

Konkurrensverkets ställningstagande om snusliknande produkter och definitionen av livsmedel i lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter

Sammanfattning

1. För att en produkt ska omfattas av lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter (LOH) måste produkten vara uppräknad i bilaga I till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) eller framställas för användning som livsmedel genom användning av produkter som finns med i bilagan. Vid bedömning av om en produkt definieras som livsmedel eller inte ska som utgångspunkt definitionen i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002¹ användas.
2. I förordning (EG) nr 178/2002 exkluderas uttryckligen tobak och tobaksprodukter från begreppet livsmedel varför dessa inte omfattas av LOH.² Vad gäller snusliknande produkter så berörs dessa produkter inte i förordningen varför en enskild bedömning krävs.
3. Vid bedömningen av om snusliknande produkter utgör livsmedel i LOH:s mening kan vägledning hämtas från Livsmedelsverkets ställningstagande angående snusliknande produkter utan tobak.³ Enligt Livsmedelsverket är snusliknande produkter inte livsmedel, bland annat eftersom de tas upp genom munnens slemhinnor i stället för genom mag- och tarmkanalen. Konkurrensverket gör ingen annan bedömning än Livsmedelsverket varför snusliknande produkter inte ska anses utgöra livsmedel enligt LOH.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

² Se artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002.

³ Livsmedelsverkets ställningstagande, Dnr 2019/00929, angående snusliknande produkter utan tobak.

4. I sammanhanget bör det noteras att jordbruksprodukterna råttobak och avfall av tobak omfattas av bilaga I till EUF-fördraget och således omfattas av LOH.

Bakgrund

5. Konkurrensverket har från aktörer inom handeln fått frågor om snusliknande produkter omfattas av LOH:s bestämmelser. Det råder alltså osäkerhet hos marknadens aktörer om köpare vid inköp av dessa produkter behöver följa bestämmelserna i LOH. Mot denna bakgrund finns det skäl för Konkurrensverket att klargöra vår syn i frågan om snusliknande produkter omfattas av LOH.
6. Detta ställningstagande är avgränsat till snusliknande produkter. Snusliknande produkter innefattar både nikotinhaltiga snusliknande produkter, som nikotinpåsar, och nikotinfria snusliknande produkter, som nikotinfritt snus. Med anledning av att tobaksprodukter uttryckligen exkluderas från definitionen av livsmedel i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 och således inte omfattas av lagen avser Konkurrensverket inte att förtydliga detta ytterligare.

Rättslig reglering m.m.

Definitionen av jordbruks- och livsmedelsprodukter enligt LOH och UTP-direktivet

7. Enligt 3 § 1 lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter (LOH) definieras jordbruks- och livsmedelsprodukter som produkter som förtecknas i bilaga I till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Vidare omfattar definitionen produkter som inte förtecknas i den bilagan men som framställs för användning som livsmedel genom användning av produkter som förtecknas i den bilagan. Definitionen i 3 § 1 LOH motsvarar artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/633⁴, det så kallade UTP-direktivet.⁵
8. Av bilaga I till EUF-fördraget följer att råttobak samt avfall av tobak omfattas av direktivet och således även av LOH. För att produkter som förädlas av råvaran ska omfattas krävs att de framställs för användning som livsmedel.
9. Varken i LOH eller i UTP-direktivet finns det någon definition av vad som avses med livsmedel. Enligt förarbetena till LOH bör definitionen av livsmedel i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 användas vid tillämpningen.⁶

Livsmedel enligt förordning (EG) nr 178/2002

10. Enligt artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002 avses med livsmedel alla ämnen eller produkter, oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/633 av den 17 april 2019 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan.

⁵ Från engelskans unfair trading practices.

⁶ Prop. 2020/21:134 s. 24 f.

obearbetade, som är avsedda att eller rimligen kan förväntas att förtäras av människor. Enligt artikeln inbegriper livsmedel inte exempelvis tobak och tobaksprodukter i den mening som avses i rådets direktiv 89/622/EEG, som sedermera ersatts av direktiv 2014/40/EU.⁷ Enligt artikel 2.8 i direktiv 2014/40/EU definieras tobak för användning i munnen som alla tobaksvaror för användning i munnen, utom sådana som är avsedda att inhaleras eller tuggas, som helt eller delvis är framställda av tobak, i pulver eller partikelform eller i någon kombination av dessa former, särskilt sådana som tillhandahålls i portionspåsar eller porösa påsar.

11. Tobak och tobaksprodukter, som exempelvis snus, exkluderas således uttryckligen från definitionen av livsmedel i artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002.⁸
12. Snusliknande produkter omnämns inte i förhållande till definitionen av begreppet livsmedel i förordning (EG) nr 178/2002.

Snusliknande produkter och Livsmedelsverkets ställningstagande

13. Livsmedelsverket har i ett ställningstagande från 2019, angående snusliknande produkter, angivit att livsmedel i allmänhet är ämnen, ingredienser, råvaror, tillsatser och näringsämnen som intas genom mag- och tarmkanalen. Bedömningen av om en produkt är avsedd att förtäras av människor bör ske från fall till fall utifrån objektiva kriterier; hur produkten presenteras och uppfattas av en välinformerad konsument samt hur den vanligtvis konsumeras.⁹
14. Enligt Livsmedelsverket bör det vid bedömningen beaktas om produkten är avsedd att sväljas eller spottas ut igen samt om produktens verksamma ämnen tas upp av munnens slemhinnor eller genom mag- och tarmkanalen. Även om vissa beståndsdelar avseende snusliknande produkter kan gå ner i matsmältningssystemet som en naturlig följd av användningen av dessa produkter har Livsmedelsverket bedömt att deras huvudsakliga syfte är att upptas av munnens slemhinnor.¹⁰
15. Livsmedelsverkets sammantagna bedömning är att tobaksfria produkter avsedda att användas på samma sätt som snus inte utgör livsmedel i enlighet med definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002. Detta gäller oavsett om den tobaksfria produkten innehåller nikotin.¹¹

⁷ Artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002 hänvisar vad avser tobak och tobaksprodukter till rådets direktiv 89/622/EEG av den 13 november 1989 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om märkning av tobaksvaror. Direktivet har upphävts och ersatts av 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.

⁸ Ibid.

⁹ Livsmedelsverkets ställningstagande, Dnr 2019/00929, angående snusliknande produkter utan tobak s. 2 f.

¹⁰ Livsmedelsverkets ställningstagande, Dnr 2019/00929, angående snusliknande produkter utan tobak s. 3.

¹¹ Ibid.

16. Det kan också noteras att i livsmedelslagens (2006:804) mening jämföras snus och tuggtobak med livsmedel. Livsmedelsverket anmärker i sitt ställningstagande från 2019 att detta är av produktsäkerhetsskäl. Produkterna ska omfattas av samma krav på bland annat hantering och hygien som ett livsmedel. Enligt ställningstagandet är dock snus och tuggtobak i sig inte livsmedel och konsumeras inte heller på samma sätt som livsmedel.¹²

Konkurrensverkets bedömning

17. Konkurrensverket är inte bunden av Livsmedelsverkets definition av livsmedel, utan bedömningen av huruvida livsmedel omfattas av LOH görs självständigt. I avsaknad av ledning rörande snusliknande produkter i bakomliggande EU-regelverk kan dock Livsmedelsverkets riktlinjer för bedömning av vad som utgör livsmedel vara vägledande. Konkurrensverket gör härvid samma bedömning av snusliknande produkter som Livsmedelsverket i ställningstagandet med dnr 2019/00929.
18. Det finns i övrigt heller ingen anledning att ge snusliknande produkter en särställning i förhållande till tobaksprodukter, som inte omfattas av LOH, i frågan om vad som utgör livsmedel enligt LOH. Produkternas användningsområden är snarlika, och de skillnader som föreligger påverkar inte om produkterna bör betraktas som livsmedel eller inte. Sammantaget utgör enligt Konkurrensverket snusliknande produkter inte livsmedel enligt LOH:s definition och omfattas därför inte av lagstiftningen.

Ställningstagandets tillämpning

19. Detta ställningstagande tillämpas från och med den 21 december 2021.

Detta ställningstagande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga juristen Kristin Kindgren.

Beslutet undertecknas inte egenhändigt och saknar därför namnunderskrifter.

Rikard Jermsten

Kristin Kindgren

¹² Livsmedelsverkets ställningstagande, Dnr 2019/00929, angående snusliknande produkter utan tobak s. 2.