SOU 2021:22 Hårdare regler för nya nikotinprodukter

Er ref. S2021/02982

Sammanfattning

Kommerskollegium bedömer att flera av förslagen riskerar att ha handelshindrande konsekvenser och därmed inverka negativt på den fria rörligheten på EU:s inre marknad. Kommerskollegium ser dock positivt på att utredningen gjort en utförlig EU-rättslig bedömning av förslagen.

Kommerskollegium ser vidare att utredningen inte innehåller någon bedömning av förslagens förenlighet med WTO:s regelverk, t.ex. Gatt och TBT-avtalet¹. Om Regeringskansliet väljer att gå vidare med förslagen bör en sådan bedömning göras.

Kommerskollegium rekommenderar att Regeringskansliet anmäler *förslag till lag (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter, förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696), förslag till lag om ändring i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter och förslag till förordning (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter* till kollegiet enligt direktiv (EU) 2015/1535. Även ändringarna i förslag till ändringarna i *lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen* och i *livsmedelslagen (2006:804)* kan behöva anmälas om de medför att tekniska föreskrifter blir tillämpliga på nya kategorier av produkter. Övriga förslag omfattas inte av anmälningsplikt enligt direktiv (EU) 2015/1535.

Förslag som kan ha en väsentlig påverkan på handeln med tredje land kan behöva anmälas i enlighet med WTO:s TBT-avtal.

Kommerskollegium överlämnar den närmare bedömningen i denna del till Regeringskansliet.

¹ General Agreement on Tariffs and Trade och Agreement on Technical Barriers to Trade

Kommerskollegium bedömer vidare att förslaget innehåller flera bestämmelser som även behöver anmälas enligt direktiv 2006/123/EG då de utgör krav på tjänsteverksamhet. Kommerskollegium vill även erinra om att viss information som rör tjänsteverksamhet ska göras tillgänglig på kontaktpunkten för tjänster.

Kommerskollegiums uppdrag

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Kommerskollegiums uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

Generella synpunkter

Kommerskollegium bedömer i likhet med utredningen att flera av förslagen riskerar att ha handelshindrande konsekvenser och därmed inverka negativt på den fria rörligheten på EU:s inre marknad.

Kommerskollegium vill även lyfta fram att t.ex. administrativa krav kan vara mer betungande för aktörer som importerar varor till Sverige och därmed ha indirekt diskriminerande effekt. Kommerskollegium ser dock positivt på att utredningen gjort en utförlig bedömning av förslagets överensstämmelse med undantagsgrunderna från den fria rörligheten och förslagets proportionalitet i förhållande till ändamålsenlighet och syfte.

Kommerskollegium ser vidare att utredningen inte innehåller någon bedömning av förslagets förenlighet med WTO:s regelverk, t.ex. Gatt och TBT-avtalet². Om Regeringskansliet väljer att gå vidare med förslagen bör en sådan bedömning göras.

Anmälan av tekniska föreskrifter

Enligt 20 § 6 p. i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med de procedurer som följer av Sveriges EU-medlemskap eller av andra internationella överenskommelser, bland annat enligt proceduren i anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter ((EU) 2015/1535) och WTO:s TBT-avtal.

² General Agreement on Tariffs and Trade och Agreement on Technical Barriers to Trade

1.1 EU:s anmälningsdirektiv

Tekniska föreskrifter enligt anmälningsdirektivet är bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuanvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser.³ Tekniska föreskrifter kan även vara regler för etablering av e-tjänsteleverantörer eller leverans av e-tjänster.⁴ Om en myndighet inte anmäler tekniska föreskrifter, fast myndigheten borde gjort det, förlorar de tekniska föreskrifterna sin rättsverkan och kan inte tillämpas mot enskilda.⁵

Tekniska föreskrifter som genomför EU-lagstiftning behöver inte anmälas,⁶ med undantag för om EU-lagstiftningen ger medlemsländerna ett stort utrymme för olika nationella lösningar och medlemsstaten väljer att utnyttja detta utrymme.⁷

Förslag till lag (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter

Kommerskollegium bedömer att lagen innehåller flera anmälningspliktiga tekniska föreskrifter som t.ex. bestämmelserna om märkning. Kommerskollegium rekommenderar därför att lagen i sin helhet anmäls i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535 genom att Regeringskansliet uppdrar till kollegiet att genomföra anmälan.

Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

Kommerskollegium bedömer att förslaget innehåller anmälningspliktiga tekniska föreskrifter bl.a. mot bakgrund av att beställ-tv berörs. Beställ-tv enligt Kommerskollegiums uppfattning kriterierna för en informationssamhällets tjänst. Föreskrifter för den typen av tjänster är anmälningspliktiga bl.a. om de innehåller krav av allmän art rörande tillträde till och utövande tjänsten. Kommerskollegium rekommenderar därför att förslaget anmälas i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535.

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

Kommerskollegium bedömer att förslaget innehåller anmälningspliktiga tekniska föreskrifter som t.ex. en bestämmelse om förbud mot smaksättning av elektroniska cigaretter. Förslaget innehåller även ett förbud mot marknadsföring till konsumenter av vissa varor som bl.a. träffar informationssamhällets tjänster. Kommerskollegium

³ Anmälningsdirektivet artikel 1.1(f).

⁴ Anmälningsdirektivet artikel 1.1(f).

⁵ Mål C-95/14, *UNIC* (2015) p. 29.

⁶ 11 § förordningen om tekniska regler.

⁷ EU-domstolens dom i mål C-443/98, *Unilever* (2000) p. 29.

rekommenderar därför att ändringarna anmäls i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535 genom att Regeringskansliet uppdrar till kollegiet att genomföra anmälan. Tekniska föreskrifter som innebär ett strikt genomförande av EU-rätt eller som endast syftar till att efterleva en begäran som t.ex. ett detaljerat utlåtande, från kommissionen att undanröja ett handelshinder omfattas dock inte av anmälningsplikt.

Förslag till förordning (2022:000) om tobaksfria nikotinprodukter

Förslaget innehåller enligt Kommerskollegiums bedömning anmälningspliktiga bestämmelser, bl.a. i form av tekniska specifikationer. Se t.ex. innehållskraven i 4 §. Kommerskollegium rekommenderar därför att förordningen i sin helhet anmäls i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535 genom att Regeringskansliet uppdrar till kollegiet att genomföra anmälan.

Förslag till ändringarna i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen och i livsmedelslagen (2006:804)

Så som Kommerskollegium förstår det innebär ändringarna att dessa lagar görs tillämpliga på nya kategorier av produkter. Om dessa lagar innehåller tekniska föreskrifter som därmed blir tillämpliga på produkterna omfattas ändringarna av anmälningsplikt. Kommerskollegium överlämnar den närmare bedömningen i denna del till Regeringskansliet.

Övriga författningsförslag

Kommerskollegium bedömer att övriga författningsförslag inte omfattas av anmälningsplikt i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535.

1.2 WTO:s TBT-avtal

Anmälningspliktiga tekniska föreskrifter enligt WTO:s TBT-avtal är bl.a. krav på produktionsmetoder, varors egenskaper samt provning av varor, om sådana bestämmelser kan ha en väsentlig inverkan på handeln mellan WTO-medlemmar.⁸ Vid bedömning av huruvida väsentlighetskravet är uppfyllt ska hänsyn tas till det ekonomiska värdet av varorna eller eventuell annan betydelse, potentiella importökningar och möjligheter för utländska producenter att anpassa sig till de svenska reglerna. Väsentlighetskravet kan omfatta både minskning och ökning av importen. Enligt TBT-avtalet behöver däremot inte föreskrifter som stämmer överens med en internationell standard anmälas.

⁸ Artiklarna 2.9 och 5.6 TBT-avtalet.

Av utredningen framkommer att vissa av förslagen kan förväntas ha effekter på handeln med berörda produkter. Det gäller t.ex. förslagen till ny lag och förordning för nikotinfria produkter och förbudet mot smaktillsatser för e-cigarett och påfyllningsbehållare.

Kommerskollegium lämnar till Regeringskansliet att bedöma om effekterna är så väsentliga att en anmälan enligt TBT-avtalet aktualiseras.

Anmälan av nya krav på tjänsteverksamhet

Av 20 § p 6 förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet följer att Regeringskansliet ska anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i EU. Ett sådant förfarande föreskrivs i tjänstedirektivet avseende nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet.⁹

Tjänstedirektivet definierar krav som ”skyldighet, förbud, villkor eller begränsning som föreskrivs i medlemsstaternas lagar eller andra författningar eller som följer av rättspraxis [eller] administrativt förfarande”.¹⁰

Av EU-domstolens praxis följer bl.a. att detaljhandel med varor kan anses utgöra tjänsteverksamhet¹¹ samt att marknadsföringstjänster, såsom upplåtande av annonsutrymme, också utgör tjänsteverksamhet.¹²

Som anges i utredningen¹³ innehåller dess författningsförslag flera krav på tjänsteverksamhet. Kollegiet bedömer att åtminstone följande bestämmelser utgör sådana krav:

- Bestämmelserna om marknadsföring i 9–11 §§ förslaget till lag om tobaksfria nikotinprodukter;
- Bestämmelsen om sponsring i 12 § förslaget till lag om tobaksfria nikotinprodukter;
- Bestämmelsen om otillbörlig marknadsföring i 13 § i förslaget till lag om tobaksfria nikotinprodukter;
- Bestämmelsen om egenkontroll i 15 § i förslaget till lag om tobaksfria nikotinprodukter;

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, artiklarna 15.7 och 39.5

¹⁰ Artikel 4.7.

¹¹ C-360/15 X EU:C:2018:44 (Visser).

¹² C-405/98 Gourmet International Products EU:C:2001:135.

¹³ Se s. 373.

- Bestämmelserna om åldersgräns samt information och kontroll i 16–17 §§ i förslaget till lag om tobaksfria nikotinprodukter;
- Bestämmelserna om anmälan av försäljning i 19 § i förslaget till lag om tobaksfria nikotinprodukter;
- Bestämmelsen om egenkontroll i 20 § i förslaget till lag om tobaksfria nikotinprodukter;
- Bestämmelsen om rätt att ta ut avgifter för tillsyn i 39 § i förslaget till lag om tobaksfria nikotinprodukter;
- Bestämmelsen om förbud mot produktplacering av tobaksfria nikotinprodukter i tv-sändningar i eller i beställ-tv i förslaget om ändring i 6 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696);
- Bestämmelsen om sponsring i program i tv-sändningar, sökbar text-tv eller beställ-tv i förslaget om ändring i 7 kap. 2 § radio- och tv-lagen;
- Bestämmelsen om sponsring i ljudradiosändning i förslaget om ändring i 15 kap. 9 § i förslaget om ändring av radio- och tv-lagen;
- Bestämmelserna om marknadsföring i 4 kap. 1–4 samt 11 §§ i förslaget till ändring i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter (tobakslagen);
- Bestämmelsen om sponsring i 4 kap. 8–9 §§§ i förslaget till ändring i tobakslagen;
- Bestämmelserna om tillstånd för försäljning från ett fysiskt försäljningsställe i 5 kap. 1 och 3 §§ i förslaget till ändring i tobakslagen;
- Bestämmelsen om anmälningsplikt i 5 kap. 15 § §§ i förslaget till ändring i tobakslagen;
- Bestämmelsen om informationsmeddelande i 5 kap. 18 § i förslaget till ändring i tobakslagen;
- Bestämmelsen om rätt att ta ut avgifter för tillsyn i 8 kap. 2 § i förslaget till ändring i tobakslagen;
- Bestämmelsen om hälsovarningens innehåll i 10 § i förslaget till förordning om tobaksfria nikotinprodukter;

Denna lista ska inte anses vara uttömmande. Kollegiet överlämnar åt Socialdepartementet att göra den slutliga bedömningen av vilka bestämmelser som ska anses utgöra krav på tjänsteverksamhet.

Enligt tjänstedirektivet ska samtliga krav som är tillämpliga på tjänsteutövare som är etablerade i ett annat land inom EU/EES och som tillfälligt tillhandahåller tjänster i Sverige anmälas.¹⁴ Tjänstedirektivet

¹⁴ Artikel 39.5.

ska dock inte tillämpas på audiovisuella tjänster, inbegripet cinematografiska tjänster, oavsett produktions-, distributions- och sändningsmetoder och radiosändningar.¹⁵ Krav som faller inom ramen för audiovisuella tjänster behöver alltså inte anmälas enligt direktivet.

Vad särskilt gäller de delar av förslaget som handlar om sponsring och marknadsföring av produkter som omfattas av tobakslagen syftar dessa såvitt kollegiet förstår till ett förbättrat genomförande av tobaksreklamdirektivet¹⁶ och tobaksproduktdirektivet.¹⁷ Tjänstedirektivet gör inget undantag från anmälningsskyldigheten för nationella regler som genomför EU-rättsakter. Kollegiet anser därför att författningar som genomför EU-rättsakter bör anmälas.¹⁸ Undantag bör dock kunna göras då det inte finns utrymme för olika nationella lösningar för genomförandet.¹⁹ Mot denna bakgrund rekommenderar vi att de delar av de remitterande föreskrifterna som rör marknadsföring och sponsring av produkter som omfattas av tobakslagen anmäls i den utsträckning det har funnits utrymme för olika nationella lösningar för genomförandet. Kollegiet anser att Socialdepartementet är bättre lämpat att avgöra denna fråga. Vid osäkerhet rekommenderar vi att föreskrifterna anmäls.

Kollegiet vill slutligen påminna om kontaktpunkten för tjänster. Kontaktpunkten ska innehålla information om, samt möjlighet att fullgöra förfaranden och formaliteter som krävs för att få utöva en tjänsteverksamhet.²⁰ Skyldigheten enligt tobakslagen att inneha tillstånd för ett fysiskt försäljningsställe samt skyldigheten att till kommunen anmäla försäljning av tobaksfria nikotinprodukter och av e-cigarettor eller påfyllningsbehållare är enligt kollegiets bedömning sådana förfaranden. Kontaktpunkten finns på www.verksamt.se och administreras av Tillväxtverket.²¹

¹⁵ Se artikel 2.2.g).

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG av den 26 maj 2003 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror, EUT L 152, 20.6.2003, s. 16–19.

¹⁷ 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, EUT L 127, 29.4.2014, s. 1–38.

¹⁸ Även Europeiska kommissionen har gett uttryck för denna ståndpunkt.

¹⁹ Ett exempel på detta kan vara en tariff som kopieras direkt in i nationell rätt.

²⁰ Artikel 6.

²¹ Se 5-6 §§ i förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden angående skyldigheten för myndigheter att lämna information till Tillväxtverket.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Christofer Berg efter föredragning av utredaren Katarina Paul. I ärendets slutliga handläggning har utredaren Hanna Pettersson deltagit.

Stockholm som ovan

Christofer Berg

Enhetschef

Katarina Paul

Utredare