

Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Att.: Camilla Friborg Madsen
Slotsholmsgade 10-12
1216

7. marts 2024

Svar på høring over forslag til ændring af lov om tobaksvarer m.v. og forskellige andre love (udmøntning af dele af forebyggelsesplanen målrettet børn og unge – tobak, nikotin og alkohol)

Dansk Erhverv har modtaget ovenstående udkast til lovforslag i høring. Lovforslaget er en del af udmøntning af den politiske aftale om en forebyggelsesplan målrettet børn og unges brug af tobak, nikotin og alkohol.

Dansk Erhverv har følgende bemærkninger til udkastet:

Generelle bemærkninger

Dansk Erhverv støtter en skærpet indsats målrettet forebyggelse af børn og unges tobaks-, nikotin-, og alkoholforbrug. Vi deler bekymringen om den udvikling, vi ser blandt børn og unge, og støtter det politiske initiativ for at gribe ind og få vendt udviklingen. Børn og unges rygning, nikotin- og alkoholforbrug er en mangefacetteret problemstilling, der kræver en bred og koordineret indsats. Dansk Erhverv og vores medlemmer er i den sammenhæng klar til at påtage sig vores del af ansvaret og tage del i løsningerne.

Dansk Erhverv mener grundlæggende at forebyggelsesplanen med de samlede initiativer den indeholder, har et uforholdsmæssigt stort fokus på indsatser der påvirker og er indgribende for detailhandelns virksomheder. Lovændringerne som skal udmønte forebyggelsesaftalen har stor indflydelse på detailhandlen og derfor er det for Dansk Erhverv et gennemgående fokusområde at opfordre til og påpege vigtigheden af virksomhedernes retssikkerhed, samt proportionaliteten i de tiltag der er fastlagt i forebyggelsesaftalen.

I det konkrete lovforslag, som indeholder de tre hovedpunkter: forbud mod indførsel, køb, salg mv. af ulovlige produkter, hjemmel til at Sikkerhedsstyrelsen kan beslaglægge ulovlige produkter, samt en styrket alderskontrol i form af anvendelse af unge kontrolkøbere og aldersvalidering ved onlinesalg, er det primært det tredje hovedpunkt, der giver anledning til vores bemærkninger.

Forbud mod indførsel, køb, besiddelse mv.

Dansk Erhverv bakker op om den foreslåede ændring, der vil gøre det forbudt at indføre, købe, besidde mv. ulovlige elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere.

I Dansk Erhverv er vi enige i at indsatsen målrettet de ulovlige produkter, som indeholder smagsstoffer og/eller høje nikotinkoncentrationer, som ikke er lovlige i Danmark, skal skærpes, så de ulovlige produkter i højere grad kan opdages og fjernes fra markedet.

Forslaget vil give Sikkerhedsstyrelsen mulighed for at gribe ind flere steder i forsyningskæden, end tilfældet er i dag, og i Dansk Erhverv forventer vi, at det vil danne grundlag for at flere af de ulovlige elektroniske cigaretter fjernes fra det danske marked.

Dansk Erhverv finder det ligeledes fornuftig med de i lovforslaget indskrevne undtagelser hvad angår muligheden for at Danmark fortsat kan være transitland, for de pågældende ulovlige produkter, samt for produkter der er indført med henblik på forskningsarbejde.

Dansk Erhverv stiller sig skeptisk over for den sidste undtagelse omkring eget forbrug, og vurderer, at grænsen på de indtil 10 enheder forekommer høj. Denne undtagelse vil tillade og fortsat muliggøre et forbrug af produkter der er ulovlige i Danmark, og som hermed må anskaffes eksempelvis via grænsehandel.

Beslaglæggelse

Dansk Erhverv bakker op om den foreslåede ændring, der skal give Sikkerhedsstyrelsen hjemmel til at beslaglægge ulovlige produkter. Det forslag understøtter indsatsen mod de ulovlige produkter på området, og derfor finder vi det positivt, at Sikkerhedsstyrelsen med de udvidede hjemler vil kunne føre en mere effektiv kontrol, der slår hårdere ned på ulovlige produkter.

Dansk Erhverv ønsker at understrege vigtigheden af, at Sikkerhedsstyrelsen, med de nye hjemler for beslaglæggelse, foruden anvendelse ved salg af ulovlige produkter i detailhandlen også prioriterer anvendelse ved mere utraditionelle, men meget udbredte, sagskanaler, som eksempelvis salg fra bagagerummet, sportstasken eller via apps og sociale medier.

Styrket alderskontrol

Forsøgsordning med unge kontrollkøbere

Dansk Erhverv mener, at indførelsen af Sikkerhedsstyrelsens mulighed for at anvende unge kontrollkøbere er et helt uproportionalt middel i styrkelse af alderskontrollen, som er uden tilstrækkelig begrundelse.

Dansk Erhverv har ikke kendskab til, at man tidligere i forbindelse med markedsovervågning, kontrol eller kriminalitetsbekæmpelse i øvrigt har anvendt børn som myndighedspersoner eller redskab til udøvelse af myndighedsopgaver. En sådan nyskabelse må antages at kræve en helt særlig begrundelse og en nøje afvejning af interesser og hensyn. En sådan begrundelse eller afvejning synes ikke at være fremstillet i bemærkningerne til udkastet til lovforslag.

Dansk Erhverv har generelt stort fokus på retssikkerhed og arbejder for, at al ny lovgivning skal baseres på grundlæggende lovtekniske principper og altid skal gennemgå en grundig retssikkerhedsmæssig vurdering, før nye lovforslag fremsættes og lovgivning vedtages.

I det lys vil Dansk Erhverv opfordre til, at man genovervejer nødvendigheden af denne del af lovforslaget og under alle omstændigheder, hvis man vil fortsætte med ordningen, tydeligt i lovforslagets bemærkninger redegør for, hvorfor det anses for nødvendigt at anvende børn til kontrollen, hvilke situationer man kan forestille sig, at børnene bliver stillet i, og hvordan disse situationer påtænkes håndteret.

I den forbindelse mener vi, at helt åbenbare situationer, som f.eks. barnets konfrontation af voksne som jævnaldrende ekspedienter, barnets reaktion når barnet bliver bedt om at fremvise dokumentation, overvejelse om barnets geografiske arbejdsområde (nærliggende, at det er kammerater fra skole og fritid, der sidder i kassen, der hvor kontrollen skal ske), forberedelse og oplæring af barnet til opgaven osv. bør behandles i bemærkningerne, således at Folketinget kan se, at der er nøje overvejelser bag forslaget. I behandlingen af de pågældende overvejelser mener Dansk Erhverv, at det også vil være nærliggende at inddrage konsekvenser for de unge butikssatte, der står på den anden side i kontrolkøbssituationen. Her må det formodes at skabe en vis utryghed og usikkerhed i de unges arbejdsliv at skulle håndtere den foreslåede kontrolindsats.

Vi kan blandt andet også læse i udkastet til lovforslag, at i tilfælde af straffesager mod virksomhederne, vil man have mulighed for at indkalde børnene til at afgive vidneforklaring for retten. At afgive vidneforklaring kan måske anses for rutine for erfarne myndighedspersoner og ansatte ved politi og domstole. Men man bør overveje, hvad en sådan situation vil medføre af bekymringer for barnet, og herunder om det er proportionalt med den minimale effektivisering af kontrollen, som man opnår ved at indføre mulighed for anvendelsen af børn til kontrollen.

Det er Dansk Erhvervs opfattelse, at hvis man ønsker at udvide indgrebs- og kontrolmuligheder på et myndighedsområde, så må det være en forudsætning, at de eksisterende hjemler ikke er tilstrækkelige til at opfylde formålet, og at de eksisterende muligheder inden for hjemlerne er forsøgt udnyttet mest effektivt.

Dansk Erhverv finder det problematisk, at der i den sparsomme beskrivelse af den eksisterende kontrolindsats og de overordnede betragtninger om behovet for yderligere indgrebs- og kontrolmuligheder, herunder anvendelsen af børn som kontrolkøbere, ikke har gjort tilstrækkelig rede for, hvordan man i første omgang har afsøgt mulighederne for en målrettet og effektiv kontrolindsats indenfor de eksisterende hjemler.

Dansk Erhverv mener derfor, at der er behov for en udførlig gennemgang af kontrolindsatsen, som den har fundet sted i Sikkerhedsstyrelsen frem til i dag. Herunder må der nødvendigvis redegøres for, på hvilke tidspunkter og ugedage man har foretaget kontroller, samt hvorfor Sikkerhedsstyrelsen som udgangspunkt lægger de pågældende tilsyn indenfor normal arbejdstid, og ikke sen eftermiddag og aften, hvor man må formode, at kontrolbesøget vil opfange flere købsforsøg. Desuden bør der redegøres for i hvilket omfang, man har henvendt sig til de unge købere og bedt dem oplyse alder, sådan som der allerede er hjemmel til, samt

i hvilket omfang Sikkerhedsstyrelsen ved kontakten til de unge købere har sikret sig, at den unge køber forstår, at det er salget og ikke købet, der er ulovligt.

Dansk Erhverv mener ikke, det er muligt at vurdere, om det er proportionalt at udvide kontrolmulighederne til at anvende børn i kontrollen, når man i udkastets bemærkninger ikke har lavet en tilstrækkelig gennemgang af den eksisterende kontrolindsats og anvendelsen og udnyttelsen af de gældende hjemler.

Derudover mener Dansk Erhverv, at en indførelse af hjemmel til at anvende børn mellem 15 og 18 år som kontrolkøbere vil kræve en nøje redegørelse for, hvordan denne ordning vil harmonere med reglerne om forbud mod ”agent provocateur”.

Dansk Erhverv mener langt fra, at det i lovforslagets afsnit om bemærkninger og overvejelser er tilstrækkeligt gennemgået. Vi mener, det er problematisk, da netop tvivlen om forslagets mulige overholdelse af provokationsforbuddet har været dominerende i den offentlige debat i forlængelse af præsentationen af den politiske aftale i november 2023, blandt andet foranlediget af flere juridiske eksperter. Derfor er det uforståeligt for Dansk Erhverv, at man i lovforslaget ikke har prioriteret en redegørelse for, hvordan man helt specifikt sikrer sig overholdelse af provokationsforbuddet.

Dansk Erhverv noterede sig i øvrigt, at der i aftaleteksten for forebyggelsesplanen fremgik en væsentlig overvejelse omkring, hvordan den unge kontrolkøber fremstår, i følgende formulering (aftaletekst side 4):

“Der vil eksempelvis ikke blive udsendt unge, der bevidst fremstår som værende over aldersgrænserne.”

Dansk Erhverv finder det problematisk, at denne formulering ikke er at finde i lovforslaget. Dansk Erhverv mener, at den bør fremgå og uddybes i selve lovforslaget, da det tilsyneladende har været en væsentlig del af overvejelserne under de politiske forhandlinger.

Endelig er det meget uklart, om man har tænkt sig at anvende børnene som kontrolkøbere i de tilfælde, hvor der ikke er mistanke om manglende alderskontrol eller netop, hvor der er mistanke om, at butikkerne ikke efterlever alderskontrolkravene.

Sikkerhedsstyrelsen har formentlig gode erfaringer med anvendelsen af ”mystery shoppere” på de områder, hvor styrelsen er afhængig af at skulle kunne købe produkter, hvor de skal kontrollere produktdokumentation eller konstruktion, hvor det netop er vigtigt at sikre, at sælgeren sender den samme type produkt til Sikkerhedsstyrelsen, som man ville sende til en forbruger.

Mystery shopping giver ikke nødvendigvis samme mening i en situation, hvor der er tale om lovlige produkter, men det som styrelsen skal kontrollere er, om virksomhederne har etableret procedurer til at foretage alderskontrol, og om procedurerne overholdes.

Dette gælder særligt, når kontrollen som her foretages i butikslokaler, og hvor der sker salg af de pågældende meget solgte produkter i fuld åbenhed, og Sikkerhedsstyrelsen allerede har hjemmel til at kræve, at køberne oplyser deres alder overfor en kontrollant.

Hertil kommer, at pligten til at kræve alderslegitimation allerede indtræder ved køb af ét produkt alkohol eller tobak – og ikke som ved f.eks. produkter med udgangsstoffer til eksplosivstoffer, hvor der skal købes et større antal produkter, før der stilles krav om handling fra virksomhedens side.

Det må på den baggrund antages, at Sikkerhedsstyrelsen vil have mange muligheder for at overvåge de enkelte butikkers regelefterlevelse ved blot at være til stede i eller udenfor butikkerne på de tidspunkter, hvor der typisk er risiko for, at børn forsøger at købe alkohol eller tobak. Dansk Erhverv foreslår på ovenstående baggrund, at man i stedet for at indføre brug af børn i kontrollen, gennemfører en oplysningskampagne overfor borgerne i Danmark om, at kontrolmyndighederne har hjemmel til at bede om, at køberne af alkohol og tobak legitimerer sig i forbindelse med myndighedernes kontrol af butikernes overholdelse af lovgivningen om alderskontrol.

Dansk Erhverv mener at et sådant initiativ ikke alene vil være egnet til at skåne børn for at deltage i kontrollen, men også vil medføre et øget fokus i befolkningen på, at alle er med til at hjælpe til overholdelsen af disse krav af hensyn til børns sundhed og en ændring af alkoholkulturen i Danmark.

Online aldersvalidering

Dansk Erhverv anerkender, at de nuværende løsninger ved salg af varer med aldersrestriktioner online ikke er tilstrækkelige og der derfor er behov for nye tiltag. Det er imidlertid Dansk Erhvervs opfattelse, at de enkelte virksomheder er bedst til at vurdere, hvilke løsninger der vil være effektive for dem, for at kunne overholde aldersrestriktionerne, hvorfor vi ser positivt på lovforslagets tiltag om metodefrihed i valget af system til aldersverificering. Det er afgørende, at der sikres teknologineutralitet i valg af løsning, så ikke blot kendte eksisterende løsninger, men også fremtidige og på nuværende tidspunkt ukendte løsninger, kan anvendes - eksempelvis via betalingskort.

Desuden opfatter Dansk Erhverv forslaget sådan, at metodefriheden også gælder i forhold til, at samme virksomhed, vil kunne vælge flere forskellige løsninger, alt afhængigt af, hvad der passer bedst til de forskellige online salgskanaler, virksomheden måtte rumme.

Dansk Erhverv finder det afgørende, at der ved anvendelse af eks. MitID i forbindelse med brugeroprettelse med login, vil være foretaget en alderverificering, der også er gældende for fremtidige køb på pågældende bruger, sådan at køberen ikke skal verificeres gennem en transaktion til MitID ved hvert specifikke køb. Dansk Erhverv mener ikke, at dette er tilstrækkeligt beskrevet i lovforslaget, og opfordrer til, at dette justeres.

Dansk Erhverv mener desuden, at der med den foreslåede dato for ikrafttræden den 1. oktober 2024, er afsat for kort tid til, at virksomhederne kan nå at finde et passende aldersverificeringssystem, og implementere det i deres webshop/app. Særligt ud fra den betragtning, som også nævnes i lovforslaget, at der på baggrund af det kommende krav om effektiv aldersverificering online, vil være grundlag for udvikling af nye aldersverificeringsprodukter og konkurrence på området. Dansk Erhverv mener i den forbindelse, at der bør afsættes en længere periode, der giver tilstrækkelig tid til, at der både skal udvikles nye aldersverificeringsprodukter, samt at virksomhederne skal have tid til at vælge en passende løsning, samt at implementere den valgte løsning på webshop/app.

Dansk Erhverv anbefaler derfor en ny dato for ikrafttræden af online aldersverifikationssystem, som ikke ligger før juli 2025.

I den forbindelse ønsker Dansk Erhverv at gøre opmærksom på, at det bør overvejes, om ikrafttrædelsesdatoen bør udsættes indtil arbejdet med en analyse af aldersverificering i fysiske butikker er gennemført, da der potentielt kan ligge oplagte løsninger, som resultat af analysearbejdet, som vil kunne finde anvendelse i den online aldersverificering også.

Behov for samlet evaluering af forebyggelsesplanens indsatser

Dansk Erhverv finder det helt grundlæggende for en effektiv forebyggelsesindsats, at man sikrer sig en løbende kontrol med, at de indsatser, der besluttet politisk, evalueres med henblik på at skabe klarhed omkring, hvilke indsatser, der har en reel forebyggende effekt. Dette med formålet at sikre sig, at indsatser, som ingen reel effekt har, saneres, da de oftest er forbundet med et resourceforbrug i det offentlige, eller i det private erhvervsliv.

Vi noterer os, at der i lovforslaget udelukkende er lagt op til evaluering af forsøgsordningen med unge kontrolkøbere og ikke i forhold til de øvrige elementer af lovforslaget. Det mener vi, i Dansk Erhverv er problematisk, og vi må derfor opfordre til, at man vil foretage en bred evaluering af de mange initiativer, som forebyggelsesaftalen indeholder.

Specifikke bemærkninger:

Aldersverificering online (I lovforslag, 3. I § 2 indsættes som nr. 32: (side 1))

I lovforslaget foreslås følgende formulering indsat:

»32) Alderskontrollsystem: Et IT-system, der entydigt bekræfter forbrugers alder elektronisk i overensstemmelse med aldersgrænsen.«

Der er efter Dansk Erhvervs opfattelse ikke behov for, at systemet entydigt bekræfter forbrugers alder, men alene behov for, at det kontrolleres, om aldersgrænsen er overholdt. Dette er til-lige beskrevet andre steder i lovforslaget, eks. på side 20 under overvejelser og den foreslåede ordning:

“Det bemærkes, at kravet om elektronisk aldersverificering ikke forudsætter, at borgerens ek-sakte alder skal bekræftes, men blot at det bekræftes, at borgeren er over aldersgrænsen.”

Dette bør fremgå direkte og tydeligt i lovteksten.

Aldersverificering online (4. I § 15, stk. 4, der bliver stk. 3, side 3)

I lovforslaget fremgår følgende formulering:

4. I § 15, stk. 4, der bliver stk. 3, indsættes efter »med«: »og uden« og »der er registreret efter § 13, stk. 1, skal drive et alderskontrollsystem, jf. stk. 5« ændres til: »skal ved fjernsalg drive et alderskon-trollsystem, hvormed det på salgstidspunktet kontrolleres, at kunden er fyldt 18 år, jf. stk. 4«.

Formuleringen ”drive et alderskontrollsystem” må forstås sådan, at det er selve sælgeren af produktet der skal drive systemet. Imidlertid vil de fleste sælgere/webshops ikke selv drive et system, men købe adgang til et system som andre driver, fx MitID, der pt. drives af Nets. Det skal derfor ikke være et krav, at sælgeren selv driver systemet - det afgørende må være, om sælgeren anvender et effektivt alderskontrollsystem

Unge kontrollkøbere, aldersoplysninger fra køber (Overvejelser og den foreslåede ordning, side 19)

Af lovforslaget fremgår følgende formulering:

Når Sikkerhedsstyrelsen fører kontrol med overholdelse af aldersgrænserne i fysiske butikker, er det en forudsætning, at de er til stede til at overvære salget og dermed konstatere, at for-handleren ikke håndhæver aldersgrænserne. Derfor er det sjældent, at Sikkerhedsstyrelsens kontrol fører til politianmeldelser. Sikkerhedsstyrelsen er endvidere bevismæssigt afhængig af, at den unge giver oplysninger om sin alder og identifikationsoplysninger.

Det foreslås derfor at bemyndige Sikkerhedsstyrelsen til i en periode på to år forsøgsvist at anvende unge kontrollkøbere ved kontrolbesøg i fysiske butikker i hele Danmark.

Dansk Erhverv har ved gennemgang af de eksisterende regler på området konstateret, at det af § 2b i lov om forbud mod salg af tobak og alkohol til personer under 18 år fremgår, at:

“Sikkerhedsstyrelsens repræsentanter kan mod behørig legitimation og uden retskendelse kræve at få meddelt alle oplysninger fra detailforhandlere og købere af alkohol, tobaksvarer, tobakssurrogater og urtebaserede rygeprodukter, der er nødvendige for kontrollen efter stk. 1”

Dansk Erhverv læser den gældende hjemmel for Sikkerhedsstyrelsens kontrol af aldersgrænser sådan, at den netop giver mulighed for, at kontrollanter kan observere i butikker uden forud at give sig til kende, ligesom det også fremgår, at de har ret til at kræve *alle nødvendige* oplysninger af såvel detailforhandlere, som deres købere.

Dansk Erhverv mener derfor, at formuleringen i lovforslaget er misvisende, da den efterlader indtrykket af, at det i den gældende hjemmel ikke er muligt for Sikkerhedsstyrelsens repræsentanter at bede køber om oplysninger om alder.

Det er Dansk Erhvervs opfattelse, at hvis man ønsker at få udvidet sine indgrebs- og kontrolmuligheder på et myndighedsområde, så må det være en forudsætning, at de eksisterende hjemler ikke er tilstrækkelige til at opfylde formålet, og at de eksisterende muligheder er forsøgt udnyttet mest effektivt. Ovenstående afsnit på 6 linjers begrundelse anses for alt for sparsomt til at opnå adgang til at anvende børn som kontrollanter og på det foreliggende grundlag finder Dansk Erhverv derfor ordningen uproportional.

Unge kontrollkøbere, ansættelse af unge over 15 år (bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, side 49 og 66)

Af lovforslaget fremgår følgende formulering:

“Det forudsættes, at den unge kontrollkøber skal være mindst 15 år gammel, bl.a. henset til, at i tilfælde af, at den pågældende skal vidne i en eventuel straffesag, således bl.a. vil være underlagt straffelovens kapitel 17 om falsk forklaring og falsk anklage.”

Dansk Erhverv finder den beskrevne situation i formuleringen bekymrende, og må igen opfordre til yderligere overvejelser om proportionalitet i vurderingen af anvendelse af unge mennesker, som ansættes af Sikkerhedsstyrelsen til at opfordre til lovovertrædelse og med risiko for at skulle sidde som vidne i en straffesag. Dansk Erhverv mener ikke, at den byrde den unge kontrollkøber påtager sig i den forbindelse, står mål med formålet med indførelsen af unge kontrollkøbere.

Unge kontrollkøbere, påvirkning af lovovertrædelse (bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, side 49-50 og 67)

Af lovforslaget fremgår følgende formuleringer:

Side 49-50: "Anvendelse af unge kontrollkøbere må ikke påvirke væsentlige omstændigheder ved lovovertrædelsen, herunder bevirke en forøgelse af overtrædelsens omfang eller grovhed. Således vil Sikkerhedsstyrelsen alene kunne købe den mindst mulige mængde elektroniske cigaretter og/eller genopfyldningsbeholdere med eller uden nikotin med henblik på at kontrollere, om der sker ulovligt salg. Den unge kontrollkøber må alene forsøge at købe lovlige produkter."

Side 67: "Anvendelse af unge kontrollkøbere må ikke påvirke væsentlige omstændigheder ved lovovertrædelsen, herunder bevirke en forøgelse af overtrædelsens omfang eller grovhed. Således vil Sikkerhedsstyrelsen alene kunne købe den mindste mulige mængde tobaksvarer, tobaksurrogater, urtebaserede rygeprodukter og/eller alkoholholdige drikkevarer med henblik på at kontrollere, om der sker ulovligt salg. Den unge kontrollkøber må alene forsøge at købe lovlige produkter."

Dansk Erhverv finder formuleringerne for vage til at kunne vurdere, hvordan Sikkerhedsstyrelsen konkret skal sikre sig at provokationsforbuddet ikke overtrædes. Dansk Erhverv mener, at der bør indgå en konkret og udtømmende gennemgang af, hvordan provokationsforbuddet sikres overholdt.

Dansk Erhverv står som altid til rådighed for uddybning af høringssvaret.

Med venlig hilsen

Stine Sjølund Blok
Chefkonsulent