



RETTEEN I ESBJERG DOM

afsagt den 15. januar 2026

Sag BS-33355/2023-ESB

BECIG

c/o BrancheDanmark
som mandatar for

- 1) Sagsøger 1
- 2) BeTrendy ApS
- 3) Damphjørnet ApS
- 4) Din eCigaret ApS
- 5) Esug.dk af 2018 ApS
- 6) Sagsøger 2
- 7) GS Newco ApS
- 8) Smokey DK ApS
- 9) Sagsøger 3
- 10) Udtrådt
- 11) Business 12-12 ApS
- 12) Sagsøger 4

- 13) Vapour C4 ApS
- 14) Ecig Club ApS
- 15) Ecig Club Vesterbro ApS
- 16) Ecig Club Østerbro ApS
- 17) Sagsøger 5
- 18) Udtrådt
- 19) Mailund Group ApS

(advokat Dan Stampe-Terkildsen for alle)

mod

Sikkerhedsstyrelsen
(advokat Sune Fugleholm)

Denne afgørelse er truffet af dommerne Dommer 1, Dommer 2 og Dommer 3.

Sagens baggrund og parternes påstande

Retten har modtaget sagen den 6. juli 2023. Sagen har været hovedforhandlet i retsmøder den 4. og 5. november 2025.

Sagen drejer sig i det væsentligste om grundlaget for Sikkerhedsstyrelsens meddelser til de sagsøgende parter, der er repræsenteret ved mandataren, Brancheforeningen BECIG, om bl.a. standsning af salg af elektroniske cigaretter, genopfyldningsbeholdere med eller uden nikotin samt smagsstoffer til brug i elektroniske cigaretter, og om krav til standardiseret markedsføring, herunder særligt, om Sikkerhedsstyrelsen havde fornøden grundlag for at meddele sådanne påbud.

Sagsøgerne, repræsenteret ved mandataren Brancheforeningen BECIG , har nedlagt følgende endelige påstande:

Påstand 1

Sikkerhedsstyrelsen tilpligtes at anerkende, at følgende afgørelser er ugyldige:

- 1) Sikkerhedsstyrelsens afgørelser af 5. august og 23. september 2022 i sagen TIL-80-013919,
- 2) Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 23. september 2022 i sagen TIL-80-009641, 3)
- Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 8. december 2022 i sagen TIL-80-015881, 4)
- Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 15. september 2022 i sagen TIL-80-014613, 5)
- Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 19. august 2022 i sagen TIL-80-014152, 6)
- Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 21. december 2022 i sagen TIL-80-016010, 7)
- Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 31. januar 2023 i sagen TIL-70-046832, 8)
- Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 10. januar 2023 i sagen OVT-01-004119, 9)
- Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 1. december 2022 i sagen TIL-70-044914, 10)
- Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 24. januar 2023 i sagen TIL-70-042568, 11)
- Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 3. maj 2023 i sagen TIL-70-047332, 12)
- Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 30. maj 2023 i sagen TIL-70-050116, 13)
- Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 3. marts 2023 i sagen OVT-01-004333, 14)
- Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 25. april 2023 i sagen OVT-01-004535, og 15)
- Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 14. marts 2023 i sagen OVT-01-004383.

Påstand 2

Sikkerhedsstyrelsen tilpligtes at anerkende, at følgende afgørelser er ugyldige:

- 1) Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 27. september 2023 i sagen TIL-80-013895 2)
- Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 4. oktober 2023 i sagen TIL-80-013893, 3)
- Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 24. januar 2023 i sagen TIL-70-043766.

Påstand 3

Sikkerhedsstyrelsen tilpligtes at anerkende at være erstatningsansvarlig for de tab, som sagsøgerne har lidt som følge af de af Sikkerhedsstyrelsens afgørelser, der er omfattet af påstand 1 og/eller 2.

Sagsøgte, Sikkerhedsstyrelsen, har overfor alle tre påstande nedlagt påstand om frifindelse.

Retten har under sagens forberedelse bestemt, at tre dommere skal deltage i sagens afgørelse. -

Ved retsbog af 7. februar 2025 har retten sluttet sagen for så vidt angår den oprindelige medsagsøgende part Locotin ApS, (part 18), på baggrund af selskabets -

konkurs og kurators oplysning om, at konkursboet ikke ønskede at gøre brug af sine partsbeføjelser i sagen.

Retten har i forbindelse med retsmødet den 4. november 2025 ligeledes sluttet sagen for så vidt angår den oprindelige medsagsøgende part Vendia Retail ApS, (part 10), på baggrund af brancheforeningen BECIGs advokats oplysning om, at Vendia Retail er gået konkurs, og at konkursboet ikke har ønsket at gøre brug af sine partsbeføjelser i sagen.

Oplysningerne i sagen

Det fremgår af sagen, at BECIG er en dansk brancheforening for e-cigaretter, som repræsenterer en lang række danske forhandlere, importører og producenter af e-cigaretter og genopfyldningsbeholdere. -

Brancheforeningen er indtrådt i sagen som mandatar for de enkelte sagsøgere og repræsenterer således de enkelte forhandlere af e-cigaretter, smagsstoffer og genopfyldningsbeholdere.

Oplysninger vedrørende påstand 1

I forbindelse med Sikkerhedsstyrelsens kontrol af reglerne i lov om elektroniske cigaretter m.v. førte Sikkerhedsstyrelsen tilsyn med reglernes overholdelse over for de sagsøgende parter, dels ved online tilsyn med besøg af hjemmesider, som sket i relation til sagsøgerne 1-6, og dels ved fysiske tilsyn med besøg i enkelte forhandleres butikker, som sket i relation til sagsøgerne 7-9 og 11-16. -

I forbindelse med de foretagne online tilsyn, der således angik Sagsøger 1, BeTrendy ApS, Damphjørnet ApS, Din eCigaret ApS, Esug.dk af 2018 ApS og Sagsøger 2, meddelte Sikkerhedsstyrelsen ved breve af henholdsvis

5. august 2022 og 23. september 2022, (Sagsøger 1),
18. og 22. august 2022 samt 23. september 2022 (BeTrendy ApS), 8. december 2022 (Damphjørnet ApS),
15. september 2022 (Din eCigaret ApS),
19. august 2022 og 21. marts 2023 (Esug.dk af 2018 ApS),
21. december 2022, (Sagsøger 2),

at reglerne i § 25 a, stk. 1, i dagældende lov om elektroniske cigaretter m.v., der angår markedsføring af produkter med en kendetegnende aroma af andet end tobak og mentol var overtrådt og henviste til lovens straffbestemmelse i § 33, stk. 1, nr. 1. I visse tilfælde, (for så vidt angår Sagsøger 1, BeTrendy ApS og Esug.dk af 2018 ApS), sendte Sikkerhedsstyrelsen et supplerende brev (af par -

terne kaldt en ”berigtigelse”), idet rette strafhjemmel i lovens § 33, stk. 1, blev korrigeret fra § 33, stk. 1, nr. 3, til rettelig § 33, stk. 1, nr. 1.

Brevenes overskrifter indeholder i nogle tilfælde ordet ”Overtrædelse” og i andre tilfælde ordet ”Indskærpelse”, men fælles for alle brevene er oplysningen om, at ”Du skal ...” henholdsvis ”Du skal derfor straks standse salget af produkterne, der fremgår af bilag 1”.

Som et eksempel på et af brevene til de omhandlede parter, her Sagsøger 1, gengives nedenfor følgende brev af 5. august 2022:

” Kære Sagsøger 1

Overtrædelse af forbud mod markedsføring af produkter med en kendetegnende aroma af andet end tobak og mentol

Vi skriver til dig, fordi vi i perioden den 8. til 10. juli 2022 har konstateret, at du på din Hjemmeside 1 sælger genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin og smagsstoffer med en kendetegnende aroma af andet end tobak og mentol. Produkterne fremgår af bilag 1.

Vi vurderer, at de nævnte produkter er til brug i en elektronisk cigarett med og uden nikotin.

Du skal derfor straks standse salget af produkterne, der fremgår af bilag 1.

Hvad sker der nu?

Sikkerhedsstyrelsen vil foretage en juridisk vurdering af, om sagen skal politianmeldes. Du vil modtage nærmere oplysninger, når vi har taget stilling til sagen.

Hvad siger loven?

Det fremgår af § 25 a, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 1876 af 20/09/2021 om elektroniske cigaretter m.v. (lovbekendtgørelsen), at elektroniske cigaretter, genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin og smagsstoffer til brug i elektroniske cigaretter med en kendetegnende aroma ikke må markedsføres her i landet. Forbuddet gælder dog ikke for kendetegnende aroma af mentol eller tobak.

Det står i § 33, stk. 1, nr. 3, i lovbekendtgørelsen, at den, som undlader at efterkomme forbuddet i § 25 a, stk. 1, kan straffes med bøde.

Du kan endvidere finde nyttig viden på sik.dk.

Hvad er dine rettigheder?

Idet vi vurderer, at der er tale om en lovovertrædelse, behøver du ikke at udtale dig. Hvis du vælger at udtale dig, kan dine oplysninger blive brugt senere i en eventuel straffesag.

Vi behandler personoplysninger om dig

...

Har du spørgsmål?

Du er velkommen til at kontakte os på tlf. 33 73 20 00. Husk at have dit sagsnummer klar. Du kan også skrive til os på sik@sik.dk eller via e-boks.

Venlig hilsen

...

Sagssupporter"

Sikkerhedsstyrelsens "berigtigede" brev af 23. september 2022 til Sagsøger 1 lød således:

" Kære Sagsøger 1

Indskærpelse vedrørende ulovlig markedsføring af produkter med en kendetegnende aroma af andet end tobak og mentol

Vi skriver til dig, fordi vi har konstateret, at du på din Hjemmeside 1 sælger en eller flere af følgende produkttyper:

- ☐ Elektroniske cigaretter
- ☐ Genopfyldningsbeholdere med eller uden nikotin
- ☐ Smagsstoffer til brug i elektroniske cigaretter

med en kendetegnende aroma af andet end tobak og mentol.

Det er ikke lovligt at markedsføre ovenstående produkter, når de har en kendetegnende aroma af andet end tobak og mentol.

Produkterne omfattet af denne indskærpelse er nærmere beskrevet i vedlagte bilag 1 med tilhørende billedmateriale fra din hjemmeside. Det fremgår af billedmaterialet, at produkterne har en kendetegnende aroma af andet end de tilladte smagsstoffer tobak og mentol.

Du skal straks standse salget af produkterne, der fremgår af bilag 1.

Sikkerhedsstyrelsen bemærker, at det fremgår af lovbestemmelserne til reglerne, at smagsstoffer, der ikke eksplicit markedsføres til brug i elektroniske cigaretter, efter omstændighederne kan falde under forbuddet. Det kan fx gælde, hvis smagsstoffet markedsføres på et salgssted, som sælger elektroniske cigaretter, navnlig specialforretninger, og hvor det vurderes, at køberne af sammenhængen bibringes den forståelse, at smagsstoffet kan bruges i elektroniske cigaretter. Det er Sikkerhedsstyrelsens vurdering, at smagsstofferne omfattes af denne indskærpelse, uagtet at der er anført aromaterapi, er markedsført til brug i elektroniske cigaretter, fordi smagsstofferne markedsføres på et salgssted, som sælger elektroniske cigaretter samt e-væsker, navnlig specialforretninger.

Det vurderes derved, at køberne af sammenhængen bibringes den forståelse, at smagsstoffet kan anvendes i elektroniske cigaretter.

Hvad sker der nu?

Sagen er indstillet til juridisk vurdering med henblik på politianmeldelse. Du vil modtage nærmere oplysninger, når sagen er behandlet.

Hvad siger loven?

Reglen om forbud mod markedsføring af produkter med kendetegnende aroma af andet end tobak og mentol står i § 25 a, stk. 1, i lov bekendtgørelse nr. 1876 af 20/09/2021 af lov om elektroniske cigaretter m.v. (lovbekendtgørelsen)

Reglen om straf ved ulovlig markedsføring af produkter med kendetegnende aroma af andet end tobak og mentol står i § 33, stk. 1, nr. 1, i lovbekendtgørelsen.

Hvad er dine rettigheder?

Idet vi vurderer, at der er tale om en lovovertrædelse, behøver du ikke at udtale dig. Hvis du vælger at udtale dig, kan dine oplysninger blive brugt senere i en eventuel straffesag.

Vi behandler personoplysninger om dig

...

Har du spørgsmål?

Du er velkommen til at kontakte os på tlf. 33 73 20 00. Husk at have dit sagsnummer klar. Du kan også skrive til os på sik@sik.dk eller via e-boks.

Du kan endvidere finde nyttig viden på sik.dk.

Venlig hilsen

...

Sagssupporter"

I relation til sagsøgerne 1-5 fremkom brancheforeningen BECIG med sine bemærkninger og indsigelser mod Sikkerhedsstyrelsens henvendelser og anførte bl.a., at Sikkerhedsstyrelsens meddelelser om at standse salget af produkterne ikke havde grundlag i lov om elektroniske cigaretter m.v.

For så vidt angår sagsøgerne 7-9 og 11-16 foregik disse tilsyn som anført ved fyriske kontrolbesøg i forhandlernes butikker. I den forbindelse udleverede Sikkerhedsstyrelsens medarbejdere et dokument med overskriften "Indskærpelse vedrørende ulovlig markedsføring af elektroniske cigaretter m.v." .

Det fremgår bl.a. af dokumentet, at "Ved gennemgang af, om virksomheden overholder reglerne for salg af elektroniske cigaretter m.v., har vi konstateret nedenstående overtrædelser", hvorefter der er sat et kryds i en rubrik vedrørende lovens § 25 a, stk. 1, og for nogen af forhandlernes vedkommende tillige et kryds i en rubrik vedrørende lovens § 9 a, stk. 1, om krav til standardiseret markedsføring.

Det fremgår herefter nederst på dokumentets forside, at "Du skal straks standse salget af produkterne. Der indstilles desuden til juridisk vurdering med henblik på politianmeldelse", hvortil der er en notehenviisning til straffbestemmelsen i lov om elektroniske cigaretter m.v.

Dokumentet ser således ud:

[Foto udeladt]

Parterne er enige om, at der er udleveret sådanne dokumenter til sagsøgerne 7-9 og 11-16 i forbindelse med de udførte fysiske tilsyn med ovennævnte indhold, der dog er tilpasset de enkelte sagsøgers individuelle forhold, men alle med en oplysning om, at man straks skal standse salget af produkterne og med henvisning til lovens strafbestemmelse samt, at dokumenterne er dateret i overensstemmelse med sagsøgernes påstand 1, nr. 7-15 til de respektive sagsøgere, dvs. i perioden fra den 1. december 2022 til den 30. maj 2023. -

Sikkerhedsstyrelsen har efterfølgende i relation til visse af de sagsøgende parter 7-9 og 11-16 foretaget en fornyet vurdering af, hvilke specifikke produkter, man vurderede, var i strid med henholdsvis § 25 a og § 9 a. -

Sikkerhedsstyrelsen har desuden vedrørende alle de sagsøgende parter indgivet politianmeldelse, og der er vedrørende 9 af de sagsøgende parter rejst til tale, mens 6 af de sagsøgende parter afventer en vurdering ved anklagemyndigheden. En af sagsøgerne, (Sagsøger 4 ved Person 1), har -

vedtaget et bødeforelæg for overtrædelse af § 9 a, stk. 1, og 25 a, stk. 1, i dagældende lov om elektroniske cigaretter m.v. -

Der er afsagt to straffedomme, hvorefter Sagsøger 1 ved Person 2 ved dom afsagt af Retten i Kolding den 2. juli 2025 er fundet skyldig i overtrædelse af § 25 a, stk. 1, i dagældende lov om elektroniske cigaretter m.v. Dommen er efter det oplyste under hovedforhandlingen indstillet til anke på baggrund af bødeberegningen, ligesom det blev oplyst, at der er sket kontraanke med hensyn til skyldsspørgsmålet. Desuden er Vapour C4 ApS ved dom afsagt af Retten i Horsens den 13. juni 2025 fundet skyldig i overtrædelse af § 25 a, stk. 1, i dagældende lov om elektroniske cigaretter m.v. Denne dom er også efter det oplyste under hovedforhandlingen anket med hensyn til såvel skylds- og sanktionsspørgsmålet.

Oplysninger vedrørende påstand 2

Det er ubestridt, at Sikkerhedsstyrelsen ved breve af 27. september 2023 og 4. oktober 2023 i relation til Sagsøger 5 traf afgørelse om et forbud mod markedsføring og et påbud om tilbagetrækning af produkter vedrørende markedsføring af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin, idet Sikkerhedsstyrelsen i forbindelse med et online tilsyn vurderede, at Sagsøger 5 overtrådte § 5, stk. 1, og § 5 b, stk. 1, om anmeldelsespligt i dagældende lov om elektroniske cigaretter m.v.

Følgende fremgår af Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 27. september 2023:

”...

Kære Sagsøger 5

Afgørelse om markedsføringsforbud og påbud om tilbagetrækning -

Sikkerhedsstyrelsen har konstateret, at du på Hjemmeside 2 markedsfører produkterne i bilag 1 i Danmark. Produkterne er ikke anmeldt til Sikkerhedsstyrelsen:

Vi træffer derfor afgørelse om, at du ikke må markedsføre produkterne i Danmark. Det betyder, at produkterne ikke må være tilgængelige for forbrugere mod eller uden betaling. -

Det betyder, at du skal:

- stoppe med at markedsføre produkterne.

- trække produkterne tilbage fra markedet, dvs. fra eventuelle andre markedsføringssteder – både fysiske og online -
- give os besked om, hvad du har gjort for at efterkomme afgørelsen senest den **11. oktober 2023**. Det kan du gøre på sik@sik.dk. Husk at angive dit sagsnummer. -

Hvis vi konstaterer, at du overtræder forbuddet, så vil sagen overgå til juridisk vurdering med henblik på politianmeldelse.

Vi anser dig for at være detailforhandler, fordi du markedsfører elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere uden nikotin til forbrugere på din hjemmeside.

Sagsfremstilling

- | | |
|-----------------------|--|
| 2. august 2002 | Vi konstaterer, at du markedsfører pro -dukter, der ikke er indberettede. |
| 3. august 2002 | Vi sender dig en partshøring |
| 16. + 26. august 2002 | Vi modtager anmodning om fristforlængelse i sagen fra din brancheorganisation BECIG |
| 5. september 2002 | Vi modtager høringssvar fra din branche - organisation BECIG |
| 6. september 2002 | Vi modtager skrivelse fra din brancheorganisation BECIG, der ønsker at finde en løsning, <i>der er holdbar for erhvervet samt beskytter forbrugeren.</i> |
| 25. november 2022 | Vi modtager en anmodning fra din brancheorganisation BECIG om at besvare henvendelsen fra 6. september 2002. |
| 24. august 2023 | Vi kontrollerer din hjemmeside, og konstaterer at du fortsat markedsfører flere af de omtalte produkter. Se baggrund for afgørelse. |

Baggrund for afgørelsen

Det er ikke tilladt at markedsføre elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med eller uden nikotin, hvis produkterne ikke er anmeldt til Sikkerhedsstyrelsen af fabrikant eller importør. Hvis et produkt er anmeldt og lovligt kan markedsføres i Danmark, så vil det fremgå af det offentlige register over e-cigaretprodukter, der lovligt kan markedsføres.

Fabrikanter og importører af genopfyldningsbeholdere uden nikotin skal for hver genopfyldningsbeholder anmelde en række oplysninger til Sikkerhedsstyrelsen. Markedsføring må først påbegyndes, når Sikkerhedsstyrelsen har bekræftet, at der er foretaget korrekt anmeldelse.

Du har oplyst:

- At det ikke er formålstjenligt at registrere VG/PG-produkter, hvor der alene er tale om en volumenforskel, da produktet uanset volumenstørrelse har samme komposition/udformning. -
- At blandinger af VG/PG i forholdene 0/100 og 100/0 ikke kan kræves registreret, da disse ikke er dampklare væsker. -

Vi har lagt vægt på:

- At produkterne forsat ikke er anmeldt.
- At alle anvendte ingredienser skal anmeldes til Sikkerhedsstyrelsen. Herunder skal mængden af alle anvendte ingredienser anmeldes. Dette understøtter, at også produkter, der i sammensætning er ens, men differerer på volumen, skal anmeldes individuelt. Krav til angivelse af volumen er præciseret i den nyeste bekendtgørelse med ikrafttræden 1. juli 2023. Dog var det allerede på konstateringstidspunktet i august 2022 et krav at angive mængderne af alle ingredienser. -
- At *alle* anmeldte produkter skal fremgå af Sikkerhedsstyrelsens register over e-cigaretprodukter, der lovligt kan markedsføres, således at forbrugeren kan identificere de produkter, der er på markedet. Lovens bestemmelse fra 2021 herom tager afsæt i samme bestemmelse som for nikotinholdige produkter fra 2016. Lovbemærkningerne fra 2021 henviser til bemærkningerne fra 2016, der bl.a. siger følgende: *”Med offentliggørelsen af en liste over anmeldte elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere vil forbrugere få mulighed for at orientere sig om, hvilke elektroniske cigaretter og* -

genopfyldningsbeholdere med nikotin, der markedsføres lovligt her i landet. Forbrugeren vil hermed få hjælp til aktivt at fravælge produkter, der måtte være ulovlige” .

- At et produkt uden indhold af nikotin, som kan anvendes til genopfyldning af en elektronisk cigaret, og som er markedsført med henblik på at genopfylde en elektronisk cigaret, er anmeldelsespligtig. Dette uagtet, hvorvidt produktet indeholder dampklar væske.

Det bemærkes at, på tidspunktet for partshøringen var produkterne listet i Bilag 2 markedsført til danske forbrugere. På nuværende tidspunkt, kan vi konstatere de pågældende produkter ikke markedsføres til danske forbrugere, hvorfor disse udgår af denne afgørelse. Det bemærkes endvidere, at markedsføring af produkterne igen, vil medføre et nyt markedsføringsforbud.

Lovgrundlag

Jf. § 19, stk. 1 fører Sikkerhedsstyrelsen kontrol med overholdelse af flere af reglerne i lovbekendtgørelse nr. 1876 af 20. september 2021 af lov om elektroniske cigaretter m.v. som ændret ved lov nr. 99 af 25. januar 2022 og lov nr. 738 af 13. juni 2023 (loven).

Reglerne om anmeldelsespligt forud for markedsføring af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin står i §§ 5, stk. 1, og 5 b, stk. 1, i loven.

Reglerne om anmeldelsespligt for elektroniske cigaretter uden nikotin og genopfyldningsbeholdere uden nikotin m.v. står i bekendtgørelse nr. 770 af 12. juni 2023 om anmeldelse af elektroniske cigaretter uden nikotin og genopfyldningsbeholdere uden nikotin m.v..

Bestemmelserne om oplysningerne, der skal anmeldes til Sikkerhedsstyrelsen står i § 3, stk. 1, nr. 1-6. Bestemmelsen om Sikkerhedsstyrelsens mulighed for at nedlægge forbud mod markedsføring, hvis produkterne ikke er anmeldt efter § 5b, stk. 1, står i § 25, nr. 1 i loven. Det bemærkes, at på partshøringstidspunktet var bekendtgørelse nr. 265 af den 25. februar 2021 om anmeldelse af genopfyldningsbeholdere uden nikotin gældende (nu historisk).

Reglen om oplysningspligt står i lovens § 19, stk. 2.

Reglen om Sikkerhedsstyrelsens beføjelse til at forbyde markedsføring står i lovens § 25, nr. 1.

Reglen om Sikkerhedsstyrelsens beføjelse til at påbyde tilbagetrækning står i lovens § 26. -

Reglen om klageadgang står i lovens § 31.

Reglen om bødestraf, hvis forbuddet i afgørelsen overtrædes, står i lovens § 33, stk. 1, nr. 4.

Reglen om bødestraf, hvis påbud om tilbagetrækning og oplysningspligten ikke efterkommes, står i lovens § 33, stk. 1, nr. 5. -

Klage

Du kan ikke klage over denne afgørelse til en anden administrativ myndighed.

Spørgsmål

Du er velkommen til at ringe til os på 3373 2000. Husk at have dit sagsnummer klar.

Se flere muligheder for kontakt på vores hjemmeside.

Vi behandler personoplysninger. Læs vores privatlivspolitik på vores hjemmeside. -

Venlig hilsen

...

Generel sagsbehandler”

Følgende fremgår af Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 4. oktober 2023:

”...

Kære Sagsøger 5

Afgørelse om markedsføringsforbud og påbud om tilbagetrækning -

Sikkerhedsstyrelsen har konstateret, at du på [Hjemmeside 3](#) markedsfører produkterne i bilag 1 i Danmark. Produkterne er ikke anmeldt til Sikkerhedsstyrelsen.

Vi træffer derfor afgørelse om, at du ikke må markedsføre produkterne i Danmark. Det betyder, at produkterne ikke må være tilgængelige for forbrugere mod eller uden betaling.

Det betyder, at du skal:

- stoppe med at markedsføre produkterne.
- trække produkterne tilbage fra markedet, dvs. fra eventuelle andre markedsføringssteder – både fysiske og online
- give os besked om, hvad du har gjort for at efterkomme afgørelsen senest **den 18. oktober 2023**. Det kan du gøre på sik@sik.dk. Husk at angive dit sagsnummer.

Hvis vi konstaterer, at du overtræder forbuddet, så vil sagen overgå til juridisk vurdering med henblik på politianmeldelse.

Vi anser dig for at være detailforhandler, fordi du markedsfører elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin til forbrugere på din hjemmeside.

Sagsfremstilling

3. august 2022	Vi konstaterer, at du markedsfører produkter der ikke er indberettede.
3. august 2022	Vi sender dig en partshøring.
16. + 26. august 2022	Vi modtager anmodning om fristforlængelse i sagen fra din brancheorganisation BECIG.
5. september 2022	Vi modtager høringssvar fra din brancheorganisation BECIG.
6. september 2022	Vi modtager skrivelse fra din brancheorganisation BECIG, der ønsker at finde en løsning, der er holdbar for erhvervet samt beskytter forbrugeren.
25. november 2022	Vi modtager en anmodning fra din brancheorganisation BECIG om at besvare henvendelse af 6. september 2022.

19. januar 2023	Telefonmøde mellem din brancheorganisation BECIG og vores sagsbehandler vedr. shopfunktionalitet. Telefonmødet er foranlediget af BECIG.
26. januar 2023	Vi modtager henvendelse fra din brancheorganisation BECIG med eksempel på hvordan et produkt kan præsenteres på hjemmesider.
3. marts 2023	Vi sender brev til din brancheorganisation BECIG, samt dig, med svar på spørgsmål vi har modtaget i forbindelse med behandling af din sag.
4. april 2023	Vi sender vejledende udtalelse til din brancheorganisation BECIG, samt dig, med svar på henvendelse af 26. januar 2023.
25.-28. august 2023	Vi kontrollerer din hjemmeside, og konstaterer at du fortsat markedsfører flere af de omtalte produkter. Se baggrund for afgørelse.

Baggrund for afgørelsen

Det er ikke tilladt at markedsføre elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med eller uden nikotin, hvis produkterne ikke er anmeldt til Sikkerhedsstyrelsen af fabrikant eller importør. Hvis et produkt er anmeldt og lovligt kan markedsføres i Danmark, så vil det fremgå af [det offentlige register over ecigaretprodukter, der lovligt kan markedsføres](#).

Fabrikanter og importører af bl.a. genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin skal for hver genopfyldningsbeholder anmelde en række oplysninger til Sikkerhedsstyrelsen. Markedsføring må først påbegyndes, når Sikkerhedsstyrelsen har bekræftet, at der er foretaget korrekt anmeldelse.

Du har oplyst:

- Under telefonmødet d. 19. januar 2023, oplyser du os om, at der er tale om en shopfunktionalitet, som til vores forståelse betyder at når en forbruger køber ét af de produkter der

fremgår af bilag 1, skal de vælge en genopfyldningsbeholder med eller uden nikotin. Kunden vil derfor til vores forståelse modtage 2 produkter; én aroma samt en genopfyldningsbeholder.

- At der alene er tale om en shopfunktionalitet, og dermed ikke formålstjenligt at anmelde produkterne.

Vi har lagt vægt på:

- At produkterne der fremgår af Bilag 1, forsat ikke er anmeldt til Sikkerhedsstyrelsen.
- At produktet, som det markedsføres over for en forbruger skal være anmeldt til Sikkerhedsstyrelsen. Det betyder at et produkt i handelen skal kunne genfindes under samme navn (handelsnavn) på Sikkerhedsstyrelsens offentlige registre over e-cigaret produkter, der lovligt kan markedsføres i Danmark. Hvis navnet på et produkt ikke kan genfindes på registeret over anmeldte e-cigaretprodukter, er der tale om ulovlig markedsføring.
- At selvom det markedsførte produkt er en sammensætning af (i dette tilfælde) et anmeldelses- og gebyrpligtigt produkt og et ikke anmeldelsesog gebyrpligtigt produkt, så ændrer det ikke ved at det er produktets overordnet handelsnavn der bl.a. kræves anmeldt til Sikkerhedsstyrelsen
- At alle anmeldte produkter skal fremgå af Sikkerhedsstyrelsens register over e-cigaretprodukter, der lovligt kan markedsføres, således at forbrugeren kan identificere de produkter, der er på markedet. Lovens bestemmelse fra 2021 herom tager afsæt i samme bestemmelse som for nikotinholdige produkter fra 2016. Lovbemærkningerne fra 2021 henviser til bemærkningerne fra 2016, der bl.a. siger følgende: ” Med af fentliggørelsen af en liste over anmeldte elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere vil forbrugere få mulighed for at orientere sig om, hvilke elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med nikotin, der markedsføres lovligt her i landet. Forbrugeren vil hermed få hjælp til aktivt at fravælge produkter, der måtte være ulovlige” .

Det bemærkes, at på tidspunktet for partshøringen var produkterne listet i Bilag 2 markedsført til danske forbrugere. På nuværende tidspunkt, kan vi konstatere de pågældende produkter ikke mar -

kedsføres til danske forbrugere, hvorfor disse udgår af denne afgørelse. Det bemærkes endvidere, at markedsføring af produkterne igen, vil medføre et nyt markedsføringsforbud.

Lovgrundlag

I medfør af § 19, stk. 1, fører Sikkerhedsstyrelsen kontrol med overholdelse af flere af reglerne i love nr. 1876 af 20. september 2021 af lov om elektroniske cigaretter m.v. som ændret ved lov nr. 99 af 25. januar 2022 og lov nr. 738 af 13. juni 2023 (loven).

Reglerne om anmeldelsespligt forud for markedsføring af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin står i §§ 5, stk. 1, og 5 b, stk. 1, i loven.

Reglerne om anmeldelsespligt for elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere m.v. (med nikotin) står i bekendtgørelse nr. 599 af 3. juni 2016 om anmeldelse af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere m.v. Bestemmelserne om oplysningerne, der skal anmeldes til Sikkerhedsstyrelsen, herunder varemærke og eventuelt produktnavn, står i bekendtgørelsens § 2, stk. 1, jf. Bilag 1, 3. Oplysninger om produktet – indberetning og beskrivelse – Del B, hvoraf følgende fremgår som anmeldelsespligtige oplysninger: ” Varemærket, som produktet markedsføres under i den medlemsstat, som oplysningerne indberettes til” og ” Produktets eventuelle »produktnavn«, som det markedsføres i en medlemsstat, som oplysningerne om produktet indberettes til” . Bestemmelsen om Sikkerhedsstyrelsens mulighed for at nedlægge forbud mod markedsføring, hvis produkterne ikke er anmeldt efter § 5, stk. 1, står i § 25, nr. 1, i loven.

Reglerne om anmeldelsespligt for elektroniske cigaretter uden nikotin og genopfyldningsbeholdere uden nikotin m.v. står i bekendtgørelse nr. 770 af 12. juni 2023 om anmeldelse af elektroniske cigaretter uden nikotin og genopfyldningsbeholdere uden nikotin m.v. Bestemmelserne om oplysningerne, der skal anmeldes til Sikkerhedsstyrelsen, herunder handelsnavn, står i § 3, stk. 1, nr. 1-6. Bestemmelsen om Sikkerhedsstyrelsens mulighed for at nedlægge forbud mod markedsføring, hvis produkterne ikke er anmeldt efter § 5b, stk. 1, står i § 25, nr. 1 i loven.

Det bemærkes, at på partshøringstidspunktet var bekendtgørelse nr. 265 af den 25. februar 2021 om anmeldelse af genopfyldningsbeholdere uden nikotin gældende (nu historisk).

Reglen om oplysningspligt står i lovens § 19, stk. 2.

Reglen om Sikkerhedsstyrelsens beføjelse til at påbyde tilbagetrækning står i lovens § 26. -

Reglen om klageadgang står i lovens § 31.

Reglen om bødestraf, hvis forbuddet i afgørelsen overtrædes, står i lovens § 33, stk. 1, nr. 4.

Reglen om bødestraf, hvis påbud om tilbagetrækning og oplysningspligten ikke efterkommes, står i lovens § 33, stk. 1, nr. 5. -

Klage

Du kan ikke klage over denne afgørelse til en anden administrativ myndighed.

Spørgsmål

Du er velkommen til at ringe til os på 3373 2000. Husk at have dit sagsnummer klar.

Se flere [muligheder for kontakt](#) på vores hjemmeside.

Vi behandler personoplysninger. Læs vores [privatlivspolitik](#) på vores hjemmeside.

Venlig hilsen

...

Generel sagsbehandler”

Sikkerhedsstyrelsen henviste således til bilag 1 og 2, der er en opstilling af produkter, som styrelsen anså for anmeldelsespligtige, og som består af såkaldte ”Vape kit” s, dvs. sammensatte produkter i form af en aroma, og en genopfyldningsbeholder med eller uden nikotin. -

Ifølge dagældende lov om elektroniske cigaretter m.v. § 2, nr. 4, skulle der ved en ”genopfyldningsbeholder uden nikotin” forstås en beholder, der indeholder en væske uden nikotin, som kan anvendes til genopfyldning af en elektronisk cigaret uden nikotin.

Sagsøger 5 har bestridt, at de af styrelsen nærmere anførte produkter er anmeldelsespligtige dels fordi, der er tale om sammensætning af et anmeldelsespligtigt produkt og et ikke-anmeldelsespligtigt produkt, og dels fordi der ikke er tale om markedsføring af en genopfyldningsbeholder, der indeholder en dampklar væske og heller ikke blev markedsført til brug for en e-cigarett.

Som det fremgår af Sikkerhedsstyrelsens afgørelse om forbud og påbud, har der forud for afgørelserne været kontakt mellem Sikkerhedsstyrelsen og Sagsøger 5 bl.a. i form af partshøring omkring styrelsens konstatering af, at produkterne ikke var anmeldt.

Der er i den forbindelse fremlagt en mail af 24. september 2021 fra en medarbejder ved Sikkerhedsstyrelsen, teknisk sagsbehandler Person 3, sendt til Vidne 1, der er Stilling 1 i brancheforeningen BECIG.

Af mailen fremgår følgende:

”Hej Vidne 1,

Jeg beklager den sene tilbagemelding på din mail.

Der har generelt været lidt uklarhed hos fabrikanter og importører om hvilke produkter, der hører under definitionen på en genopfyldningsbeholder uden nikotin, og hvilke produkter der dermed er indberetningspligtige.

Loven indeholder ikke en definition på begrebet ’aroma’. Vi har fastlagt nedenstående jf. definitionen på en genopfyldningsbeholder uden nikotin.

Definitionen af en ’genopfyldningsbeholder uden nikotin’ fremgår af LBK nr. 1633 af 18/06/2021 om elektroniske cigaretter m.v. § 2, nr.

4: Genopfyldningsbeholder uden nikotin: En beholder, der indeholder en væske uden nikotin, som kan anvendes til genopfyldning af en elektronisk cigaret uden nikotin.

Det er Sikkerhedsstyrelsens opfattelse, at de genopfyldningsbeholdere, der er anmeldelsespligtige, er de produkter, der markedsføres med henblik på at genopfylde en e-cigarett.

Øvrige typer produkter/væsker, der ikke markedsføres med henblik på at genopfylde en e-cigarett, men muligvis kan påfyldes en e-cigarett, er ikke anmeldelsespligtige.

Ved vurderingen af hvorvidt et konkret produkt er anmeldelsespligtigt, idet produktet vil anses som en genopfyldningsbeholder uden nikotin, vil Sikkerhedsstyrelsen se på følgende parametre:

1. Er produktet uden indhold af nikotin?

I bekræftende fald vil vurderingen fortsætte til næste punkt.

2. Kan produktet anvendes til genopfyldning af en elektronisk cigaret uden nikotin -

I bekræftende fald vil vurderingen fortsætte til næste punkt

3. Kan produktet anvendes i en elektronisk cigaret uden nikotin

I bekræftende fald vil vurderingen fortsætte til næste punkt

4. Markedsføres produktet med henblik på at genopfylde en elektronisk cigaret -

Der er her tale om en konkret individuel vurdering fra sag til sag.

Hvis ovenstående punkter alle bekræftes, er det Sikkerhedsstyrelsens vurdering, at der vil være tale om en anmeldelsespligtig genopfyldningsbeholder uden nikotin. Der vil dog være forhold i de konkrete sager, som alligevel, kan tale for at der ikke er tale om en genopfyldningsbeholder uden nikotin som er anmeldelsespligtig. -

Som led i Sikkerhedsstyrelsens sagsbehandling af anmeldelserne har vi søgt en afgrænsning hos fabrikanter/importører, hvorvidt det enkelte produkt kan anvendes til genopfyldning af en elektronisk cigaret uden nikotin (jf. ovenstående pkt. 2) og kan anvendes i en elektronisk cigaret uden nikotin (jf. ovenstående pkt. 3). Denne afgrænsning er også søgt i forhold til håndtering af smagsforbuddet imod kendetegnende aromaer af andet end tobak og mentol, jf. -

LBK nr. 1633 § 25a, der er trådt i kraft pr. 1. april 2021 med en overgangsbestemmelse for produkter fremstillet før 1. april 2021 der må sælges ind til og med 31. marts 2022.

Hvis I vurderer, at jeres produkter hører under definitionen som en genopfyldningsbeholder uden nikotin, skal jeres produkter anmeldes via EUCEG. Det afhænger således af en konkret vurdering fra produkt til produkt.

Jeg håber at ovenstående besvarer dine spørgsmål.”

Den 24. januar 2023 foretog Sikkerhedsstyrelsen et fysisk tilsyn hos Mailand Group ApS, hvor styrelsen udleverede to dokumenter med overskriften ”Ind - skærpelse vedrørende ulovlig markedsføring af elektroniske cigaretter m.v.” og med henvisning til nærmere oplistede produktnavne.

Det fremgår bl.a. af dokumenterne, at ”Ved gennemgang af, om virksomheden overholder reglerne for salg af elektroniske cigaretter m.v., har vi konstateret nedenstående overtrædelser” , hvorefter der er sat kryds i en rubrik vedrørende lovens § 9 a, stk. 1, om krav til standardiseret markedsføring.

Det fremgår herefter nederst på dokumenternes forside, at ”Du skal straks standse salget af produkterne. Der indstilles desuden til juridisk vurdering med henblik på politianmeldelse” , hvortil der er en notehenvisning til strafbestem - melsen i lov om elektroniske cigaretter.

Dokumentet ser således ud:

[Foto udeladt]

På det ene af de udleverede dokumenter er der med håndskrift noteret, at det af repræsentanten for Mailand Group ApS blev oplyst, at to af produkterne var til reservedele, og at Sikkerhedsstyrelsen bl.a. oplyste, at ”Produkterne blev fundet ved kassen blandt vo er til salg. Kasserne er tomme – produkterne udstillet i butikken.”

Forklaringer

Der er afgivet forklaringer af Vidne 2 og Vidne 1.

Vidne 2 har forklaret, at han i 2022 blev Stilling 2 for brancheforeningen BECIG. Hvervet som Stilling 2 var og er en bibeskæftigelse for ham, idet han også rådgiver andre organisationer inden for politik og økonomi, ligesom han rådgiver virksomheder i forhold til den offentlige sektor og reguleringen heraf.

Området for e-cigaretter er nyt. Det startede for alvor i 2010 og har således kun eksisteret i ca. 15 år, hvilket også afspejler branchen, der er ung. Personerne i branchen kommer typisk fra ikke-traditionelle kanaler og har forskellige baggrunde. Fælles for dem er, at ingen af dem har nogen formel uddannelse og på den måde en indgang til branchen. Branchen er historieløs og dermed uden præcedens, hvilket betyder noget i forhold til at kunne håndtere nye regler.

Virksomhederne er meget små, og ejerne er ofte personer, der ønsker at komme ud af rygning og er derfor gået ind i branchen og har startet en virksomhed med e-cigaretter.

Betegnelsen ”specialforretning” dækker over en forretning, der i overvejende grad sælger e-cigaretprodukter. Det kan sammenlignes med en osteforretning, der sælger oste. Det er en meget smal forretningskonstruktion. Der er ca. 100 specialforretninger i Danmark, og der er registreret ca. 1.900 øvrige salgssteder. Specialforretninger udgør ca. 5% af den samlede registrerede stand af udbydere af e-cigaretprodukter. Betegnelsen er ikke en registreret betegnelse, men den giver nogle rettigheder i forhold til, hvordan man må vise produkter. I en specialforretning behøver man ikke dække varen bag et forhæng, som man skal i en detailbutik.

Den lovgivning, som trådte i kraft i april 2021, medførte, at antallet af butikker, der udbød e-cigaretter, faldt med ca. ¼. Butikkerne gik konkurs eller trådte ud af markedet, fordi kravene var for voldsomme eller fordi, risikoen ved at være i branchen blev for stor på grund af et højt kontroltryk, påbud og bødeforelæg, der var eksorbitant store.

Han trådte ind i branchen med to formål. Det ene var at sikre compliance, så virksomhederne forstod og efterlevede de regelsæt, der gælder. Det andet for

mål var at skabe dialog med Sikkerhedsstyrelsen om forståelse af lovgivningen, herunder hvad der forstås ved "kendetegnende aromaer", om krav til registre ring af produkter, om hvornår en vare anses som værende markedsført og om forståelsen af standardpakningsbegrebet. Dialogen herom var dog rigtig dårlig, da styrelsens adfærd gjorde, at branchen ikke kunne trænge igennem og få en konstruktiv dialog, men i 2022/2023 skiftede styrelsen ledelse, og han forsøgte at genskabe dialogen ved at holde møde med bl.a. styrelsens direktør. Han fik derefter igangsat møder med alle relevante fagchefer for at kunne forstå og efterleve reglerne, men det sandede igen hurtigt til, også fordi styrelsen henviste til et regelsæt fra WHO om, at tobaksindustrien ikke må have dialog med offentlige myndigheder. Han har aldrig oplevet en lignende dårlig dialogkultur, og han kunne dermed ikke efterleve den compliance, han ønskede. Han kunne heller ikke få indsigt i kontrolomfang- og emner, og han havnede i det mest triste dialogforhold i forhold til at implementere ny lovgivning, hvilket blev et problem for branchen, der, som nævnt, var ny og havde brug for at oparbejde præcedens.

Vidne 1 har forklaret, at han er Stilling 1 i BECIG og distributør til branchen. Han leverer produkter til special- og detailbutikker i Skandinavien. Han er med andre ord grossist og har ikke egen butik. Han har en HHX-uddannelse og arbejdede i telefonbranchen inden, han blev selvstændig.

Den lovændring, der blev indført i 2021, medførte en del usikkerhed om, hvad han måtte og ikke måtte, da det var usikkert, hvordan loven skulle fortolkes, herunder med hensyn til lovens § 25 a. Lovteksten var løs og lagde op til forklaring, og han fik ikke vejledning eller hjælp, når han spurgte Sikkerhedsstyrelsen til råds. Det blev derfor ofte en "gættesag". Da loven var ved at blive indført, ringede han til styrelsen og spurgte, hvad han måtte, da der bl.a. stod, at produktet ikke måtte have en kendetegnende aroma. Han var usikker på, hvad dette betød, da en aroma er en kemisk sammensætning af en masse små forskellige stoffer, der sættes sammen for at fabrikere en smag. Han havde behov for at vide hvor meget, der måtte tilføres, for at noget var lovligt. Styrelsen oplyste, at de ikke kunne svare på det, da der ikke var udarbejdet noget nærmere herom. For ham var konklusionen derfor, at han måtte prøve at udarbejde smage, som han mente ikke havde en kendetegnende aroma eller smag af andet end tobak og mentol.

Det var først et par år efter, at styrelsen indførte brug af sensoriske tests, hvorefter styrelsen konkluderede, at nogle af smagene havde en kendetegnende smag af andet end tobak og mentol.

Forevist et eksempel på en sensorisk test, ekstraktens side 4.340, der ikke har noget med vidnets virksomhed at gøre, har vidnet forklaret, at en sensorisk test er en test, der basalt set består af et testpanel med seks personer, der dufter til et

produkt og derefter fortæller, hvad de mener, produktet dufter af udover tobak og mentol. Han var ikke vidende om testen, da den ikke blev annonceret. Han bemærkede først testen, da nogle produkter var taget tilbage eller vurderet ulovlige. Han undersøgte derefter, hvad en sensorisk test var, og han frem - sendte produkter til sensorisk test for at finde ud af, om han havde lovlig pro - dukter. Konklusionen var, at det ikke var muligt at sikre sig, at man lavede et produkt, som var lovligt, fordi resultaterne kunne være forskellige på identiske produkter. Selv hvis han fik et produkt godkendt af Force Technology, kunne styrelsen f.eks. efter 6 måneder sende produktet til test igen, og hvis produktet dumpede, var det de facto ulovligt. Han havde derfor ikke sikkerhed for , at han kunne lave et lovligt produkt.

Forespurgt til en mail fra Sikkerhedsstyrelsen, ekstraktens side 4.350, har vidnet forklaret, at det angik en mail, som han fik svar på. Han sendte mailen, fordi han var usikker på, hvilke produkter der var registreringspligtige, og hvilke der ikke var registreringspligtige, da det efter den hidtidige lov kun var produkter, der indeholdt nikotin, der var registreringspligtige. Da den nye lov kom, regi - strerede han alle sine produkter, men han blev ringet op og bedt om at trække de registreringer, han havde lavet på aromaer, tilbage, da de ikke var registre - ringspligtige. Derfor sendte han mailen og spurgte til, hvad der var registre - ringspligtigt, og hvad der ikke var registreringspligtigt. Han opfattede svaret på den måde, at hvis et produkt er beregnet til at kunne bruges i en e-cigarett, altså i et e-cigarettprodukt, så er det registreringspligtigt, hvis det kan anvendes i en beholder. Hvis produktet kan anvendes i en beholder, men ikke er beregnet til at dampes direkte i en beholder, er det ikke registreringspligtigt. Selv tænkte han, at det ikke var så besværligt. En aroma, der er beregnet til en e-cigarett, er ikke registreringspligtig, hvis der er behov for at blande den med noget andet, før den kan anvendes i en beholder. Selve aromakonzentratet er så tykt og stærkt, at det ikke kan dampes direkte i en beholder, og derfor er det ikke regi - streringspligtigt. Det var sådan, at han forstod svaret.

PG (propylen glycol) og VG (vegetabilsk glycerin), der er de to mest anvendte blandingsprodukter i verden og findes i alt fra slik til vådservietter, har også med dette at gøre, men det er et blandingsprodukt, hvilket vil sige, at konsisten - sen er ren propylen glycol og dermed samme konsistens som den, der er i en aroma. Det er for koncentreret til at kunne dampe og er derfor ikke registre - ringspligtig. Hans opfattelse var og er, at når en aroma er for koncentreret til at kunne dampe, så er en glykol og en glycerin det også. Derudover læste han sva - ret på den måde, at øvrige typer væsker, der ikke markedsføres med henblik på at genopfylde en e-cigarett, men muligvis kan påfyldes en e-cigarett, ikke er an - meldelsespligtige. Da der er tale om blandingsprodukter med en ren aroma og PG og VG, der gør, at den får en konsistens, hvorved den kan dampes, vurderer han, at produktet ikke er markedsført for at genopfylde en e-cigarett, der er et påfyldningsprodukt.

Parternes synspunkter

BECIG har under hovedforhandlingen i det væsentlige redegjort for deres opfattelse af sagen i overensstemmelse med påstandsdocument af 7. oktober 2025, hvor fremgår bl.a.:

”Fællestræk for de afgivne påbud.

Ens for alle disse sager er, at Sikkerhedsstyrelsen ikke på nogen måde har afgivet en saglig begrundelse for, hvorfor de udvalgte produkter, som er omfattet af de udstedte påbud, anses for at indeholde aroma, der overtræder smagsforbuddet i § 25 a, stk. 1.

I flere tilfælde har BECIG i samarbejde med det enkelte medlem gjort indsigelser mod de af Sikkerhedsstyrelsen udstedte påbud med henvisning til, at flere af de af Sikkerhedsstyrelsens oplistede produkter ikke er omfattet af forbuddet. I denn sammenhæng har BECIG overordnet gjort gældende, at der ikke foreligger et holdbart grundlag for de udstedte påbud, idet Sikkerhedsstyrelsen på ingen måde har foretaget en konkret vurdering af de forbudte produkter.

Det er tilsvarende BECIGs opfattelse, at Sikkerhedsstyrelsen ikke i forbindelse med påbuddene har afgivet en saglig begrundelse for, hvorfor de udvalgte produkter ifølge styrelsen indeholder en ”fremtrædende” aroma (smag/duft).

Den 18. marts 2023 modtog undertegnede (undtagelsesvist) svar fra Sikkerhedsstyrelsen på BECIGs indsigelse til Sikkerhedsstyrelsens påbud til sagsøger 3 (Dampghjørnet ApS). Undertegnede brev til Sikkerhedsstyrelsen af 27. januar 2023 er fremlagt som bilag 21, mens Sikkerhedsstyrelsens svar af 18. marts 2023 er fremlagt som bilag 22.

Som det fremgår af Sikkerhedsstyrelsens svarbrev, fastholder styrelsen sin forståelse af smagsforbuddet i Lov om e-cigaretter m.v. § 25 a, stk. 1, vedrørende ”kendetegnende aromaer”. Sikkerhedsstyrelsen uddybende i denne forbindelse sin fortolkning af bestemmelsen, idet styrelsen bl.a. anfører følgende:

” Bemærkningerne vedrører forståelsen og udstrækningen af begrebet ”kendetegnende aroma” der følger af i LBKG 2021-09-27 nr. 1876 om elektroniske cigaretter § 25 a, stk. 1, jf. § 2, stk. 5.

Du har anført at Sikkerhedsstyrelsens forståelse af begrebet "fremtrædende" rækker længere end der er grundlag for i bestemmelsens ordlyd og forarbejder, idet du ikke forstår § 25a som et forbud mod enhver smag ud over mentol og tobak, men alene de smage der er fremtrædende. På denne baggrund forstår du ikke undertoner/milde undertoner omfattet af forbudet, da smagen ikke har en fremtrædende karakter.

Sikkerhedsstyrelsen har gennemgået dit brev med bilag og vi har noteret os dine bemærkninger, men fastholder vores forståelse af forbuddet mod smagsstoffer i § 25a.

...

Begrebet "kendetegnende aroma" skal forstås således, at produkter der le verer en smag der tydeligt kan genkendes og identificeres af forbrugeren er omfattet, herunder også flere kendetegnede aromaer på samme tid. Sikker hedsstyrelsen bemærker samtidig, at produktets markedsføring understøt ter forståelsen af, at netop tobakssmagen og den anden smag, hver især er så kendetegnende, at de er tydeligt identificerbare for forbrugeren – også ved sameksistens, og at de to smage tilsammen udgør det produkt forbrugeren kan vælge".

Sikkerhedsstyrelsen svarbrev til BECIGs indsigelse er første gang, -
 kerhedsstyrelsen har foretaget en egentlig uddybning/konkretisering af
 sin fortolkning af bestemmelsen, og denne fortolkning har -
 styrelsen ikke fremført i forbindelse med udstedelsen af nogen af de
 pågældende påbud.

Ifølge Sikkerhedsstyrelsen er det selve intensiteten/identificerbarheden ved
 aromaen, altså »smagen«, der er afgørende for vurderingen, men desuagtet har
 Sikkerhedsstyrelsen valgt at forbyde salg af en lang _____
 række produkter – og endda politianmelde forhandlere – alene på bag -
 grund af det produktnavn, der fremgår på forhandlerens hjemmeside.

Dette er ikke et holdbart grundlag for at nedlægge påbud med grund -
 lag i overtrædelse af smagsforbuddet, og eftersom Sundhedsstyrelsen ikke har
 fastsat nærmere regler om grænseværdier trods sin direkte hjemmel hertil i
 lovens § 25 a, stk. 3, har BECIGs medlemmer ikke nogen mulighed for at
 indrette sit sortiment i overensstemmelse med lovgivningen.

Sikkerhedsstyrelsen har for så vidt angår Sagsøgerne 1-16 begrundet
 påbuddene med, at de omfattede produkter udgør en overtrædelse af Lov om e-
 cigaretter m.v. § 25 a, stk. 1.

I forbindelse med sine påbud har Sikkerhedsstyrelsen oplyst Sagsøgerne, at der på deres hjemmeside eller ved de foretagne tilsyn er blevet konstateret flere overtrædelser af Lov om ecigaretter m.v. § 25 a, stk. 1, under henvisning til at Sagsøgerne har markedsført elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholder med og uden nikotin og smagsstoffer hertil med en kendetegnende aroma af andet end tobak og mentol. -

Sikkerhedsstyrelsen har dog i flere tilfælde ikke vedlagt en liste over konkrete produkter, der ifølge styrelsen udgør en overtrædelse af bestemmelsen. -

Sikkerhedsstyrelsen har derved – uden nogen nærmere forklaring eller konkret vurdering af de enkelte produkter – meddelt Sagsøgerne, at Sagsøgerne straks skal stoppe salget af de pågældende produkter.

Sikkerhedsstyrelsens manglende vurdering/forklaring bag påbuddene er i sig selv kritisabel.

Det kan lægges til grund, at de af påbuddene omfattede produkter udelukkende, er blevet udvalgt på baggrund af det produktnavn, som den enkelte forhandler har givet produktet. Men dette kan på ingen måde anses for at saglig eller på nogen måde tilstrækkelig begrundelse for at forbyde salg af disse produkter under henvisning til overtrædelse af smagsforbuddet i § 25 a, stk. 1. -

Spørgsmålet om, hvorvidt produkterne udgør en overtrædelse af smagsforbuddet efter lovens § 25 a, stk. 1, må hvile på en vurdering af, om den pågældende aroma (smag/duft) er »fremtrædende« i produktet, jf. lovens § 2, stk. 5.

Sikkerhedsstyrelsen har hverken vurderet eller forklaret, hvordan dette skulle være tilfældet.

Det forekommer klart, at Sikkerhedsstyrelsen hovedsageligt har udvalgt produkter smagsprodukter, som skal bruges til e-cigaretter, og som ifølge produktbeskrivelsen alene indeholder et begrænset indhold af en anden smag end tobak og/eller mentol. Altså en mindre og beskedne mængde aroma, som ikke umiddelbart kan anses for at være en »fremtrædende« duft eller smag i produktet, jf. Lov om e-cigaretter m.v. § 25 a, stk. 1, jf. § 2, stk. 5. -

Der kan i denne forbindelse bl.a. henvises til Sikkerhedsstyrelsens påbud til BeTrendy ApS (bilag 2), hvorved Sikkerhedsstyrelsen i sit påbud har anskuet produktet ”Caramel Tobacco – 60 ml” , som en overtrædelse af forbuddet. Produktet har følgende indholdsbeskrivelse på [Hjemmeside 4](#):

” Sødlig Tobak med et snert af karamel.

Dette kit består af: 20 ml. premix / aroma, samt 4 x 10ml baser. Kan fås i styrke: 0 / 3 / 6 / 9 / 12 mg.” (fremhævelse tilføjet).

Produktets indhold er således med smag af sødlig tobak og indeholder alene en beskeden mængde karamel.

Tilsvarende kan der henvises til Sikkerhedsstyrelsens påbud til Esug.dk af 2018 ApS (bilag 5) særligt produktet ”Vape Away – Cask One – 30 ml” , som har følgende indholdsbeskrivelse:

” Smagsprofilens ’omblad’, eller forgrund om du vil, er Havana-Tobakker, som unikt tilvejebringes via en af de sidste cigarmestre i landet. Cask one gennemgår herefter en lagringsproces på letristede egetønder i kompromis løse 180 dage, hvorunder den håndforarbejdede essens, opnår sin karakter og fylde. I smagsprofilen finder vi tillige noter af hasselnød, mørk honning og læder.” (fremhævelse tilføjet).

Herudover ses der desuden ved flere af de omfattede produkters smagsbeskrivelse at være beskrevet et ikke nærmere defineret indhold af anden smag end mentol eller tobak i sammenblanding med netop smagen af mentol eller tobak. En sådant udefineret mængde af anden smag kan ikke uden videre anses for at være i strid med lovgivningen, herunder en overtrædelse af smagsforbuddet.

Der kan som eksempel hertil henvises til det af Sikkerhedsstyrelsens påbud til BeTrendy ApS (bilag 2) omfattede produkt ”Don Cristo - Tobak Flødekaramel - 60ml” , som har følgende indhold:

” Don Cristo har i denne versionen taget den velkendte smag fra den originale Don Cristo, og tilføjet lige den rette mængde flødekaramel”

Det bemærkes hertil, at smag ”fra den originale Don Cristo” , er cigar smag, hvilket må antages at udgøre tobakssmag i lovens forstand.

Der kan endvidere henvises til bilag 6 særligt til produktet ”AMERI -
CAN BLEND LIQUA 00mg. ”, som har følgende indholdsbeskrivelse på
[Hjemmeside 5](#):

*” American Blend den gode velkendte tobakssmag. Sød og velduftende
med et strejf af honning” . (fremhævelse tilføjet).*

Disse beskudne aromaindhold kan ikke kendetegnes som »fremtræ -
dende« i lovens forstand, og eftersom Sundhedsstyrelsen i medfør af lovens §
25 a, stk. 3, ikke for nuværende har fastsat regler om, hvilke
konkrete indholdsstoffer- eller værdier, der er omfattet af forbuddet, fo -
religger der ikke noget grundlag for at beslutte, at disse produkter – og
tilsvarende smagsprodukter – udgør en overtrædelse af smagsforbud -
det i lovens forstand.

Sikkerhedsstyrelsen har på ingen måde undersøgt de enkelte produk -
ter, men blot anskuet alle produkter med anden smag end kun tobak el -
ler mentol ens, uanset produktbeskrivelsernes ordlyd. Sikkerhedsstyrel -
sen har således ikke differentieret mellem produkter, der udelukkende har smag
af andet end tobak og mentol og produkter, der kun har ” *en snært*” af andre
smage.

I de foreliggende sager har Sikkerhedsstyrelsen derved ikke foretaget konkrete
vurderinger af, hvorvidt aromaerne reelt kan anses for ” *kende tegnende*”
eller

” *fremtrædende*” , og påbuddene hviler således på et uhold -
bart og utilstrækkeligt grundlag.

4. INDHOLDET AF KONKRETE PÅBUD VEDRØRENDE ANDRE FORHOLD.

Som redegjort for ovenfor har Sikkerhedsstyrelsen desuden truffet afgø -
relser og udstedt påbud med baggrund i påståede overtrædelser af Lov om e-
cigaretter m.v. §§ 5, stk. 1, 5 a, stk. 1 og 9 a, stk. 1 vedrørende stan -dardisering
af emballage ved markedsføring af elektroniske cigaretter og
genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin (” *Emballagekravet*”),
registrering hos Sikkerhedsstyrelsen (” *Registreringskravet*”), markedsfø -ring
af uanmeldte elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden
nikotin (” *anmeldelseskravet*”).

Disse påbud er omfattet af den nedlagte påstand 2.

Afgørelse om overtrædelse af § 5, stk. 1.

Den 3. august 2022 sendte Sikkerhedsstyrelsen i sagen TIL-80-013895 brev til Sagsøger 5 vedrørende anmodning om bemærkninger til den manglende overholdelse af anmeldelseskravet i Lov om ecigaretter m.v. §§ 5, stk. 1 og 5 b, stk. 1.

Sikkerhedsstyrelsen sendte i den forbindelse to breve til Sagsøger 5 på baggrund af sagsøger 17 salg af omfattede produkter via to forskellige hjemmesider. Sikkerhedsstyrelsens breve er fremlagt som bilag 17.

Sikkerhedsstyrelsen anførte i denne forbindelse:

” Sikkerhedsstyrelsen har den 2. august 2022 konstateret, at:

- De produkter, der fremgår af Bilag 1, ikke er på listen over alle anmeldte produkter inden for e-cigaretprodukter.” 29

” Elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin der markedsføres i Danmark, skal være anmeldte. Det er fabrikanten eller importøren, der skal sørge for at anmelde produkterne. Du skal som detail forhandler sikre dig, at de produkter, som du markedsfører, er på listen over alle anmeldte produkter inden for ecigaretprodukter.”

Sagen mod Sagsøger 5 vedrører spørgsmålet om overtrædelse af anmeldelseskravet i lov om ecigaretter § 5, stk. 1, og § 5 b, stk. 1. Sikkerhedsstyrelsen har den 27. september og 4. oktober 2023 truffet afgørelse om markedsføringsforbud for så vidt angår en række produkter på hjemmesiderne [Hjemmeside 2](#) henholdsvis [Hjemmeside 3](#).

Sikkerhedsstyrelsens afgørelser med tilhørende ”bilag 1”, som oplister de produkter, som er omfattet af markedsføringsforbuddene, er fremlagt som sagens bilag BT.

For så vidt angår sagen TIL-80-013893 gøres det overordnet gældende, at der ikke er hjemmel til at opfatte de oplistede produkter som særskilt anmeldelsespligtige, idet der alene er tale om en shopfunktionalitet.

Der henvises f.eks. til produktet ” Menthol Shake n Vape Kit – 0 mg – 100 ml” .

Denne består af 100 ml VG 50 / PG 50 samt nikotinbase 3mg. Der er således alene tale om en sammensætning af et anmeldelsespligtigt produkt, og et ikke-anmeldelsespligtigt produkt, hvilket gør sig gældende for alle øvrige produkter i ”bilag 1” i påbudsafgørelsen.

Der er derfor ikke grundlag for Sikkerhedsstyrelsens afgørelse.

For så vidt angår sagen TIL-80-013895 bemærkes, at PG/VG ifølge -
 kerhedsstyrelsen er anmeldelsespligtig, fordi produktet efter styrelsens
 vurdering hører under betegnelsen ”genopfyldningsbeholder uden ni -
 kotin”, jf. lovens § 2, nr. 4. Det er styrelsens synspunkt, at PG/VG
 er en væske, der kan dampes i en maskine, og derfor er anmeldelses -
 pligtig efter lovens § 5 b, stk. 1.

BECIG har i en længere periode været i dialog med Sikkerhedsstyrelsen om
 forståelsen af reglerne om anmeldelsespligten i denne henseende, herunder
 spørgsmålet om hvornår et produkt skal anses for være ”en
 genopfyldningsbeholder uden nikotin”, og således er selvstændigt an -
 meldelsespligtigt.

Der er i den sammenhæng fremlagt mail fra Sikkerhedsstyrelsen (
Person 3, Teknisk sagsbehandler) som bilag 23, hvori styrelsen anerkender, at
 der generelt hersker en uklarhed om, hvilke produkter der hører under
 betegnelsen »genopfyldningsbeholder uden nikotin«.

Den grundlæggende problemstilling er, at PG/VG i sine rene form ikke er egnet
 til at kunne dampes, eftersom det er alt for koncentreret. Det er BECIGs
 opfattelse, at Sikkerhedsstyrelsen da også er enig heri, når der er tale om PG-
 baseret aroma.

Produkter som ” *VG 100/0 Base – 100 ml*” og ” *PG 0/100 Base – 100 ml*”⁵ er
 således slet ikke udtryk for dampklare væsker, og allerede af denne år -
 sag er der ikke grundlag for generelt at karakterisere disse som anmel -
 delsespligtige genopfyldningsbeholdere uden nikotin, jf. lov om e-ciga -
 retter § 5 b, stk. 1.

Derudover er der behov for at fremhæve, at PG/VG er blandt de mest benyttede
 blandemidler i en lang række forskellige industrier, idet disse to komponenter
 bruges i alt fra kage, slik og sodavand til make-up, sæbe, tandpasta, shampoo
 og håndsprit. PG/VG indgår i en lang række almindelige dagligvare, som
 sælges rundt over i hele detailbranchen – vel at mærke helt uden at
 detailforhandleren pålægges nogen form for selvstændig pligt til at anmelde
 produktet.

Det savner derfor både mening og rimelighed, at forhandlere af e-ciga -
 retter som en isoleret forretningsgruppe skal pålægges at betale et an -
 meldelsesgebyr på ca. 21.000 kr. (pr. 1. januar 2024) pr. variant, når en
 lang række øvrige brancher kan sælge produkter med tilsvarende ind -
 hold aldeles gebyrfrit.

Under henvisning til det ovenfor anførte gøres det gældende, at der heller ikke i denne sag er tilstrækkeligt grundlag for Sikkerhedsstyrelsen - påbudsafgørelse, dels fordi der ikke foreligger tilstrækkelig materiel hjemmel bag afgørelsen, dels fordi afgørelsen ikke er tilstrækkeligt - begrundet.

Sikkerhedsstyrelsen anmodede desuden om bemærkninger i forbindelse med overtrædelse af anmeldelseskravet i Lov om e-cigaretter m.v. §§ 5, stk. 1 og 5 b, stk. 1, for så vidt angår Sagsøger 1 og ApS. Sikkerhedsstyrelsens brev til Locotin ApS er fremlagt som bilag 18.

Afgørelse om overtrædelse af § 5 a, stk. 1.

Den 25. januar 2023 sendte Sikkerhedsstyrelsen påbud til Mailund Group ApS om standsning af salg af de af påbuddet omfattede produkter med henvisning til overtrædelse af »registreringskravet« i Lov om e-cigaretter m.v. § 5 a, stk. 1. Påbuddet er fremlagt som bilag 19.

Påbuddet blev udstedt i forbindelse med tilsyn foretaget hos Mailund Group ApS, Bredgade 49, 7400 Herning (P-nummer 1024136031) den 24. januar 2023.

Sikkerhedsstyrelsen anførte i denne forbindelse:

” Sikkerhedsstyrelsen har konstateret, at kravet om standardisering af pakninger ikke blev overholdt. Forbuddet i reglerne blev indskærpet med besked om straks at stoppe salget af produkterne. Sagen overdrages til jurisdisk vurdering med henblik på politianmeldelse.”

Ifølge Sikkerhedsstyrelsen er lovgrundlaget for påbuddet følgende:

” Registreringsforpligtelsen står i § 5 a, stk. 1, i lovbekendtgørelse Jf. LBK nr. 1876 af 20/09/2021 om elektroniske cigaretter m.v. (lovbekendtgørelsen). Det fremgår, at enhver, der vil fremstille, oplagre eller markedsføre elektroniske cigaretter eller genopfyldningsbeholdere med eller uden nikotin skal registrere sig selv samt stedet hos Sikkerhedsstyrelsen forud for markedsføring. Forbuddet mod at markedsføre elektroniske cigaretter eller genopfyldningsbeholdere, inden Sikkerhedsstyrelsen har bekræftet, at registrering er sket, står i § 5 a, stk. 2, i lovbekendtgørelsen.”

Sikkerhedsstyrelsen har tilsvarende udstedt påbud om standsning af salg af de af påbuddet omfattede produkter med henvisning til registreringskravet i Lov om e-cigaretter m.v. § 5 a, stk. 1, efter foretaget tilsyn, for så vidt angår Medlem 11, Business 12-12 ApS (tidligere PSP Cigros ApS).

Sikkerhedsstyrelsens brev af 26. januar 2023 er fremlagt som bilag 11. _____

Påbud for overtrædelse af § 9 a, stk. 1

Sikkerhedsstyrelsens sag mod Mailund Group ApS vedrører spørgsmål om overtrædelse af kravet om standardiserede pakninger i lov om e-cigaretter § 9 a, stk. 1. Den 24. januar 2023 foretog Sikkerhedsstyrelsen fysisk tilsyn hos forhandleren, og i den forbindelse udleverede styrelsen to håndskriftudfyldte ”indskærpelser” (bilag BÅ og bilag CA), hvor der af begge fremgår, at Mailund Group ApS ”... skal straks standse salget af produkterne.”

Tilsvarende fremgår det af Sikkerhedsstyrelsens opfølgende brev til Mailund Group ApS af 25. januar 2023 (bilag 19), at ”Sikkerhedsstyrelsen har konstateret, at kravet om standardisering af pakninger ikke blev overholdt. Forbuddet i reglerne blev indskærpet med besked om straks at stoppe salget af produkterne.” (Fremhævelse tilføjet).

Ligesom ved Sikkerhedsstyrelsens ”indskærpelser” vedrørende overtrædelse af § 25 a, stk. 1 er der således tale om et standsningspåbud fra Sikkerhedsstyrelsen og derfor en forvaltningsretlig afgørelse.

Det bemærkes, at Sikkerhedsstyrelsen har hjemmel til at udstede et påbud/forbud i forbindelse med en overtrædelse af § 9 a, stk. 1. Men efter som Sikkerhedsstyrelsens afgørelse ikke på nogen måde opfylder de grundlæggende forvaltningsretlige krav, kan det uden videre lægges til grund, at også denne afgørelse uden videre skal erklæres ugyldig.

Ligesom i sagerne om overtrædelse af § 25 a, stk. 1 har Sikkerhedsstyrelsen som Bilag CB fremlagt ”en nærmere udspecificering af de pågældende produkter”. Sikkerhedsstyrelsens besvarelse af provokation R viser, at også dette bilag på tilsvarende vis er udarbejdet efter sagens anlæg og til brug for denne.

Den 30. januar 2023 sendte Sikkerhedsstyrelsen et brev ApS om politianmeldelse med henvisning til overtrædelse af bl.a. »emballagekravet« i Lov om e-cigaretter m.v. § 9 a, stk. 1.

Påbuddet blev udstedt efter tilsyn foretaget af Sikkerhedsstyrelsen hos SMOKEY DK ApS (Smokey Sønderborg, Perlegade 56, 6400 Sønder -borg, P-nummer 1019809583).

Påbudsafgørelsen fra Sikkerhedsstyrelsen omfattede dog både overtræ -
delse af emballagekravet og smagsforbuddet i lovens § 25 a, stk. 1, hvorfor
denne afgørelse af omfattet af den nedlagte påstand 1.

Sikkerhedsstyrelsen anførte i forbindelse med emballagekravet:

*” Det blev ligeledes konstateret, at der blev markedsført elektroniske ciga
retter og genopfyldningsbeholdere med eller uden nikotin uden at sikre, at
hver enkeltpakning og eventuel ydre emballage har en standardiseret ud -
formning. ”*

Ifølge Sikkerhedsstyrelsen er lovgrundlaget for påbuddet følgende:

*” Det følger af lovbekendtgørelse nr. 1876 af 20. september 2021 af lov
om elektroniske cigaretter m.v. § 9 a, stk. 1, at den, der markedsfører
elektro niske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin
her i lan det, skal sikre, at hver enkeltpakning og eventuel ydre emballage
har en standardiseret udformning. ”*

5. FORVALTNINGSRETTLIGE ASPEKTER AF SIKKERHEDSSTY - RELSENS AFGØRELSE.

Til støtte for den nedlagte påstand 1 og påstand 2 gøres det gældende,
at de af Sikkerhedsstyrelsen udstedte påbud udgør forvaltningsretlige
afgørelser, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Det gøres i den forbindelse
gældende, at de trufne afgørelser og udstedte påbud ikke opfylder for -
valtningslovens begrundelseskrav.

Sikkerhedsstyrelsens ”indskærpelser” er forvaltningsretlige afgørelser

Det følger af forvaltningslovens § 2, stk. 1, at ” Loven gælder for behandling
af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndig -
hed. ”

Den nærmere kvalificering af afgørelsesbegrebet fremgår af forarbej -
derne til forvaltningsloven, ligesom vejledninger og praksis fra Folke -
tingets Ombudsmand udgør et relevant grundlag for at vurdere, om
der i en sag er tale om forvaltningsakt og dermed en »afgørelse« i for -
valtningsretlig forstand.

En forvaltningsakt er grundlæggende karakteriseret ved at være »en udtalelse, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.«

Ifølge forarbejderne til forvaltningsloven og Folketingets Ombudsmands vejledninger 2 vil en afgørelse i forvaltningslovens forstand i almindelighed forstås ved (i) en udtalelse fra en offentlig myndighed, (ii) som udstedes på et offentligretligt grundlag, (iii) som går ud på ensidigt at bestemme, hvad der er eller skal være ret, og (iv) som retter sig mod eksterne modtagere.

Det er hævet over enhver tvivl, at Sikkerhedsstyrelsens påbud/”indskærper” i sag nr. 1-16 om overtrædelse af § 25 a i lov om e-cigaretter, opfylder kriterierne for at være en forvaltningsafgørelse.

For det første er alle afgørelserne truffet af Sikkerhedsstyrelsen, som er en offentlig myndighed og en del af Erhvervsministeriet.

For det andet er alle afgørelserne udstedt på et offentligretligt grundlag, herunder lov om e-cigaretter. Det forhold, at Sikkerhedsstyrelsen i realiteten slet ikke har hjemmel i lov om e-cigaretter til at udstede påbud/forbud for overtrædelse af lovens § 25 a, medfører naturligvis ikke, at nærværende kriterie ikke skulle være opfyldt, eftersom afgørelserne selvklart baserer sig på den vedtagne offentligretlige lovgivning.

For det tredje er der tale om afgørelser, der ensidigt går ud på at bestemme, hvad der er og skal være ret. Som eksempel henvises til Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 5. august 2022 over for forhandleren Sagsøger 1 (bilag 1), hvoraf fremgår følgende:

”Kære Sagsøger 1

Overtrædelse af forbud mod markedsføring af produkter med en kendetegnende aroma af andet end tobak og mentol

Vi skriver til dig, fordi vi i perioden 8. til 10. juli 2022 har konstateret, at du på din Hjemmeside 1 sælger genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin og smagsstoffer med en kendetegnende aroma af andet end tobak og mentol. Produkterne fremgår af bilag 1.

Vi vurderer, at de nævnte produkter er til brug i en elektronisk cigaret med og uden nikotin.

Du skal derfor straks standse salget af produkterne, der fremgår af bilag 1.” (Fremhævelser tilføjet)

Det er ens for alle påbuddene fra Sikkerhedsstyrelsen i sag nr. 1-16, at Sikkerhedsstyrelsen først har vurderet, at den enkelte forhandler i strid med lovgivningen sælger/markedsfører produkter med en kendetegnende aroma af andet end tobak og mentol, og derefter har påbudt forhandleren at »standse salget« af de produkter, som efter Sikkerhedsstyrelsens vurdering udgør en overtrædelse af loven. -

Sikkerhedsstyrelsen vurderer altså ved samtlige påbud, at bestemte produkter overtræder lovgivningen, og styrelsen bestemmer i den sammenhæng, at den enkelte forhandler straks skal standse salget af disse specifikke produkter. -

Der kan næppe herske tvivl om, at sådanne påbud fra Sikkerhedsstyrelsen går ud på at bestemme, hvad der er ret, og hvad der skal være ret. -

For det fjerde kan det uden videre lægges til grund, at samtlige afgørelser retter sig mod eksterne modtagere, herunder danske forhandlere af bl.a. e-cigaretter. -

Det forekommer da også åbenbart, at en sag, hvor en offentlig myndighed påbyder en privat virksomhed at standse salg/markedsføring af bestemte produkter, befinder sig i kerneområdet for administrative forvaltningsakter. Der henvises i den sammenhæng til forarbejderne til forvaltningsloven (karnov note 6), hvoraf fremgår: -

” Forvaltningslovens centrale område er den administrative sagsbehandling i forbindelse med konkrete forvaltningsakter som f.eks. tilladelser, bevillinger, dispensationer, forbud og påbud.”

Det kan på denne baggrund lægges til grund, at Sikkerhedsstyrelsens ”indskærpelser” i sag nr. 116 om påstået overtrædelse af § 25 a i lov om e-cigaretter opfylder kriterierne for at være forvaltningsretlige afgørelser. -

Praksis fra Folketingets Ombudsmand

I sit svarskrift bestræber Sikkerhedsstyrelsen sig på at fremhæve, at påbuddene fra Sikkerhedsstyrelsen til forhandlerne har karakter af ”indskærpelser”, idet styrelsen henviser til titlen/overskriften på de enkelte påbud. -

Den titel/overskrift, som Sikkerhedsstyrelsen har knyttet til sine påbud, er imidlertid underordnet i forbindelse med vurderingen af, om der er tale om forvaltningsretlige afgørelser. Det er derimod indholdet af påbuddene, der er afgørende, hvilket da også entydigt understøttes af praksis fra Folketingets Ombudsmand.

I sagerne FOB 2003.644 og FOB 2003.192 fandt Ombudsmanden på baggrund af en konkret bedømmelse af afgørelser, der af myndigheden var blevet navngivet ”indskærpelser”, at der var tale om akter omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb.

Ombudsmanden udtalte i FOB 2003.192, at:

” Der var således ikke kun tale om en samtale hvor det blev indskærpet at De måtte forsøge at ændre på Deres måde at lede gruppen på - indskærpelsen blev fulgt op af en skriftlig meddelelse om at De ville blive flyttet til et andet sagsområde uden egentligt lederansvar hvis der ikke var sket mærkbare ændringer. Deres efterfølgende manglende overholdelse af indskærpelsen resulterede i at De blev flyttet til et andet sagsområde uden lederansvar, og, som det fremgår nedenfor, mener jeg at mest taler for at dette indebar en forflyttelse. Under disse omstændigheder mener jeg at indskærpelsen over for Dem under mødet den 9. maj 1995 havde karakter af en ‘diskretionær advarsel’ og dermed en afgørelse i forvaltningslovens forstand.”

I ovenstående sag fandt Ombudsmanden således, at selv en ”indskærpelse” over for en tjenestemand med ovenstående indhold (ikke engang konkret forbud/påbud mod bestemte handlinger) var tilstrækkeligt til at blive karakteriseret som en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

Der henvises også til FOB 2010-20-3, hvor en kommune havde meddelt en borger forbud mod at møde personligt på et rådhus. Der var ifølge kommunen ikke tale om en forvaltningsretlig afgørelse.

Det var Ombudsmanden imidlertid ikke enig i, idet Ombudsmanden udtalte, at der var tale om en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, fordi det ”... ensidige forbud som er meddelt (A), fastsætter rammerne for (A)’s fremtidige muligheder for at kontakte kommunen. Det at blive nægtet fremtidig mulighed for at møde op på rådhuset i en sådan situation er efter min opfattelse generelt så indbringende betydning, at beslutningen må anses for at være en afgørelse.”

Ovenstående sager vidner om, at selv i situationer, hvor indholdet af en meddelelse fra forvaltningen har en mild indgriben, og hvor konse -

kvenserne heraf synes relativt beskedne, vil der stadig være tale om en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, hvis forvaltningen blot i en eller anden grad har meddelt, hvad der skal være ret over for modtageren.

Til sammenligning har Sikkerhedsstyrelsens ”indskærpelser” i sag nr. 1-16 og 19 karakter af stærkt indgribende og utvetydige påbud om straks at standse salget af en lang række produkter, som er henvendt til forretningsdrivende borgere under henvisning til, at produkterne markedsføres i strid med loven. -

Det er hævet over enhver tvivl, at Sikkerhedsstyrelsens ”indskærpelser” har karakter af forvaltningsretlige afgørelser. -

Vestre Landsrets dom af 17. januar 2023 i sag BS-26977/2022

Som forsøg på at understøtte sit synspunkt i sagen har Sikkerhedsstyrelsen henvist til og fremlagt Vestre Landsrets dom af 17. januar 2023 (bilag CD), hvor landsretten fandt, at en indskærpelse ikke havde karakter af en forvaltningsretlig afgørelse. -

Det er helt korrekt, at når der er tale om en indskærpelse i almindelighed, som også efter sit indhold blot er en indskærpelse, så er der følgende ikke tale om en afgørelse i forvaltningsretlig forstand. -

Der skal grundlæggende være tale om en meddelelse/orientering, der alene beskriver, at retstilstanden indenfor et område er »X«, og at konsekvensen for manglende overholdelse heraf er/kan være »Y«. -

I den pågældende sag beskriver landsretten da også, at indskærpelsen ikke efter sit indhold er en afgørelse, idet der blot er tale om en påmindelse om, at reglerne fremadrettet skal overholdes: -

” Ved brev af 3. april 2019 indskærpede på baggrund af de overtrædelser, der blev konstateret ved økologikontrollen den 4. maj 2018, og som afslutning på kontrolsagen over for, at økologireglerne fremover skulle overholdes. Det fremgår af indskærpelsen desuden, at såfremt Myndigheden ved fremtidige kontrolbesøg igen konstaterer grove overtrædelser af økologireglerne, vil det som udgangspunkt medføre en tilbagekaldelse af autorisationen til økologisk produktion.

Landsretten finder, at indskærpelsen efter sit indhold ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, der kan tilsidesættes som ugyldig.”

Myndighedens indskærpelse i den pågældende sag havde netop alene karakter af en »indskærpelse«, idet det blot blev indskærpet, at økologi - reglerne skulle overholdes, og at det som udgangspunkt vil medføre en tilbagekaldelse af produktionsautorisation, hvis økologireglerne ikke overholdes.

Sikkerhedsstyrelsens »indskærpelser» i nærværende sag er ikke ind - skærpelser efter deres indhold, men derimod påbud mod salg af be - stemte produkter udelukkende med afsæt i Sikkerhedsstyrelsens egen vurdering. Et salgsforbud er klart omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb, hvilket i øvrigt også fremgår direkte af den afgørelse af 17. januar 2023 fra Vestre Landsret, som Sikkerhedsstyrelsen selv har fremlagt i sagen. Det fremgår af dommen (bilag CD, s. 15), at

” Ved afgørelsen af 24. maj 2018 blev det midlertidige salgsforbud udstedt således, at det som udgangspunkt gjaldt frem til den 15. juli 2018, og A virksomhed fik samtidig en frist til den 31. maj 2018 til at fremsende de oplysninger, som det ifølge økologireglerne påhviler den erhvervsdrivende at stille til rådighed for kontrolmyndigheden, jf. herved navnlig økologilovens § 20 og gennemførelsesforordningens artikel 76.”

Den af Sikkerhedsstyrelsen fremlagte afgørelse fra Vestre Landsret er derfor blot med til at understrege BECIGs synspunkt, idet landsrettens begrundelse udstiller den klare forskelle på »indskærpelser« og »salgs - forbud«, og hvorvidt disse er omfattet af forvaltningslovens afgørelses - begreb.

De forvaltningsretlige overtrædelser.

Det følger af forvaltningslovens § 22, at

” En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part med hold.”

Der henvises i den forbindelse til forarbejderne til forvaltningslovens § 22 (karnov note 104), hvori det præciseres, at

” Kravet om begrundelse gælder således ved afgørelser, der er negative for parten, f.eks. afslag på en ansøgning eller et påbud eller forbud.”

Ifølge forvaltningslovens § 24 skal en begrundelse udgøre en dæk - kende, fyldestgørende og korrekt forklaring på afgørelsen, ligesom be - grundelsen efter bestemmelsens stk. 2 om fornødent skal

indeholde en kort redegørelse for de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Betydningen af Sikkerhedsstyrelsens påbud.

I nærværende sagskompleks er der tale om påbud om standsning af salg/markedsføring af en lang række af det enkelte medlems produkter, mens Sikkerhedsstyrelsen som udgangspunkt også tilføjer, at den på gældende sag er indstillet til juridisk vurdering med henblik på politianmeldelse. -

Der er således tale om påbud af alvorlig karakter og med store økonomiske konsekvenser for den enkelte forhandler, der som følge af sikkerhedsstyrelsens påbud er nødsaget til at standse sin forretning på ubestemt tid. -

Det gøres derfor gældende, at der som følge af sagernes karakter har foretaget sig et skærpet begrundelseskrav, og dette krav har Sikkerhedsstyrelsen i hvert fald ikke opfyldt. -

Der er desuden behov for at fremhæve, at Sikkerhedsstyrelsens udstedte standsningspåbud til forhandlerne i sag nr. 1-16 har haft – og fortsat har – væsentlig betydning for de beslaglæggelses- og bødesager, som anklagemyndigheden har rejst på foranledning af anmeldelser fra Sikkerhedsstyrelsen. -

Sikkerhedsstyrelsen er det administrative kontrolorgan inden for nærværende retsområde, og Sikkerhedsstyrelsens breve, vurderinger, og retsakter tillægges derfor betydelig vægt i forbindelse med sager om overtrædelse af § 25 a, stk. 1, i lov om e-cigaretter, herunder også sager om beslaglæggelse af produkter, som mistænkes for at overtræde forbuddet i § 25 a, stk. 1. -

Det kan bl.a. udledes af Retten i Næstveds afgørelse 10. februar 2023 i sagsnr. 8844/2022, som vedrørte en beslaglæggelsessag mod forhandleren Sagsøger 3 (bilag AM). Som det fremgår af retsbogen, havde politiet beslaglagt tre flyttekasser indeholdende genopfyldningsbeholdere og smagsstoffer til e-cigaretter under henvisning til, at der var mistanke om, at produkterne udgjorde en overtrædelse af lovens § 9 a, stk. 1 og § 25 a, stk. 1. -

Som det fremgår af retsbogen, anførte anklageren til støtte for opretholdelse af beslaglæggelsen, at -

” Produkterne skal tjene som bevis og måske konfiskeres. Man må som udgangspunkt lægge vægt på Sikkerhedsstyrelsens vurdering, eftersom Sikkerhedsstyrelsen er ekspert på området. Man må så senere foretage eventuelle yderligere undersøgelser.”

På vegne af Sagsøger 3 blev det gjort gældende, at der ikke på baggrund af Sikkerhedsstyrelsens vurdering forelå et tilstrækkeligt grundlag for at beslaglægge produkterne, idet styrelsen hverken havde undersøgt produkterne eller vurderet grænseværdier, men derimod alene havde truffet beslutning på baggrund af produkternes titelbeskrivelse. Sikkerhedsstyrelsen havde ikke ved et eneste produkt foretaget en konkret vurdering af produktets indhold, og der forelå derfor ikke tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om der var tale om produkter med en kendetegnende/dominerende aroma andet end mentol eller tobak.

Retten i Næstved valgte imidlertid at opretholde beslaglæggelsen, idet retten udtalte følgende:

” Efter de foreliggende oplysninger er betingelserne for at foretage beslaglæggelse i medfør af retsplejelovens § 802, stk. 1, opfyldt. Retten finder, at de foreliggende skriftlige oplysninger fra

Sikkerhedsstyrelsen om produkterne udgør et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at konstatere, at [forhandleren] er rimelig mistænkt for lovovertrædelserne.”

Retten i Næstved fandt således, at det milde »mistankekrav« i retsplejelovens § 802, stk. 1, var opfyldt ved fremlæggelse af Sikkerhedsstyrelsens vurdering og påbudsafgørelse i den konkrete sag.

Sagen vidner om den vægt Sikkerhedsstyrelsens vurderinger og afgørelser tillægges i straffesystemet. Det har stor betydning for en beslaglæggelsessag eller en bødesag, at der i sagen er fremlagt en ”indskærpelse” fra Sikkerhedsstyrelsen, hvori en lang række produkter af det kontrolførende myndighedsorgan uden videre erklæres i strid med loven, og hvor forhandleren samtidig påbydes straks at standse salget af disse produkter.

Det er derfor et grundlæggende retssikkerhedsmæssigt problem, når der hverken foreligger retlig hjemmel eller materielt grundlag for Sikkerhedsstyrelsens påbudsafgørelse i den konkrete sag.

Det har af denne årsag en afgørende betydning for Sagsøgerne, at Sikkerhedsstyrelsens uholdbare påbudsafgørelser erklæres ugyldige.

6. REGELGRUNDLAGET VEDRØRENDE SAMGSFORBUDET I LOV OM ECIGARETTER M.V. § 25A STK.1.

Sikkerhedsstyrelsen har ingen retlig hjemmel til at påbyde standsning af salg

Indledningsvis gøres det gældende, at Sikkerhedsstyrelsens afgørelser i sag nr. 1-16 skal erklæres ugyldige, allerede fordi Sikkerhedsstyrelsen ikke har retlig hjemmel til at forbyde salg af produkter, som vurderes at overtræde forbuddet i lov om e-cigaretter § 25 a, stk. 1.

Det følger af legalitetsprincippet, at manglende hjemmel bag en forvaltningsafgørelse fører til afgørelsens ugyldighed. Der henvises i den sammenhæng til Jens Garde m.fl., i ” *Forvaltningsret - Almindelige emner* ” , 7. udgave, 2022, s. 169, som anfører:

” Forvaltningen må være legitimeret gennem sin hjemmel, og er dette ikke tilfældet, kan forskellige sanktioner tænkes anvendt over for forvaltningen og dens personale mv. (erstatningsansvar, strafansvar, tjenstligt ansvar), og/eller ved at den trufne afgørelse bliver tilsidesat (ugyldighed). ”

Det er ubestridt, at Sikkerhedsstyrelsen ikke har hjemmel i lov om e-cigaretter til at træffe afgørelse og udstede påbud i relation til overtrædelser af lovens § 25 a, stk. 1. Der henvises i denne sammenhæng til Sikkerhedsstyrelsens svarskrift, hvori følgende anføres:

” Kompetencefordelingen er herefter sådan, at Sikkerhedsstyrelsen kan føre tilsyn og udøve kontrol, hvorefter styrelsen, når den som i de foreliggende sager konstaterer en overtrædelse af reglerne om standardiseret udformning i § 9 a, stk. 1, og kendetegnende aroma i § 25 a, stk. 1, kan vælge at indgive en politianmeldelse, og hvorefter det vil være henlagt til anklagemyndigheden efterfølgende at træffe en egentlig afgørelse i sagen.

Sikkerhedsstyrelsen har således efter lov om elektroniske cigaretter slet ikke kompetencen til at træffe afgørelse og herunder udstede påbud i de pågældende sager.” (Fremhævelse tilføjet).

Sikkerhedsstyrelsen erkender således, at styrelsen ikke har hjemmel til at træffe afgørelser og udstede påbud. Af denne årsag er der ikke behov for en nærmere behandling af spørgsmålet om hjemmel.

Hvis retten finder, at Sikkerhedsstyrelsens ”indskærpelser” i sag nr. 1-16 er udtryk for forvaltningsretlige afgørelser, kan det allerede på den baggrund lægges til grund, at afgørelserne er truffet uden retlig hjemmel og derfor skal erklæres ugyldige. -

Sikkerhedsstyrelsen har overskredet sin kompetence som kontrolmyndighed -

På baggrund af det ovenfor anførte gøres det gældende, at styrelsen i strid med sin retlige beføjelse har påbudt forhandlere - under henvisning til en vurderet overtrædelse af lovens § 25 a, stk. 1 - straks at standse salg af specifikt oplyste produkter. -

Det bemærkes, at Sikkerhedsstyrelsen i sit svarskrift anfører, at man ved nærværende retssag forsøger at »foregribe« anklagemyndighedens afgørelser i relation til eventuelt forestående straffesager om overtrædelse af lov om e-cigaretter. -

Sikkerhedsstyrelsens synspunkt er ikke korrekt og forekommer imidlertid paradoksalt, eftersom det i nærværende sagskompleks foreholder sig aldeles omvendt. -

Det er *Sikkerhedsstyrelsen*, der som led i sin kontrolvirksomhed har overskredet sine kompetencer i henhold til loven og påbudt en lang række forhandlere af e-cigaretter straks at standse salget af produkter, som Sikkerhedsstyrelsen har vurderet i strid med forbuddet i lovens § 25 a, stk. 1. Det er således Sikkerhedsstyrelsen, der har »foregrebet« eventuelt forestående straffesager, hvorunder det rettelig skal behandles, om der rent faktisk er tale om overtrædelser, og i givet fald hvilken sanktion dette må medføre. -

Lovgrundlaget vedrørende smagsforbuddet i Lov om e-cigaretter m.v. § 25 a, stk. 1

Lov om e-cigaretter m.v. har til formål at gennemføre dele af indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF (tobaksvaredirektivet) i dansk ret ved at indføre en produktspecifik regulering af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere til elektroniske cigaretter med nikotin. -

Loven er blevet skærpet ved Lov 2020-12-21 nr. 2071 om ændring af lov om forbud mod tobaksreklame m.v., lov om tobaksvarer m.v., Lov om

elektroniske cigaretter m.v. og forskellige andre love (FT 2020-21, Lov -forslag nr. 61) samt efterfølgende ved L 2021-06-08 nr. 1185. Den nye lovgivning er en udmøntning af en national handleplan mod børn og unges rygning.

Der er efterfølgende foretaget ændringer i lovgivningen, som ikke har direkte betydning for nærværende sag, men som kan indgå i parternes juridiske argumentation for retsstillingen på det tidspunkt, hvor de af nærværende sag omhandlede påbud er udstedt.

Det følger af lovens § 25 a, stk. 1, at

*” Elektroniske cigaretter, genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin og smagsstoffer til brug i elektroniske cigaretter med en kendetegnende aroma må ikke markedsføres her i landet.
Forbuddet gælder dog ikke for kendetegnende aroma af mentol eller tobak.*

Siden den 1. april 2022 har det således været forbudt at markedsføre elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin og smagsstoffer til brug i elektroniske cigaretter med kendetegnende aroma af andet end tobak eller mentol i Danmark.

Forståelsen og rækkevidden af smagsforbuddet

For så vidt angår forbuddet i Lov om e-cigaretter m.v. § 25 a, stk. 1 fremgår det klart af ordlyden, at elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin og smagsstoffer ” *til brug i e-cigaretter med en kendetegnende aroma* ” ikke må markedsføres i Danmark og, at dette ikke gælder for kendetegnende aroma af mentol eller tobak, jf. § 25 a, stk. 1, 2. pkt.

Betegnelsen ” *kendetegnende aroma* ” er nærmere forklaret i lovens § 2, nr. 5, hvoraf følger, at der skal være tale om

” ... en fremtrædende duft eller smag af andet end tobak, som er resultatet af et tilsætningsstof eller kombination af tilsætningsstoffer, herunder frugt, krydderier, urter, alkohol, slik, mentol eller vanilje og som dufter eller kan smages før eller under forbruget af en elektronisk cigaret med og uden nikotin ” .

Det fremgår dermed direkte af lovteksten, at forbuddet udelukkende omfatter andre aromaer end mentol og tobak samt, at duften/smagen skal være ” fremtrædende ”.

Lovgiver har ikke valgt at nedfælde lovteksten således, at forbuddet gælder ”enhver” duft eller smag af andet end mentol eller tobak, efter som det i lovteksten er blevet indlagt som en bærende forudsætning for forbuddet, at der er tale om en ”fremtrædende” duft/smag. -

På denne baggrund kan det uden videre lægges til grund, at aromaer i form af dufte/smage, som ikke fremstår som fremtrædende i det pågældende produkt, ikke er omfattet af forbuddet, og dermed fortsat er til ladet at forhandle og markedsføre i henhold til § 25 a, stk. 1 i Lov om e-cigaretter m.v. -

Det følger af lovens § 25 a, stk. 3, at

” Sundhedsstyrelsen kan fastsætte nærmere regler om forbuddet i stk. 1, herunder regler om, hvorvidt et konkret produkt er omfattet af forbuddet, og om grænseværdier for indholdet i produkter af tilsætningsstoffer eller kombinationer af tilsætningsstoffer, der giver en kendetegnende aroma.”

Sundhedsstyrelsen kan således fastsætte regler om bl.a., hvorvidt konkrete produkter er omfattet af forbuddet i stk. 1, og grænseværdier for tilsætningsstoffer. Det forhold, at der overhovedet er indføjet en sådan bemyndigelsesbestemmelse understreger, at det må være produktets sammensætning, som er afgørende for, hvorvidt der er tale om et produkt, som har en kendetegnende aroma i medfør af forbudsbestemmel sen i § 25a stk.1. -

Sundhedsstyrelsen har imidlertid ikke fastsat nærmere regler om grænseværdier eller tilsvarende, og spørgsmålet om, hvorvidt et produkt overtræder smagsforbuddet i § 25 a, stk. 1, afhænger således alene af en konkret vurdering af, om produktet indeholder andre aromaer end mentol og tobak, som kan anses for »kendetegnende«/»fremtrædende«. -

Det forhold, at der ikke foreligger nærmere regler for grænseværdier, bidrager i særlig grad til den uklarhed, der knytter sig til smagsforbudets rækkevidde. -

Sikkerhedsstyrelsens erkendelse af problemstillingen vedrørende smagsforbuddet

Det bemærkes, at Sikkerhedsstyrelsen da også anerkender de fortolkningsproblematikker, som smagsforbuddet giver anledning til. -

Sikkerhedsstyrelsens svar til Damphjørnet ApS (bilag 21) udtrykker klart, at Sikkerhedsstyrelsen erkender, at der foreligger en betydelig fortolkningsproblematik af smagsforbuddets forståelse og rækkevidde. Sikkerhedsstyrelsens svar antages desuden at give udtryk for en forståelse om, at andre aromaer end mentol og tobak ikke i sig selv udgør en overtrædelse af forbuddet, idet det må hvile på en konkret vurdering af, hvorvidt aromaen er fremtrædende/kendetegnende – men, at et tilstrækkeligt vurderingsgrundlag ikke er til stede i lovgivningen.

Derudover kan svaret tillige anskues som en nærmere kvalificering af bestemmelsens anvendelsesområde, idet der med ” *kendetegnende aroma* ” ifølge styrelsen skal forstås produkter, der leverer en smag, der »tydeligt kan genkendes og identificeres af forbrugeren«.

At Sikkerhedsstyrelsen netop anvender formuleringen ” *tydeligt kan genkendes og identificeres af forbrugere* ” må desuden skulle forstås således, at produkter med aromaer med ” *et snært* ”, ” *et strejf* ”, eller lignende ubetydelige smage af andet end mentol og tobak ikke er omfattet af forbudet.

Hvorvidt det pågældende produkts aroma falder inden for forbuddets anvendelsesområde, må således bero på en konkret vurdering af indholdet i det enkelte produkt.

Sådanne konkrete vurderinger ses Sikkerhedsstyrelsen ikke at have foretaget i nogen tilfælde, og der foreligger derfor ikke sagligt grundlag for at opretholde Sikkerhedsstyrelsens påbudsafgørelser.

Sikkerhedsstyrelsens vurdering på baggrund af »produktbeskrivelser« er uholdbar

Det fastholdes, at Sikkerhedsstyrelsen i samtlige af sagerne nr. 1-16 vedrørende påstået overtrædelse af smagsforbuddet i lovens § 25 a, stk. 1 *udelukkende* har foretaget sin vurdering på baggrund af produkternes navn/titel. Ikke i en eneste sag har Sikkerhedsstyrelsen foretaget en konkret undersøgelse af produktets indhold med henblik på at udrede, om produktet rent faktisk indeholder en eller flere smage med en kendetegnende/fremtrædende aroma af andet end mentol eller tobak.

Dette understøttes entydigt af Sikkerhedsstyrelsen egen bevisførelse i svarskriftet og de (mange) tilhørende bilag.

Sikkerhedsstyrelsens afgørelser i sag nr. 1-16 opfylder således heller ikke forvaltningslovens begrundelseskrav, og også af denne årsag skal afgørelserne erklæres ugyldige.

Der henvises i denne sammenhæng til stævningens afsnit 5.1.

Derudover har BECIG for nylig konstateret, at Sikkerhedsstyrelsen i en sag mod en forhandler, som ikke er en del af nærværende retssag, for første gang (BECIG bekendt) har udtaget produkter til sensorisk laboratorietest med henblik på at undersøge, om produkterne indeholder en kendetegnende aroma af andet end tobak eller mentol, jf. § 25 a, stk. 1. Sikkerhedsstyrelsens brev med de tilhørende rapporter er fremlagt som bilag 24.

Analyserne og rapporterne er udført af FORCE Technology, som anfører følgende (bilag 24, s. 4):

” FORCE Technology har foretaget sensorisk analyse af lugt i et e-væske produkt. Detaljer om testproduktet kan findes i Tabel 1, og billeder af produktet i 0.

Produktet er blevet analyseret for at bestemme om det indeholdt en kendetegnende aroma som hverken var tobak eller mentol.

Seks panelister deltog i analysen, hvor alle seks er omfattet af akkreditering 51 fra DANAK for analyse ved olfaktometri i henhold til Miljøstyrelsens vejledning nr. 4/1985 og FORCE Technology metode LU-01-01. Den aktuelle analyse er dog ikke omfattet af denne akkreditering.” (Fremhævelse tilføjet)

På foranledning af Sikkerhedsstyrelsen havde FORCE Technology således til formål at undersøge, om der befinder sig andre aromaer end mentol eller tobak i produktet, som er kendetegnende. ~~Rapporten bruger samme termer (kendetegnende/fremtrædende), som benyttes i lovteksten.~~

Rapporten konkluderer ved første produkt, at der kun er 8 % ”Anden fremtrædende lugt”, hvorefter FORCE Technology konkluderer følgende i rapporten:

” Produktet er vurderet til at have en kendetegnende aroma af andet end mentol eller tobak når 50 % eller flere af de samlede svar fra panelisterne identificerer en anden fremtrædende lugt. Ved analyse af produktet er det

fundet, at der ikke er nogen kendetegnende aroma udover lugten af tobak, mentol eller neutral.”

Ved analyse af produktet er det fundet, at der ikke er nogen kendetegnende aroma udover lugten af tobak, mentol eller neutral.

Efter en fagteknisk, sensorisk analyse af produktet, udført af seks panelister fra FORCE Technology, som Sikkerhedsstyrelsen selv har udpeget som relevant analyseinstitut, konkluderer rapporten således, at der skal identificeres en anden fremtrædende aroma med mindst 50 %, før produktet vurderes at have en kendetegnende aroma af andet end mentol eller tobak, og at produktet derfor ikke anses for at være en overtrædelse af smagsforbuddet i § 25 a, stk. 1.

På baggrund af rapportens konklusioner meddeler Sikkerhedsstyrelsen i sit brev, at sagen om produkterne er afsluttet, og at Sikkerhedsstyrelsen ikke foretager sig yderligere i sagen.

Denne sag har en væsentlig betydning for hele sagskomplekset.

For det første vidner sagen om, at Sikkerhedsstyrelsen tilsyneladende er begyndt at udtage produkter til sensorisk analyse med henblik på at undersøge indholdet af produkterne, herunder om det enkelte produkt indeholder en kendetegnende aroma af andet end mentol eller tobak og således er i strid med smagsforbuddet i lovens § 25 a, stk. 1.

Denne nyopstartede proces fra Sikkerhedsstyrelsen er samtidig en anerkendelse fra styrelsen om, at produkternes navn/titel ikke er et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om produkterne er i strid med § 25 a, stk. 1, hvilket netop er det, som BECIG har gjort gældende under hele sagsforløbet.

For det andet vidner den fagtekniske undersøgelse om, at et produkt ifølge FORCE Technology skal indeholde minimum 50 % af ”Anden fremtrædende aroma”, før produktet kan anses for at være i strid med § 25 a, stk. 1.

For det tredje kan det konstateres, at Sikkerhedsstyrelsen har uden videre har lagt rapportens konklusioner til grund og afsluttet den konkrete sag.

Eftersom alle forhenværende controlsager, påbudsafgørelser, bødesager og beslaglæggelsessager ikke har baseret på en sådan fagteknisk produktanalyse, rejser sagen – og Sikkerhedsstyrelsens nyopstartede

analyseproces - betydelig tvivl om grundlaget for alle de sager om overtrædelse af § 25 a, stk. 1, som hidtil har været behandlet. -

Angående salg/markedsføring af produkter, der ikke markedsføres til brug i e-cigaretter

Derudover bemærkes, at en række af Sikkerhedsstyrelsens afgørelser om påbud i henhold til § 25 a, stk. 1, i Lov om e-cigaretter m.v. vedrører forbud mod salg af produkter/smagsstoffer, som ikke markedsføres til _____ brug i e-cigaretter.

Forbuddet i lovens § 25 a, stk. 1, 1. pkt. lyder som følger:

” Elektroniske cigaretter, genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin og smagsstoffer til brug i elektroniske cigaretter med en kendetegnende aroma må ikke markedsføres her i landet.” (fremhævelse tilføjet).

Forbuddet vedrører således alene markedsføring og salg af smagsstof -
fer til brug i e-cigaretter. Smagsstoffer, der sælges til brug for andre for -
mål, er således ikke omfattet af forbuddet i § 25 a, stk. 1.

Desuagtet har Sikkerhedsstyrelsen i flere sager forbudt forhandlere at sælge smagsstoffer, som ikke markedsføres til brug for e-cigaretter men derimod helt andre formål, herunder bl.a. terapeutiske formål i form af aromaterapi.

Der kan i denne sammenhæng henvises til Sikkerhedsstyrelsens påbud til forhandleren Sagsøger 1, hvorved Sagsøger 1 bl.a. er blevet forbudt at sælge smagsprodukter til brug for aromaterapi. Produkterne sælges fra virksomhedens hjemmesiden, [Hjemmeside 6](#), helt særskilt og uden tilknytning til eller til brug for benyttelsen af e-cigarett -
ter. Hverken på emballagen, indpakning, på hjemmesiden eller i butik -
ken på Adresse, 7100 Vejle, fremgår det, at disse smags -
stoffer skal eller kan bruges til e-cigaretter.

Smagsstofferne er tydeligt separeret fra e-cigaretter og øvrige produk -
ter, som bruges til e-cigaretter – både i butikken såvel som på hjem -
mesiden.

Alligevel har Sikkerhedsstyrelsen ved påbud af 23. september 2022 (bi -
lag 1) påbudt Sagsøger 1 straks at standse salget af produkterne under henvisning til forbuddet i Lov om e-cigaretter § 25 a, -
stk. 1. Sikkerhedsstyrelsen har i den forbindelse bemærket, at det frem -
går af lovbemærkningerne, at

” ... smagsstoffer, der ikke eksplicit markedsføres til brug i elektroniske cigaretter, efter omstændighederne kan falde ind under forbuddet. Det kan fx gælde, hvis smagsstoffet markedsføres på et salgssted, som sælger elektroniske cigaretter, navnlig specialforretninger, og hvor det vurderes, at køberne af sammenhængen bibringes den forståelse, at smagsstoffet kan bruges i elektroniske cigaretter.” (Fremhævelse tilføjet)

Ifølge Sikkerhedsstyrelsens påbud har styrelsen ”vurderet”, at smagsstofferne er omfattet af forbuddet, på trods af at smagsstofferne sælges til brug for aromaterapi og i øvrigt er helt separeret fra produkter, der knytter sig til e-cigaretter. Sikkerhedsstyrelsen har på ingen måde forklaret eller uddybet, hvad der ligger til grund for Sikkerhedsstyrelsens vurdering, idet styrelsen alene har citeret bemærkningerne til loven.

Styrelsen har blot lagt til grund, at fordi der er tale om en specialforretning, så ”bibringes en køber en forståelse af”, at de pågældende smagsstoffer sælges til brug for e-cigaretter, og at smagsstofferne derfor uden videre er omfattet af forbudet.

Dette er ikke i overensstemmelse med lovens § 25 a, stk. 1, som alene omfatter et forbud mod ” ... smagsstoffer til brug i elektroniske cigaretter... ”,

Sikkerhedsstyrelsen har således i flere sager forbudt forhandlere at sælge smagsstoffer, som ikke markedsføres til brug for e-cigaretter men derimod helt andre formål, herunder bl.a. terapeutiske formål i form af aromaterapi. Det gøres gældende, at der ikke er holdbart grundlag herfor i lovens § 25 a, stk. 1, som alene vedrører forbud mod smagsstoffer, der markedsføres ” ... til brug i elektroniske cigaretter.”

Sikkerhedsstyrelsen har i forbindelse med påbud i disse overtrædelses tilfælde citeret lovbemærkningerne, hvoraf fremgår, at smagsstoffer, der ikke eksplicit falder ind under forbuddet, efter omstændighederne kan være omfattet af forbuddet, og at dette f.eks. gælder, hvis smagsstofferne markedsføres fra en specialforretning, og hvor det vurderes, at køberne i sammenhængen bibringes den forståelse, at smagsstoffet kan bruges i en e-cigaret.

Det følger således ikke af lovbemærkninger, at en specialforretning, der sælger e-cigaretter, ikke samtidig må markedsføre smagsstoffer med anden kendetegnende aroma end mentol og tobak til andre formål, herunder f.eks. aromaterapi. Lovbemærkningerne opstiller derimod blot

en »formodning« for, at smagsstoffer, der sælges fra en specialforretning, skal bruges til e-cigaretter, og at dette spørgsmål må hvile på en konkret vurdering af, om en køber bibringes en forståelse af, at det pågældende smagsstof bruges i e-cigaretter. -

Det er denne konkrete vurdering, som Sikkerhedsstyrelsen konsekvent vælger ikke at foretage, idet styrelsen blot uden videre vurderer, at smagsstoffet er omfattet af forbuddet, hvis der er tale om en specialforretning – uanset de foranstaltninger virksomheden har udført for at sikre klar og utvetydig separation af produkterne i alt fra udstilling til anvendelsesformål. -

Dette er hverken i overensstemmelse med lovens ordlyd eller for den sags skyld lovens formål. Formålet med § 25 a, stk. 1, er ikke at skabe et generelt forbud mod specialforretningers salg af smagsstoffer, men derimod at forbyde markedsføring af smagsstoffer af anden kendetegnende aroma end mentol og tobak til brug i e-cigaretter. -

7. SIKKERHEDSSTYRELSENS UDSTEDELSE AF PÅBUD MED GRUDLAG I ØVRIGE OVERTRÆDELSER.

De resterende sager nr. 17-19 vedrører øvrige problemstillinger i relation til Sikkerhedsstyrelsens forvaltning af reglerne i lov om e-cigaretter, herunder særligt spørgsmålet om anmeldelsespligten i § 5, stk. 1, og § 5 b, stk. 1. -

Sikkerhedsstyrelsen har i lov om e-cigaretter § 25, nr. 1-3, hjemmel til at træffe afgørelse om forbud/påbud i disse sager, men Sikkerhedsstyrelsens afgørelser og kontrolvirksomhed er naturligvis fortsat underlagt de almindelige forvaltningsretlige grundbetingelser. -

Ligesom det gør sig gældende for udstedte påbud med grundlag i påståede overtrædelser af smagsforbuddet, anfører Sikkerhedsstyrelsen heller ikke nogen saglig eller holdbar begrundelse for de afgørelser/påbud, som baserer sig på overtrædelser af øvrige regler i Lov om e-cigaretter mv., hvorfor disse afgørelser tilsvarende skal erklæres ugyldige, jf. nærmere nedenfor. -

I forhold til Sikkerhedsstyrelsens forvaltning af »emballagekravet« i lovens § 9 a, bemærkes desuden, at Sikkerhedsstyrelsen i forbindelse med tilsyn hos flere af BECIGs medlemmer har politianmeldt medlemmer under henvisning til manglende emballagestandardisering vedrørende -

produkter, som ikke har været markedsført eller solgt fra butikken. Der har f.eks. været tilfælde, hvor produkter har været opbevaret i kasser i et baglokale/lagerrum med label om ”returvarer”.

Det skal i denne sammenhæng understreges, at lovens krav og forbud alene retter sig mod produkter, som er omfattet af lovens anvendelsesområde, og som »markedsføres« i landet. Ifølge Lov om e-cigaretter, § 2, nr. 10, skal der ved markedsføring forstås:

” At gøre elektroniske cigaretter eller genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin tilgængelige for forbrugere mod eller uden betaling, herunder ved fjernsalg.”

I de tilfælde, hvor produkter bliver opbevaret i lagerrum med henblik på returnering eller i forbindelse med f.eks. afventning af modtagelse af standardiserede emballagelabels, kan produkterne ikke anses for at være »gjort tilgængelig for forbrugere«, og produkterne vil i den sammenhæng ikke være omfattet af loven.

Derfor har Sikkerhedsstyrelsen i sådanne sammenhænge ikke er holdbart juridisk grundlag for at påstå overtrædelse af emballagekravet og derved anmelde forholdet til politiet eller for den sags skyld kræve destruktion af produkterne.

Det gøres således gældende, at der heller ikke er noget sagligt grundlag for at opretholde de afgørelser og påbud, som Sikkerhedsstyrelsen har truffet under henvisning til øvrige overtrædelser af loven, og som er omfattet af den nedlagte påstand 2.

Også i disse tilfælde er Sikkerhedsstyrelsens begrundelse på alle måder mangelfuld, idet Sikkerhedsstyrelsen konsekvent ikke afgiver en forklaring på, hvorledes det enkelte medlem ikke opfylder lovkravene. Det bemærkes, at Sikkerhedsstyrelsen f.eks. ikke har vedlagt en liste over de produkter, som efter Sikkerhedsstyrelsens opfattelse udgør en overtrædelse af emballagekravet i lovens § 9 a, stk. 1.

Den manglende dokumentation i Sikkerhedsstyrelsens henvendelser vidner om, at vurderingerne i disse tilfælde er foretaget på vilkårligt grundlag uden nærmere begrundelse eller forklaring. Sikkerhedsstyrelsen synes blot at have foretaget en grovsortering og i den sammenhæng kommet frem til, at en række produkter udgør en overtrædelse af emballagekravet.”

Sikkerhedsstyrelsen har under hovedforhandlingen i det væsentlige redegjort for deres opfattelse af sagen i overensstemmelse med det sammenfattende processkrift af 6. oktober 2025, hvor fremgår bl.a.:

”5. ANBRINGENDER

5.1 Til støtte for Sikkerhedsstyrelsens frifindelsespåstand over for sagsøgernes påstand 1 og påstand 2, nr. 4 (sag nr. 1-16 og 19)

5.1.1 Sikkerhedsstyrelsens indskærpelser er ikke forvaltningsretlige afgørelser

Sikkerhedsstyrelsen gør i relation til sagerne 1-16 og 19 overordnet gældende, at der skal ske frifindelse af Sikkerhedsstyrelsen, allerede fordi der ikke i disse sager foreligger afgørelser, som kan gøres til genstand for prøvelse, og som styrelsen kan tilpligtes at anerkende skulle være ugyldige.

De pågældende sager er karakteriseret ved, at Sikkerhedsstyrelsen alene har meddelt en indskærpelse til de pågældende forhandlere. Ved disse indskærpelser har styrelsen signaleret, at reglerne i lov om elektroniske cigaretter ikke vurderes efterlevet.

En sådan indskærpelse er *ikke* en afgørelse. Indskærpelsen er blot en procesbeslutning, som ikke afslutter sagen, og som heller ikke fastlægger en materiel retsstilling.

I denne sag beror det således også på en fejlagtig opfattelse, når sagsøgerne i relation til de pågældende sager har henvist til Sikkerhedsstyrelsens ”afgørelser” og herunder ”påbud” .

Det følger af systematikken i lov om elektroniske cigaretter, at en overtrædelse af (bl.a.) reglerne om standardiseret udformning i § 9 a, stk. 1, og om kendetegnende aroma i § 25 a, stk. 1, kan føre til en bødestraf i henhold til § 33, stk. 1, nr. 1. Kompetencefordelingen er herefter sådan, at Sikkerhedsstyrelsen kan føre tilsyn og udøve kontrol, hvorefter styrelsen, når den som i de foreliggende sager konstaterer en overtrædelse af reglerne om standardiseret udformning i § 9 a, stk. 1, og kendetegnende aroma i § 25 a, stk. 1, kan vælge at indgive en politianmeldelse, og hvorefter det vil være henlagt til Anklagemyndigheden efterfølgende at træffe en egentlig afgørelse i sagen.

Sikkerhedsstyrelsen har således efter lov om elektroniske cigaretter slet ikke kompetencen til at træffe afgørelse og herunder udstede påbud i

de pågældende sager. Dette modificeres dog i et vist omfang i forhold til overtrædelse af § 9 a, stk. 1, om standardiseret udformning, idet styrelsen i disse tilfælde enten kan meddele en indskærpelse med mulighed for efterfølgende politianmeldelse i henhold til § 33, stk. 1, nr. 1, eller træffe afgørelse om markedsføringsforbud, jf. § 25, nr. 2, hvorved overtrædelse af det meddelte forbud også vil kunne føre til politianmeldelse i henhold til § 33, stk. 1, nr. 4. I de for denne sag relevante hændelsesforløb har styrelsen sendt indskærpelser.

At en sådan indskærpelse ikke kan prøves ved domstolene er også fastslået af Vestre Landsret ved dom af 17. januar 2023 i sag BS-26977/2021-VLR, fremlagt som bilag CD. I den sag havde en myndighed, efter ved et kontrolbesøg at have konstateret overtrædelser af lovgivningen, indskærpet over for den pågældende private virksomhed, at reglerne i lovgivningen fremover skulle overholdes. Det fremgik samtidig, at i de tilfælde, myndigheden ved fremtidige kontrolbesøg igen måtte konstatere grove overtrædelser af reglerne, ville det som udgangspunkt medføre en tilbagekaldelse af autorisation til den pågældende produktion. Landsretten fandt, at indskærpelsen ikke var en afgørelse i forvaltningslovens forstand, der kunne tilsidesættes som ugyldig, hvorefter myndigheden også blev frifundet.

Sikkerhedsstyrelsen gør gældende, at indskærpelserne i den foreliggende sag, ligesom indskærpelserne i Veste Landsrets dom af 17. januar 2023, hvor myndigheden indskærpede reglernes efterlevelse, også efter deres indhold falder uden for afgørelsesbegrebet i forvaltningsloven, og dermed uden for noget hvis gyldighed med mening kan prøves. Det forhold, at myndigheden i Vestre Landsrets dom forinden indskærpelserne havde truffet afgørelse om midlertidigt salgsforbud, kan ikke føre til en anden vurdering.

Indskærpelserne meddelt af Sikkerhedsstyrelsen i forbindelse med de online tilsyn i sagerne 1-6 er efter deres indhold utvivlsomt indskærpelser. Foruden en overskrift med ordlyden ” *Indskærpelse vedrørende ulovlig markedsføring af produkter med en kendetegnende aroma af andet end tobak og mentol* ” indeholder indskærpelserne en uddybende beskrivelse af de af Sikkerhedsstyrelsen konstaterede lovovertrædelser, herunder hvilke produkter styrelsen har konstateret ikke lever op til lovens krav, og hvilke krav produkterne ikke lever op til. Af indskærpelserne fremgår således: ”*Vi skriver til dig, fordi vi har konstateret, at du på din hjemmeside [...] sælger en eller flere [...] produkttyper [...] med en kendetegnende aroma af andet end tobak og mentol. Det er ikke lovligt at markedsføre ovenstående produkter, når de har en kendetegnende aroma af andet end tobak og mentol*”.

Indskærpelserne (i sagerne 1-6) indeholder desuden henvisning til og citering af de relevante lovbestemmelser samt relevante lovforarbejder eller bekendtgørelser udstedt i medfør af loven indeholdende yderligere beskrivelse af kravene til produkterne. Endelig har Sikkerhedsstyrelsen i indskærpelsen orienteret om, at *"sagen er indstillet til juridisk vurdering med henblik på politianmeldelse"*. De produkter, der er omfattet af indskærpelserne, og som Sikkerhedsstyrelsen således har vurderet ikke efterlever kravene i lov om elektroniske cigaretter m.v., er som angivet i svarskrift af 1. november 2023 oplistet i bilag 1 til indskærpelserne, hvor der også er indsat et link til dokumentation for billedmaterialet fra hjemmesiden.

Også indholdet af indskærpelserne meddelt af Sikkerhedsstyrelsen i forbindelse med de fysiske tilsyn i sagerne 7-16 og 19 er efter deres indhold at anse som indskærpelser. Foruden en overskrift med ordlyden: *"Indskærpelse vedrørende ulovlig markedsføring af elektroniske cigaretter m.v."* meddeler Sikkerhedsstyrelsen i indskærpelserne: *"Ved gennemgang af, om virksomheden overholder reglerne for salg af elektroniske cigaretter m.v., har vi konstateret nedenstående overtrædelser"*. Herefter har styrelsen sat kryds ud for de overtrædelser, styrelsen har konstateret ved gennemgangen ved det fysiske tilsyn, herunder f.eks.: *"Du markedsfører en ulovlig kendetegnende aroma til brug i elektroniske cigaretter"* og/eller *"Produktet opfylder ikke kravene til standardiseret udformning"*. Indskærpelserne indeholder dertil en henvisning til og citering af de relevante lovbestemmelser samt relevante lovforarbejder eller bekendtgørelser udstedt i medfør af loven indeholdende yderligere beskrivelse af kravene til produkterne.

Efter konstateringen af lovovertrædelserne (i sagerne 7-16 og 19) har Sikkerhedsstyrelsen orienteret om, at *"Der indstilles desuden til juridisk vurdering med henblik på politianmeldelse"* eller *"Du blev den [...] orienteret om, at der var foretaget politianmeldelse på baggrund af tilsynet"*. I indskærpelsen er det dernæst angivet, hvad forhandleren ved tilsynet har udtalt til Sikkerhedsstyrelsen, herunder f.eks. *"Produkt 1-10 er til eget forbrug"* eller *"Produkterne er til aromaterapi"*, samt hvad styrelsen har oplyst forhandleren, f.eks. *"Produkt 1-10 er fundet i skuffe bag disken"* eller *"Der blev under tilsynet solgt 'lakrids-aroma' sammen med brænder til e-cigaretter"*, jf. som eksempel indskærpelserne meddelt i sag nr. 10 (bilag AO) og sag nr. 12 (bilag AX). De produkter, der er omfattet af indskærpelsen, og som Sikkerhedsstyrelsen således har vurderet ikke efterlever kravene i lov om elektroniske cigaretter m.v., er som angivet i svarskrift af 1. november 2023 oplistet i indskærpelserne i et skema indeholdende produktets navn, type af overtrædelse og antal pakker.

Sikkerhedsstyrelsen kan oplyse, at styrelsen har ændret ordlyden af sine indskærpelser i anledning af den foreliggende retssag. I lyset af at styrelsens indskærpelse af reglerne efter det af sagsøgerne anførte kunne give anledning til misforståelse, har styrelsen valgt at ændre formuleringen af indskærpelserne, således at styrelsen for fremtiden indskærper, at det er forhandlerens ansvar at sikre, at forbud og pligter i lovbekendtgørelsen skal overholdes. Formuleringen i indskærpelserne er således ændret for at fjerne enhver form for risiko for misforståelser. Sikkerhedsstyrelsen bemærker i den forbindelse, at det – uanset om og hvordan det er meddelt sagsøgerne – er forbudt at markedsføre produkter i strid med lov om elektroniske cigaretter m.v., og at fortsat markedsføring i strid med loven vil medføre risiko for yderligere sanktioner.

Sikkerhedsstyrelsen kan i forlængelse heraf oplyse, at hensigten med den tidligere formulering af indskærpelserne var at opfordre forhandlerne til at standse salget af de efter styrelsens vurdering ulovligt markedsførte produkter for at undgå yderligere sanktioner.

Sikkerhedsstyrelsen har i forbindelse med den enkelte indskærpelse oplyst, at sagen vil blive vurderet juridisk med henblik på en eventuel politianmeldelse. ”Konsekvensen” af indskærpelsen er således også blot, som også tilkendegivet over for forhandleren, at sagen vil undergå yderligere vurdering, og at en sådan yderligere vurdering kan føre til, at styrelsen vil indgive politianmeldelse.

Alle indskærpelserne er også faktisk blevet fulgt op med indgivelse af en politianmeldelse. Ved indgivelsen af en politianmeldelse er der på samme måde alene tale om en procesbeslutning og ikke en forvaltningsretlig afgørelse, jf. også Vestre Landsrets dom af 17. februar 2016 som udgivet i UfR 2016 side 2034.

Det er Anklagemyndigheden, der, efter systematikken og kompetencefordelingen i lov om elektroniske cigaretter, kan træffe afgørelse i sagen og herunder sanktionere en eventuel overtrædelse. Sagsøgerne kan ikke i denne sag foregribe Anklagemyndighedens afgørelser ved at anlægge sag mod Sikkerhedsstyrelsen i anledning af de meddelte indskærpelser.

Allerede derfor skal der ske frifindelse af Sikkerhedsstyrelsen for de af sagsøgerne nedlagte anerkendelsespåstande i relation til sagerne 1-16 og 19.

5.1.2 Sikkerhedsstyrelsen havde utvivlsomt grundlag for at meddele indskærpelserne

*5.1.2.1 Særligt i forhold til indskærpelserne vedrørende § 25 a, stk. 1 (kende-
tegnende aroma)*

I 16 sager har Sikkerhedsstyrelsen meddelt indskærpelse af lov om elektroniske cigaretter m.v., jf. § 25 a, stk. 1. I alle sager har -styrelsen utvivlsomt haft grundlag for at anse samtlige produkter, der er indskærpet efter § 25 a, stk. 1, som markedsført med en kendeteg -
nende aroma af andet end mentol eller tobak, herunder med en aroma af bl.a. slik, sodavand, kaffe, frugt eller lignende.

F.eks. angiver alle produkternes navn eller beskrivelse i sag nr. 1 utvivl -
somt, at der er tale om et produkt med en kendetegnende aroma af an -
det end mentol eller tobak. Produkterne omfattet af indskærpelsen har f.eks. følgende navn eller beskrivelse: ”*Vanilla Custard*”, ”*Don cristo cof fee*”, ”*Sesame*”, ”*Pistachio*”, ”*Caramel tobacco*”, ”*Melon n straw*”, ”*Kiwi*”, ”*Kola*”, ”*Blåbær*”, ”*Banana*”, ”*Coconut*” m.v. Se bilag A og bilag B. Produkternes udseende angiver utvivlsomt også, at der er tale om et produkt med en kendetegnende aroma af andet end mentol eller tobak. På nogle produkter eller i forbindelse med præsentationen af produktet på hjemmesiden er der billeder af eksempelvis en kop kaffe, kaffebøn -
ner, pistacienødder, jordbær, melon m.v. Se bilag B.

Sagsøgerne har gjort gældende, at Sikkerhedsstyrelsens vurdering af produkterne på baggrund af ”produktbeskrivelser” er uholdbar, og at Sikkerhedsstyrelsen ikke i sagerne har foretaget en konkret undersø -
gelse af produkternes indhold med henblik på at udrede, om produktet rent faktisk indeholder en eller flere smage med en kendetegnende eller fremtrædende aroma af andet end mentol eller tobak. Sagsøgerne hen -
viser i den forbindelse til en sag mod en forhandler, som ikke er omfat -
tet af denne retssag, hvor Sikkerhedsstyrelsen havde udtaget produkter til sensorisk laboratorietest med henblik på at undersøge, om produk -
terne indeholdt en kendetegnende aroma af andet end mentol eller to -
bak. Sagsøgerne har anført, at den nyopstartede proces fra -
styrelsen skulle være en anerkendelse af, at produkternes navn eller ti -
tel ikke er et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om produkterne er i strid med § 25 a, stk. 1, og at den fagtekniske undersøgelse vidner om, at et produkt ifølge FORCE Technology skal indeholde minimum 50 % af ”*Anden fremtrædende aroma*”, før produktet kan anses for at være i strid med § 25 a, stk. 1.

Sikkerhedsstyrelsen kan til dette oplyse, først, at analyseopgaven har været i udbud, og at analyseopgaven herefter varetages af FORCE Te -

chnology. Sikkerhedsstyrelsen har ingen indflydelse på den af FORCE Technology anvendte analysemetode til at løse den af Sikkerhedsstyrelsen udbudte opgave. Det sikrer, at styrelsen er uafhængig og upartisk i forhold til analyseresultatet.

Efter FORCE Technology's analysemetode – de såkaldte sensoriske analyser – er et produkt vurderet til at have en kendetegnende aroma af andet end mentol eller tobak, når 50 % eller flere af de samlede svar fra panelisterne identificerer en anden kendetegnende aroma (lugt i FORCE's termer) end mentol og tobak (eller neutral). Det er uden betydnings, hvilken kendetegnende aroma af andet end mentol eller tobak og i hvilken grad en given kendetegnende aroma af andet end mentol eller tobak træder frem hos den enkelte panelist, såfremt minimum 50 % af panelisterne har identificeret en kendetegnende aroma af andet end mentol eller tobak. Det er ikke et krav, at panelisterne identificerer den samme kendetegnende aroma af andet end mentol eller tobak. Det er således udtryk for en fejltolkning, når sagsøgerne har anført, at et produkt skal indeholde minimum 50 % anden fremtrædende aroma, før produktet kan anses for at være i strid med § 25 a, stk. 1.

Sikkerhedsstyrelsen kan dertil oplyse, at den proaktive indsats, som vedrører anvendelse af FORCE's analyseresultater, og som sagsøger henviser til, udelukkende drejer sig om produkter, der er markedsført med lovlig kendetegnende aroma. Analyseproceduren iværksættes altså ikke, hvis produktets navn, beskrivelse eller produktpræsentation i øvrigt er tilstrækkeligt til at vurdere, at produktet markedsføres i strid med lov om elektroniske cigaretter § 25 a, stk. 1. Analyseproceduren medfører på den baggrund ikke – som ellers anført af sagsøgerne – at et produkts navn eller titel ikke er tilstrækkeligt til at vurdere, om produktet markedsføres i strid med § 25 a, stk. 1.

Når et produkt direkte i navnet, beskrivelsen eller produktpræsentation i øvrigt angiver en aroma af andet end mentol eller tobak, er der utvivlsomt grundlag for at anse produktet som omfattet af forbuddet i lov om elektroniske cigaretter m.v., jf. § 25 a, stk. 1, og der er helt åbenlyst grundlag for at anse dette som værende i strid med formålet med forbuddet, nemlig at undgå at gøre anvendelse af elektroniske cigaretter mere tiltrækkende, navnlig for unge, ved brug af kendetegnende aromaer. Hvordan produktet i øvrigt er sammensat, kan således ikke føre til en anden vurdering af, om produktet er markedsført i overensstemmelse med bestemmelsen.

Sikkerhedsstyrelsen kan i øvrigt oplyse, at der ikke er tale om en ny procedure iværksat efter stævningen i denne sag, men om en proaktiv indsats med opstart i første kvartal 2023.

Sikkerhedsstyrelsen har i henhold til parterne (og herunder sagerne) omfattet af denne retssag – og i henhold til dagældende regulering – vurderet og fundet, at når et produkt direkte i navnet, beskrivelsen eller produktpræsentation i øvrigt angiver en aroma af andet end mentol el -
 ler tobak, er der utvivlsomt grundlag for at anse produktet som omfat -
 tet af forbuddet i lov om elektroniske cigaretter m.v., jf. § 25 a, stk. 1, og
 dermed som værende i strid med formålet med forbuddet, nemlig at undgå at
 gøre anvendelse af elektroniske cigaretter mere tiltrækkende, navnlig for unge,
 ved brug af kendetegnende aromaer.

Det understøttes ligeledes af lovændringen i 2024 (redegjort for ovenfor afsnit 4.2.3), at produktpræsentationen har været afgørende set i for -
 hold til praksis efter de tidligere gældende (og for denne retssag rele -
 vante) regler, og at det har været hensigten at opretholde denne praksis
 også efter lovændringen. Produktpræsentationen *har* således været og
er fortsat en afgørende faktor i de tilfælde (som for parterne/sagerne omfattet af
 denne retssag), hvor produktpræsentationen f.eks. i form af
 billeder eller tekst er egnet til at få forbrugeren til at tro, at produktet in -
 deholder en kendetegnende aroma.

5.1.2.2 Særligt i forhold til indskærpelserne vedrørende § 9 a, stk. 1

I ni sager har Sikkerhedsstyrelsen meddelt indskærpelse af lov om elek -
 troniske cigaretter § 9, stk. 1. I alle sager har Sikkerhedsstyrelsen utvivl -
 somt haft grundlag for at anse samtlige produkter, der er indskærpet
 efter § 9 a, stk. 1, for markedsført, uden det er sikret, at produkterne le -
 ver op til kravene om standardiseret udformning, som er nærmere fast -
 sat i bekendtgørelsen om standardisering.

Til illustration kan nævnes produktet ” *Nautilus 2S replacement atomizer (mesh coil) 20-25W* ” i sag nr. 7. Hvor produktet ikke lever op til kravene om standardiseret udformning, da enkeltindpakningen er sort med sorte, lodrette, blanke striber, da produktet er afbilledet med en hvid
 tegning i midten på forsiden, og da teksten på enkeltpakningen er or -
 ange/guld og hvid, se bilag Æ, side 3.

Der har således været grundlag for at vurdere, at produktet ikke efterle -
 vede kravet om standardiseret udformning i bekendtgørelsens § 3, stk. 1, om, at
 enkeltindpakningens ydre emballage skal være mat Pantone
 448 C, da enkeltindpakningens ydre emballage er sort med sorte, lod -

rette, blanke striber, produktet er afbilledet på den ydre overflade af en keltindpakningen, og da teksten på enkeltindpakningen er orange/guld og hvid. -

Allerede fordi produktet ikke efterlever farvekravet i bekendtgørelsens § 3, stk. 1, burde det efter Sikkerhedsstyrelsens vurdering have stået klart for forhandleren, at kravene til standardiseret udformning ikke er efterlevet. Sikkerhedsstyrelsen henviser i den forbindelse til det før nævnte om styrelsens interne praksis, herunder at styrelsen indskærper reglerne og foretager politianmeldelse, hvis det selv for forhandleren bør stå klart, at kravene til standardiseret udformning ikke er efterlevet. Det forhold, at produktet ikke efterlever øvrige krav til standardiseret udformning, er henset til styrelsens interne praksis således ikke indskærpet. -

Der har på baggrund af ovenstående således utvivlsomt været anledning til at indskærpe reglerne over for sagsøgerne om ikke at markedsføre produkter uden at sikre, at produkterne levede op til kravene om standardiseret udformning i lov om elektroniske cigaretter og den tilhørende bekendtgørelse. -

5.1.3 Sagernes efterfølgende strafferetlige forløb understøtter, at hedsstyrelsens indskærpelser er netop indskærpelser, og at styrelsen utvivlsomt havde grundlag for at meddele dem

Sagerne har efter de af Sikkerhedsstyrelsen meddelte indskærpelser været undergivet vurdering først af Sikkerhedsstyrelsen med henblik på politianmeldelse og dernæst en efterfølgende behandling og vurdering fra Anklagemyndighedens og/eller domstolens side (straffesager/straf fedomme). -

For så vidt angår de **17 sager** (sag nr. 1-16 og sag nr. 19), der angår § 9 a, stk. 1 og/eller § 25 a, stk. 1, kan sagernes udvikling efter Sikkerhedsstyrelsen meddelte indskærpelser opgøres på denne måde: -

Sikkerhedsstyrelsen har foretaget **politianmeldelse** i alle **17 sager**. Politianmeldelsen er i alle 17 sager foretaget i overensstemmelse med den af Sikkerhedsstyrelsen meddelte (og i visse tilfælde berigtigede) indskærpelse over for den pågældende part. Den eneste undtagelse er sag nr. 9, hvor Sikkerhedsstyrelsen korrigerede sin politianmeldelse på baggrund af en forkert angivelse af mg/ml i ét produkt omfattet af indskærpelsen (nærmere ovenfor afsnit 1.1.9). -

Anklagemyndigheden har ud af de 17 sager **droppet 1 sag**, idet den pågældende part var gået konkurs. Det drejer sig om sag nr. 10.

Anklagemyndigheden har i de resterende **16 sager** enten udstedt bødeforlæg som vedtaget af parten (1 sag), rejst tiltale (9 sager) eller igangsat behandling/vurdering (6 sager). Det følger således, at:

Anklagemyndigheden har ud af de 16 sager i **1 sag** udstedt et **bødeforlæg**, som er blevet vedtaget af den pågældende part. Det drejer sig om sag nr. 12. Det vedtagne bødeforlæg omfatter de samme produkter, som var omfattet af Sikkerhedsstyrelsens indskærpelse over for den pågældende part.

Anklagemyndigheden har ud af de 16 sager herudover rejst **tiltale i 9 sager**. Det drejer sig om sag nr. 1, 6, 8, 9, 11, 13, 14, 16 og 19. I de sager, hvor Sikkerhedsstyrelsen er i besiddelse af nærmere oplysninger om indholdet af tiltalen, kan det udledes, at tiltalen omfatter det samme produktantal, som var omfattet af Sikkerhedsstyrelsens indskærpelse over for og politianmeldelse af den pågældende part.

Domstolene har ud af de 9 sager, hvori der er blevet rejst tiltale, afsagt **dom i 2 sager**. Det drejer sig om sag nr. 1 og nr. 13. I de 2 sager blev de pågældende parter dømt i overensstemmelse med anklageskriftet og den bagvedliggende anmeldelse fra Sikkerhedsstyrelsen.

I de resterende **7 sager** ud af de 9 sager, hvor der er blevet rejst tiltale, **afventes hovedforhandlingen** af sagen (straffesagen). Det drejer sig om sag nr. 6, 8, 9, 11, 14, 16 og 19.

Anklagemyndigheden har i de resterende **6 sager** ud af de 16 sager oplyst, at **sagerne afventer behandling og/eller vurdering** i forhold til eventuel tiltalerejsning. Det drejer sig om sag nr. 2, 3, 4, 5, 7 og 15. Herfor følger en oversigt over sag nr. 1-16 og 19:

Sagsnr.	Sikkerhedsstyrelsen	Anklagemyndigheden og domstolene (straffesager)					
	Politianmeldelse	Sag droppet	Afventer vurdering	Bødeforlæg vedtaget	Tiltale rejst	Hovedforhandling afventer	Dom afsagt
1	X				X		X
2	X		X				
3	X		X				
4	X		X				
5	X		X				

6	X				X	X	
7	X		X				
8	X				X	X	
9	X				X	X	
10	X	X					
11	X				X	X	
12	X			X			
13	X				X		X
14	X				X	X	
15	X		X				
16	X				X	X	
19	X				X	X	
I alt	17	1	6	1	9	7	2

De indskærpelser, som er genstand for denne (civile) retssag, har skullet tjene som og har også rent faktisk tjent som (netop) en indskærpelse over for den pågældende part, hvorved

Sikkerhedsstyrelsen har gjort opmærksom på, at Sikkerhedsstyrelsen (som kontrol- og tilsynsmyndighed) umiddelbart har fundet, at reglerne i lov om elektroniske cigaretter ikke har været efterlevet, og at der derfor har været grundlag for en vurdering og afgørelse – i overensstemmelse med kompetencefordelingen – i strafferetligt regi og herunder ved Anklagemyndigheden og eventuelt domstolene (i forbindelse med en efterfølgende straffesag).

Forløbene, som er skitseret i de ovenstående afsnit, er med til at understøtte, at Sikkerhedsstyrelsens indskærpelser netop er indskærpelser, og at disse indskærpelser kun er et led (og herunder et indledende led) i forbindelse med den strafferetlige vurdering og afgørelse, som er forudsat at skulle foretages, og som også rent faktisk er/bliver foretaget.

Sikkerhedsstyrelsen har endvidere indhentet oplysninger fra Anklagemyndigheden om afsagte domme over for personer (fysiske og juridiske), som ikke er omfattet af denne retssag. Disse oplysninger er med til at understøtte 1) at det er Anklagemyndigheden og domstolene, der er tillagt den egentlige kompetence i disse sagstyper til hhv. at rejse tiltale og afsige dom, og 2) at der rent faktisk hhv. rejses tiltale og afsiges dom i disse sagstyper.

På baggrund af de modtagne oplysninger kan det konstateres, at der – ud over de 2 afsagte domme over for parterne i sag nr. 1 og sag nr. 13 i denne retssag – er afsagt i alt **22 domme** vedrørende overtrædelse af lov om elektroniske cigaretter, jf. § 25 a (kendetegnende aroma). 20 af dommene bygger på en indledende politianmeldelse fra Sikkerhedsstyrelsen.

I **20 domme** ud af de 22 domme er den pågældende part (den tiltalte) blevet fundet **skyldig** i en overtrædelse af § 25 a. For så vidt angår de **2 domme**, hvor den pågældende part/tiltalte **ikke blev fundet skyldig**, vedrørte den ene sag markedsføring via en Facebook-profil, og Anklagemyndigheden påstod frifindelse efter partsforklaring i sagen. I den anden sag var der indtrådt forældelse. For så vidt angår de **20 domme**, hvor den pågældende part (den tiltalte) er fundet **skyldig** i overtrædelse af § 25 a, foreligger der **9 udeblivelsesdomme, 2 tilståelsesdomme** og **9 domme**, hvor retten efter en fuld materiel prøvelse har statueret overtrædelse af § 25 a.

5.2 Til støtte for Sikkerhedsstyrelsens frifindelsespåstand over for sagsøgernes påstand 2, nr. 1 og 2 (sag nr. 17)

I relation til sag nr. 17 gør Sikkerhedsstyrelsen overordnet gældende, at der skal ske frifindelse, idet der ikke er grundlag for at tilsidesætte styrelsens afgørelse. Afgørelsen er ikke behæftet med mangler, og sagsøgerne er ikke fremkommet med noget, som kan føre til en ændret vurdering.

Det bemærkes i den forbindelse, at sagsøgerne har anlagt denne sag, inden afgørelsen overhovedet var truffet af Sikkerhedsstyrelsen. Sagsøgerne har således også alene henvist til og fremlagt partshøringen. Genstanden for prøvelsen er dog styrelsens afgørelse fremlagt som sagens bilag BT.

Sikkerhedsstyrelsen har ved styrelsens tilsyn fundet produkter, der efter opslag i Sikkerhedsstyrelsens offentlige register over e-cigaretprodukter, der lovligt kan markedsføres i Danmark (anmeldte produkter), ikke fremgik heraf. Der er ikke påvist fejl i det faktuelle grundlag for styrelsens afgørelse af betydning for afgørelsens lovlighed.

Sagsøgerne har gjort gældende, at produkterne omfattet af afgørelserne ikke er anmeldelsespligtige efter bestemmelserne. Sagsøgerne har herunder anført, at produkterne omfattet af afgørelsen ikke er særskilt anmeldelsespligtige, idet der er tale om en shopfunktionalitet bestående af et anmeldelsespligtigt og et ikke-anmeldelsespligtigt produkt (f.eks. PG- / VG-væske 100 ml og nikotinbase 3 mg).

Sikkerhedsstyrelsen bemærker indledningsvist, at det er ubestridt, at navnet på produkterne angivet som ”shopfunktionalitet” eller ”kit” af sagsøgerne ikke fremgår af Sikkerhedsstyrelsens offentlige register over anmeldte e-cigaretprodukter, der er lovligt at markedsføre i Danmark.

Formålet med anmeldelsespligten og offentliggørelsen af anmeldte produkter er først og fremmest et forbrugerhensyn, herunder at forbrugere med offentliggørelsen af en liste over anmeldte elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere vil få mulighed for at orientere sig om, hvilke elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med nikotin der markedsføres lovligt her i landet, samt at forbrugeren hermed vil få hjælp til aktivt at fravælge produkter, der måtte være ulovlige, jf. de specielle bemærkninger til § 6 i lovforslag nr. 144 af 26. februar 2016.

Formålet med anmeldelsespligten er ifølge lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.3.3, også, at de produkter, der markedsføres i Danmark, lever op til en række minimumskrav til kvalitet og sikkerhed, og at myndighederne får et overblik over, hvilke konkrete produkter der markedsføres her i landet, hvilket vil lette kontrollen med produkterne.

Efter de specielle bemærkninger til § 5, stk. 1, kan elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere bl.a. adskille sig fra hinanden i kraft af navn, varemærke og fabrikant eller ved at være til engangsbrug eller genopfyldelig. Men de kan også adskille sig fra hinanden i kraft af styrken i den nikotinholdige væske og indholdet af tilsætningsstoffer.

Markedsføres produkter under et andet produkt- eller handelsnavn, end det navn produktet er anmeldt under efter lov om elektroniske cigaretter, kan forbrugere ikke orientere sig om, hvorvidt der er tale om et lovligt produkt, og Sikkerhedsstyrelsen kan ikke føre et effektivt tilsyn med produkterne. Det må som minimum kræves, at det klart og utvetydigt fremgår, under hvilket navn de produkter, en ”shopfunktion” eller et ”kit” består af, er anmeldt under. Det er ikke tilfældet for de af afgørelsen i sag nr. 17 omfattede produkter.

Sagsøgerne har endvidere anført, at produkterne PG- / VG-væske ikke er et anmeldelsespligtigt produkt, idet det ikke er en ”genopfyldningsbeholder uden nikotin” i lovens forstand, jf. lov om elektroniske cigaretter § 2, nr. 4, da væsken ikke er dampklar. Sagsøgerne anfører desuden, at PG- / VG-væske er et benyttet blandingsmiddel, der bruges i bl.a. kage, sodavand m.v., uden at forhandlere heraf har pligt til at anmelde produktet.

En genopfyldningsbeholder er en beholder, der indeholder en væske med eller uden nikotin, som anvendes til genopfyldning af en elektronisk cigaret, jf. lovens § 2, nr. 2 og 4. Beholderen med væsken skal således kunne *anvendes* til genopfyldning af en elektronisk cigaret.

Det gælder, uanset om væsken skal fortyndes eller blandes op, inden genopfyldning kan ske, og inden væsken kan anvendes til forbrug af nikotinholdig eller ikke-nikotinholdig damp.

Produkterne PG- / VG-væske er markedsført som et produkt, der kan anvendes til genopfyldning af en elektronisk cigaret, og er omfattet af definitionen i lovens § 2, nr. 2 eller 4. Produkterne er derfor anmeldelsespligtige efter § 5, stk. 1, eller § 5 b, stk. 1.

4 Med lovforslag nr. 61 af 8. oktober 2020 blev også ikke-nikotinholdige produkter anmeldelsespligtige, jf. de specielle bemærkninger til nr. 6.

Det forhold, at andre produkter ikke er anmeldelses- og gebyrpligtige, selvom de indeholder PG / VG, herunder kage, slik, sodavand m.v., kan ikke føre til en anden vurdering. Kan produktet anvendes til genopfyldning af elektroniske cigaretter, vil produktet være anmeldelsespligtigt efter § 5, stk. 1, eller § 5 b, stk. 1, sammenholdt med § 2, nr. 2 eller 4, uanset at dette skal fortyndes eller blandes op, før det kan dampes.

Retten i Esbjerg har i en dom af 30. november 2023, der er fremlagt som bilag CE, fastslået, at produkter, der ved sammenblanding med andre produkter kunne anvendes til genopfyldning af en elektronisk cigaret, var omfattet af definitionen i lov om elektroniske cigaretter m.v., jf. § 2, nr. 4, idet der var tale om beholdere, der indeholder en væske uden nikotin, som kan anvendes til genopfyldning af en elektronisk cigaret uden nikotin. Der var således ikke som anført af tiltalte tale om en ”råvare”, men en ”genopfyldningsbeholder”. Produktet var på den baggrund omfattet af lov om elektroniske cigaretter m.v. og skulle derfor efterleve kravene i lov om elektroniske cigaretter, § 9 a, stk. 1.

Dommen fastslår, at også ikke-dampklar væske kan anses for at være en ”genopfyldningsbeholder” efter lov om elektroniske cigaretter m.v. Produkterne PG- / VG-væske er på den baggrund at anse som ”genopfyldningsbeholdere” og er derfor anmeldelses- og gebyrpligtige efter § 5, stk. 1, eller § 5 b, stk. 1.

Sikkerhedsstyrelsen har i den pågældende sag med rette truffet afgørelse om markedsføringsforbud i henhold til § 25, nr. 1, idet styrelsen har kunnet konstatere, at forhandleren i strid med § 5, stk. 1, hhv. § 5 b, stk. 1, har markedsført produkter, der ikke var anmeldt til Sikkerhedsstyrelsen.

Sikkerhedsstyrelsen har endvidere foretaget partshøring, jf. bilag 17, og Sikkerhedsstyrelsen har i afgørelsen taget stilling til det i forbindelse med det i partshøringen anførte, jf. bilag BT. Sikkerhedsstyrelsens afgørelse er behørigt begrundet, da det tydeligt fremgår, at afgørelsen angår manglende anmeldelse af en række produkter, som parten markedsfører.

Sikkerhedsstyrelsens afgørelse er til fulde i overensstemmelse med det foreliggende retsgrundlag, og sagsøgerne har ikke påvist noget grundlag for, at afgørelsen skal tilsidesættes. Afgørelsen både må og skal herefter også opretholdes, og Sikkerhedsstyrelsen frifindes for påstand 2 i relation til afgørelsen om markedsføringsforbud.

5.3 . Til støtte for Sikkerhedsstyrelsens frifindelsespåstand over for 3 sagsøgernes påstand 3

Sikkerhedsstyrelsen bestrider, at der er grundlag for noget erstatningskrav. Sagsøgerne har således ikke godtgjort noget grundlag for en erstatningspligt for Sikkerhedsstyrelsen.”

Rettens begrundelse og resultat

Påstand 1

Det er mellem parterne ubestridt, at der i lov om elektroniske cigaretter m.v. ikke var hjemmel for Sikkerhedsstyrelsen til at forbyde en markedsføring om -
fattet af lovens dagældende § 25 a om det såkaldte ”smagsforbud”, dvs. mar -
kedsføring af elektroniske cigaretter, genopfyldningsbeholdere med og uden ni -
kotin og smagsstoffer til brug i elektroniske cigaretter med en kendetegnende aroma af
andet end mentol eller tobak.

Efter bevisførelsen lægger retten til grund, at der i forbindelse med såvel de ud -
førte online tilsyn af forhandlernes hjemmeside og de fysiske tilsyn i forhand -
lernes butikker blev sendt, respektivt udleveret skriftligt materiale med besked -
om, at forhandlerne straks skulle standse salget af de pågældende produkter,
som Sikkerhedsstyrelsen vurderede var i strid med § 25 a, stk. 1, i lov om elek -
troniske cigaretter m.v.

Sikkerhedsstyrelsen har – uanset om meddelelserne alene omfatter § 25 a, stk. 1,
eller tillige § 9 a, stk. 1 – gjort gældende, at disse meddelelser ikke skulle opfat -
tes som en afgørelse om et markedsføringsforbud, og at det beror på en misfor -
ståelse herom fra forhandlernes side om kompetencefordelingen mellem på den -
ene side Sikkerhedsstyrelsen og på den anden side politi og anklagemyndig -
hed, idet Sikkerhedsstyrelsen slet ikke har adgang til at træffe sådanne afgørel -
ser, der alene er udtryk for indskærpelser med oplysning om, at forholdet vil

blive vurderet med henblik på politianmeldelse og om de juridiske konsekvenser. Sikkerhedsstyrelsen har herunder gjort gældende, at der således ikke er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand. -

Sikkerhedsstyrelsen er en offentlig forvaltningsmyndighed, der kan træffe afgørelser på baggrund af bl.a. lov om elektroniske cigaretter m.v. Forvaltningsloven finder således anvendelse på de afgørelser, som Sikkerhedsstyrelsen måtte træffe, jf. lovens §§ 1 og 2. -

Det fremgår af forarbejderne til § 2 i forvaltningsloven, (LFF 1985 4), bl.a., at der med udtrykket ”truffet afgørelse” sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Det fremgår videre, at en indstilling eller en udtalelse til en anden forvaltningsmyndighed til brug for en sags afgørelse ikke er en afgørelse i lovens forstand, uanset om høringssvaret måtte være bindende for den hørende myndighed, ligesom en beslutning om at en sag skal tages under behandling eller oversendes til en anden myndighed med henblik på, at denne træffer afgørelse, heller ikke er afgørelser, der fastsætter, hvad der er eller skal være ret i de pågældende tilfælde. -

Ved vurderingen af om der er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, må det tillige tillægges vægt, hvilken betydning en forvaltningsakt har for parten, og det er uden betydning, om den pågældende forvaltningsakt betegnes som en afgørelse, beslutning eller lignende. -

På denne baggrund og under hensyn til meddelelsernes karakter og indhold om ”straks at standse salget af produkterne” og den indgribende økonomiske, juridiske og strafferetlige betydning det kan medføre - og til dels allerede har medført - for de enkelte forhandlere, finder retten, at forhandlerne med denne formulering med rette måtte have opfattet meddelelserne som en afgørelse om et forbud mod at markedsføre de pågældende produkter og dermed et markedsføringsforbud, som styrelsen ikke havde hjemmel til at udstede. -

Da der således ikke var hjemmel til at træffe afgørelse om et sådant forbud, og uanset om Sikkerhedsstyrelsens afgørelser måtte have været materielt berettigede, tager retten herefter sagsøgernes påstand 1 til følge således, at Sikkerhedsstyrelsen skal anerkende, at de i påstand 1 anførte afgørelser er ugyldige. -

Påstand 2

Underpåstand 1 – Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 27. september 2023 i sagen TIL 80-013895 – Sagsøger 5:

Efter henholdsvis § 5, stk. 1, og § 5 b, stk. 1, i dagældende lov om elektroniske cigaretter m.v. måtte elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med nikotin (§ 5, stk. 1), respektivt genopfyldningsbeholdere uden nikotin (§ 5 b, stk. 1), kun markedsføres her i landet, hvis de var anmeldt til Sikkerhedsstyrelsen.

Ved brev af 27. september 2023 til Sagsøger 5 i forhold til Hjemmeside 2 traf Sikkerhedsstyrelsen afgørelse om markedsføringsforbud og påbud om tilbagetrækning af en række nærmere angivne produkter i form af genopfyldningsbeholdere. Styrelsen henviste bl.a. til reglerne om anmeldelsespligt, jf. § 5, stk. 1, og § 5 b, stk. 1, i førnævnte lov.

Såfremt betingelserne herfor er opfyldt, har Sikkerhedsstyrelsen haft hjemmel til at træffe den pågældende afgørelse, jf. lovens § 25, nr. 1.

Det er ubestridt, at de som bilag 1 til afgørelsen af 27. september 2023 nævnte produkter (genopfyldningsbeholdere) ikke var anmeldt til Sikkerhedsstyrelsen.

Der er tale om genopfyldningsbeholdere uden nikotin med en væske, der ved sammenblanding med andre produkter, som f.eks. aroma, kan anvendes til genopfyldning af en elektronisk cigaret, jf. dagældende lov om elektroniske cigaretter m.v. § 2, nr. 4.

Det fremgår af forarbejderne til lov om elektroniske cigaretter m.v. bl.a. følgende:

” ...

2.3.3. Sundheds- og Ældreministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Med baggrund i de overvejelser, der fremgår af pkt. 2.1. ovenfor, er det Sundheds- og Ældreministeriets opfattelse, at der bør indføres en anmeldelsesordning for elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med nikotin og elektroniske cigaretter, der kan anvendes til forbrug af nikotinholdig damp.

Det skal sikre, at de elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med nikotin, der markedsføres i Danmark, lever op til en række minimumskrav til kvalitet og sikkerhed. Det skal samtidig sikre, at myndighederne får et overblik over, hvilke konkrete produkter, der markedsføres her i landet, da det vil gøre det lettere at føre kontrol med produkterne.

Det foreslås på den baggrund at indføre en pligt til inden markedsføring at anmelde elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med nikotin og elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med nikotin og elektroniske cigaretter, der kan anvendes til forbrug af nikotin, til Sikkerhedsstyrelsen, der er en styrelse, under Erhvervs- og Vækstministeriet.

...”

På den baggrund og uanset om der – som gjort gældende af sagsøgeren – har været tale om, at nogle produkter med PG (propylene glycol)/VG (vegetabilsk glycerin) væske har haft en sådan konsistens, at der ikke var en dampklar væske, der kunne anvendes i en e-cigarett, men først skulle fortyndes eller blandes op, finder retten herefter ikke grundlag for at antage andet, end at produkterne var anmeldelsespligtige, og retten kan således tiltræde Sikkerhedsstyrelsens vurdering heraf.

At andre produkter i andre brancher ikke er anmeldelsespligtige, findes ikke at kunne føre til en anden vurdering.

Efter det anførte, og idet Sikkerhedsstyrelsens afgørelse findes at være tilstrækkelig begrundet, tiltræder retten, at afgørelsen er gyldig. Sikkerhedsstyrelsens påstand om frifindelse tages derfor til følge.

Underpåstand 2 – Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 4. oktober 2023 i sagen TIL 80-013893 - Sagsøger 5:

Som anført ovenfor vedrørende underpåstand 1 måtte elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med nikotin (§ 5, stk. 1), respektivt genopfyldningsbeholdere uden nikotin (§ 5 b, stk. 1), efter henholdsvis § 5, stk. 1, og § 5 b, stk. 1, i dagældende lov om elektroniske cigaretter m.v. kun markedsføres her i landet, hvis de var anmeldt til Sikkerhedsstyrelsen.

Ved brev af 4. oktober 2023 til Sagsøger 5 i forhold til hjemmesiden [Hjemmeside 3](#) traf Sikkerhedsstyrelsen afgørelse om markedsføringsforbud og påbud om tilbagetrækning af en række nærmere angivne produkter i form af genopfyldningsbeholdere. Styrelsen henviste bl.a. til reglerne om anmeldelsespligt, jf. § 5, stk. 1, og § 5 b, stk. 1, i førnævnte lov.

Såfremt betingelserne herfor er opfyldt, har Sikkerhedsstyrelsen haft hjemmel til at træffe den pågældende afgørelse, jf. lovens § 25, nr. 1.

Det er ubestridt, at de som bilag 1 til afgørelsen af 4. oktober 2023 nævnte produkter (genopfyldningsbeholdere) ikke var anmeldt til Sikkerhedsstyrelsen.

Uanset om der – som gjort gældende af sagsøgeren – alene har været tale om en såkaldt shopfunktionalitet, hvorved må forstås en sammensætning af et anmeldelsespligtigt og et ikke - anmeldelsespligtigt produkt, (kundens køb af to produkter som ét samlet produkt; en genopfyldningsbeholder og en aroma), finder retten ikke grundlag for at antage andet, end at produktet var omfattet af an

meldelsespligten, og retten kan således tiltræde Sikkerhedsstyrelsens vurdering heraf.

Retten har herunder lagt vægt på Sikkerhedsstyrelsens adgang til at føre effektivt tilsyn med produkterne, og at reglerne ikke herved skal kunne omgås. -

Efter det anførte, og idet Sikkerhedsstyrelsens afgørelse findes at være tilstrækkelig begrundet, tiltræder retten, at afgørelsen er gyldig. Sikkerhedsstyrelsens påstand om frifindelse tages derfor til følge. -

Underpåstand 3 – Sikkerhedsstyrelsens afgørelser af 24. januar 2023 i sagen TIL 70-043766 – sagsøger 19, Mailund Group ApS:

Efter § 9 a, stk. 1, i lov om elektroniske cigaretter m.v. skal den, der markedsfører elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin her i landet sikre, at hver enkelt pakning og eventuel ydre emballage har en standardiseret udformning. Standardiseringen, herunder omkring farve, fremgår nærmere af bekendtgørelse om standardisering af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin. -

Sikkerhedsstyrelsen var den 24. januar 2023 på fysisk tilsyn hos Mailund Group ApS i selskabets butik i Herning, og virksomhedens repræsentant fik i den forbindelse udleveret to blanketter ("Indskærpelse vedrørende ulovlig markedsføring af elektroniske cigaretter m.v."), hvorved virksomheden blev meddelt forbud mod salg af nærmere angivne produkter. Der er tale om to særskilte afgørelser under samme sagsnummer. Sikkerhedsstyrelsens repræsentanter har i tilslutning til påbuddene i blanketterne afkrydset et felt med ordlyden bl.a. "Produktet opfylder ikke kravene til standardiseret udformning." Der blev videre henvist til lovens § 9 a, stk. 1. -

Såfremt betingelserne herfor er opfyldt, har Sikkerhedsstyrelsen haft hjemmel til at træffe de pågældende afgørelser, jf. herved lovens § 25, nr. 2.

Efter Sikkerhedsstyrelsens repræsentanters afkrydsning i blanketterne om ikke-standardiseret emballage/pakning, sammenholdt med det oplyste om, at produkterne blev fundet ved kassen, at emballagekasserne var tomme, og produkterne var udstillet i butikken, samt det foreliggende fotomateriale, finder retten det godtgjort, at Sikkerhedsstyrelsens afgørelser har været berettigede, idet produkterne på denne baggrund må anses at have været gjort tilgængelige for brugere og dermed markedsført i strid med § 9 a, stk. 1, jf. § 2, nr. 10, i dagældende lov om elektroniske cigaretter m.v. -

Efter det anførte, og idet Sikkerhedsstyrelsens afgørelser findes at være tilstrækkelig begrundet, tiltræder retten, at afgørelserne er gyldige. Sikkerhedsstyrelsens påstand om frifindelse tages derfor til følge. -

Påstand 3

Allerede som følge af at Sikkerhedsstyrelsen er blevet frifundet for sagsøgernes påstand 2, jf. nærmere ovenfor, frifindes styrelsen for den del af påstand 3, som omfatter påstand 2.

Med hensyn til den del af påstand 3, som omfatter påstand 1 bemærkes følgende: -

Sagsøgerne har ikke fremsat nogle anbringender til støtte for påstanden og har heller ikke ført bevis i relation hertil, når bortses fra spørgsmålet om afgørelsernes ugyldighed. -

Det forhold, at retten har fundet, at Sikkerhedsstyrelsen ikke havde hjemmel til at træffe de i påstand 1 anførte afgørelser, og at sagsøgerne herefter har fået medhold i, at disse er ugyldige, kan give en formodning for, at der foreligger et ansvarsgrundlag fra Sikkerhedsstyrelsens side.

Men som sagen foreligger oplyst, finder retten ikke grundlag for at statuere, at betingelserne for, at Sikkerhedsstyrelsen skal ”anerkende at være erstatningsansvarlig” for de mulige tab, som de sagsøgende parter måtte have lidt, er opfyldt. Sikkerhedsstyrelsen frifindes således også for den del af påstand 3, som omfatter påstand 1. -

Sagsomkostninger

Sagen har omhandlet tre forskellige påstande med tre forskellige problemstillinger. Sikkerhedsstyrelsen har fået medhold i to af påstandene, og parterne har således begge fået delvist medhold i deres påstande. -

På denne baggrund og efter påstandenes karakter og indhold finder retten, at sagens omkostninger skal ophæves.

THI KENDES FOR RET:

Sikkerhedsstyrelsen tilpligtes at anerkende, at følgende afgørelser er ugyldige:

- 1) Sikkerhedsstyrelsens afgørelser af 5. august og 23. september 2022 i sagen TIL-80-013919,
- 2) Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 23. september 2022 i sagen TIL-80-009641,

3) Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 8. december 2022 i sagen TIL-80-015881, 4)
Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 15. september 2022 i sagen TIL-80-014613, 5)
Sikkerhedsstyrelsens afgørelse 19. august 2022 i sagen TIL-80-014152, 6)
Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 21. december 2022 i sagen TIL-80-016010, 7)
Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 31. januar 2023 i sagen TIL-70-046832, 8)
Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 10. januar 2023 i sagen OVT-01-004119, 9)
Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 1. december 2022 i sagen TIL-70-044914, 10)
Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 24. januar 2023 i sagen TIL-70-042568, 11)
Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 3. maj 2023 i sagen TIL-70-047332, 12)
Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 30. maj 2023 i sagen TIL-70-050116, 13)
Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 3. marts 2023 i sagen OVT-01-004333, 14)
Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 25. april 2023 i sagen OVT-01-004535, og 15)
Sikkerhedsstyrelsens afgørelse af 14. marts 2023 i sagen OVT-01-004383.

Sikkerhedsstyrelsen frifindes for påstand 2 og 3.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til nogen anden part.



Publiceret til portalen d. 15-01-2026 kl. 13:00

Modtagere: Sagsøger Vapour C4 ApS, Sagsøger Ecig Club ApS, Sagsøger 1, Advokat (H) Dan Stampe-Terkildsen, Sagsøger BeTrendy ApS, Sagsøger Esug.dk af 2018 ApS, Sagsøger 4, Sagsøger Damphjørnet ApS, Sagsøger Ecig Club Østerbro ApS, Sagsøger Smokey DK ApS, Sagsøger Mailund Group ApS, Sagsøger GS Newco ApS, Sagsøger 5, Advokat (H) Sune Fugleholm, Sagsøger 2, Sagsøger Din eCigaret ApS, Mandatar BECIG, Sagsøgte Sikkerhedsstyrelsen, Sagsøger Business 12-12 ApS, Sagsøger 3, Sagsøger Ecig Club Vesterbro ApS