



Folkhälsomyndigheten

Remissyttrande

Mottagare

Miljödepartementet
Rättssektariatet
Kemikalieenheten
m.remissvar@regeringskansliet.se
anna.cedrum@regeringskansliet.se
malin.johansson@regeringskansliet.se

Handläggare

Enheten för miljöhälsa
Elin Stenberg

Datum

2021-03-15

Vårt ärendenummer

05928-2020

Ert ärendenummer

M2020/02035

Remiss av promemorian genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning

Sammanfattning

Våra kommentarer fokuserar på tobaksområdet eftersom det inte finns med i tillräcklig omfattning i utredningen.

Folkhälsomyndigheten

- **noterar** att vissa av de uppgifter som enligt förslaget ska lämnas till Naturvårdsverket redan idag ska lämnas till Folkhälsomyndigheten och att det saknas en analys om Naturvårdsverket bör få tillgång till uppgifter hos andra myndigheter. (Se kommentar under avsnitt 10.5)
- **tillstyrker** utredningens förslag om ett insamlingssystem men vill understryka vikten av att inte bara praktiska hänsyn tas vid utplaceringen av insamlingskärlen, utan att också syftena bakom lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter beaktas i det arbetet.
- **tillstyrker** utredningens förslag om ombud i Sverige men anser att förslaget inte är tillräckligt samt att det bör övervägas att införa en möjlighet för tillsyn mot detaljhandlare. (Se kommentar under avsnitt 10.6.3)
- **noterar** att det i utredningen saknas resonemang om snusets särställning (märkning, uteslutning från insamlingssystem), sett i ljuset av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll, artikel 5:3. (Se kommentar under avsnitt 11).
- **avstyrker** förslaget om att Naturvårdsverket ska få tillsynsansvaret för att kontrollera märkningen av tobaksprodukter med filter och filter som marknadsförs för användning i kombination med tobaksvaror samt föreslår att Folkhälsomyndigheten ska vara tillsynsmyndigheten i denna del. (Se kommentar under avsnitt 11 rubriken *Tillsynsansvar för märkningen*).

- **tillstyrker** förslaget om att Naturvårdsverket ska få meddela ytterligare föreskrifter om märkningen men föreslår att Naturvårdsverket ska vara skyldig att samråda med Folkhälsomyndigheten vid framtagande av sådana föreskrifter och föreslår en ny formulering av 36 § Förslag till förordning om producentansvar för vissa tobaksvaror, portionssnus och filter. (Se kommentar under avsnitt 11 rubriken *Föreskriftsrätt för märkningen*).
- **föreslår** att det i 35 § Förslag till förordning om producentansvar för vissa tobaksvaror, portionssnus och filter införs en ny bestämmelse (Se kommentar under avsnitt 11 rubriken *Synligheten av märkningarna i LTLP*).
- **noterar** att det saknas resonemang om hur producenternas uppdrag att lämna information till konsumenter om nedskräpningens negativa miljöeffekter förhåller sig till förbudet mot marknadsföring av tobaksvaror som finns i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter. (Se kommentar under avsnitt 12.1).
- **föreslår** att det övervägs att införa bestämmelser om omhändertagande av produkter som inte efterlever regelverket. (Se kommentar under avsnitt 20.)
- **föreslår** att det i miljötillsynsförordningen införs en bestämmelse om rätt att begära varuprov för de tillsynsmyndigheter som har tillsyn över märkningen av vissa engångsplastprodukter. (Se kommentar under rubriken *Övriga synpunkter – Begäran om varuprover*.)
- **tillstyrker** utredningens förslag om märkning, men vill lämna följande synpunkt. Det bör utredas vidare hur tryckfrihetsförordningen och de märkningsregler som finns i lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter (LTLP) förhåller sig till denna märkning.

Folkhälsomyndighetens kommentarer

10.2 Producentansvar för vissa tobaksvaror och filter

Möjlig konflikt med lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter

Genom lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter (LTLP) infördes rökförbud på vissa allmänna platser utomhus; uteserveringar, utomhusområden i anslutning till kollektiva färdmedel, inhägnade idrottsanläggningar utomhus, lekplatser som allmänheten har tillträde till, entréer till lokaler och andra utrymmen som allmänheten har tillträde till.

Rökförbuden hade flera syften, däribland att minska den sociala exponeringen för rökning och därmed också att avnormalisera rökningen. Detta bedömdes extra viktigt i förhållande till ungdomar, som är särskilt känsliga för visuella signaler och sociala normer. Ett annat syfte med rökförbuden var att göra vissa allmänna platser

utomhus mer tillgängliga för personer som av olika skäl inte vill eller bör utsättas för tobaksrök, exempelvis allergiker.

Enligt förslaget ska ett insamlingssystem samla in fimpar på platser utomhus där många människor normalt vistas och där kommunen har renhållningsansvar (19 §). Kommunen och en producentansvarsorganisation som driver ett insamlingssystem för fimpar ska samråda om lämpliga platser för insamlingssystemet (22 §) men de platser som typiskt sett träffas av beskrivningen i 19 § torde vara öppna platser såsom torg samt trottoarer och andra centralt belägna platser i kommunerna. Insamlingsplatserna kan vidare antas dra till sig många rökare.

Folkhälsomyndigheten är i grunden positiv till det föreslagna insamlingssystemet men vill understryka vikten av att inte bara praktiska hänsyn tas vid utplaceringen av insamlingskärlen, utan att också syftena bakom LTLP beaktas i det arbetet.

Platser som under en kort tidsrymd samlar många personer

Bestämmelsen reglerar inte den situationen att många personer under kort tidsrymd samlas på en plats som normalt inte är välbesökt. Typiska situationer för det är festivaler, konserter och liknande då stora mängder fimpar kan uppstå. Även denna situation bör fångas upp av den tänkta regleringen.

10.5 Uppgifter som en producent ska lämna till Naturvårdsverket

Folkhälsomyndigheten noterar att vissa av de uppgifter som enligt förslaget ska lämnas till Naturvårdsverket redan idag ska lämnas till Folkhälsomyndigheten.

I lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter (LTLP) och anslutande föreskrifter finns omfattande krav på uppgifter som en tillverkare eller importör ska lämna till Folkhälsomyndigheten. Uppgifterna rapporteras in via EU:s webbplats för produkt- och ingrediensrapportering (EU-CEG). Enligt LTLP ska det bland annat lämnas in namn och kontaktuppgifter, uppgifter om filter eller tobaksvaror med filter per styck, uppgifter om portionssnus i vikt samt uppgifter om ingredienser och kvantiteter av dessa ingredienser. Förutom dessa uppgifter i EU-CEG har Folkhälsomyndigheten tillgång till den sekundära databasen som bland annat innehåller omfattande uppgifter om sålda tobaksvaror i Sverige. Folkhälsomyndigheten har möjlighet att ge andra myndigheter tillgång till den sekundära databasen men för detta behövs troligtvis ett bemyndigande i en förordning. Enligt förslaget ska Naturvårdsverket utgå ifrån de uppgifter som producenten lämnar in. I utredningen saknas en analys om Naturvårdsverket bör få tillgång till uppgifter hos andra myndigheter för att kontrollera om de uppgifter som producenten lämnar in stämmer. Frågan behöver således utredas närmare. Det är därför också svårt för myndigheten att i detta remissvar bedöma om förslagen i utredningen borde ändras i denna del.

10.6.3 Ombud i Sverige

Folkhälsomyndighetens tillstyrker utredningens förslag om ombud i Sverige. Men myndigheten anser att förslagen inte är tillräckliga för en effektiv tillsyn och för att förhindra produkter som inte efterlever kraven att tillhandahållas på den svenska marknaden. Folkhälsomyndigheten anser därför att det bör övervägas om det förutom producentansvar även bör införas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att rikta tillsyn mot detaljhandlare.

I utredningen (sidan 99) har det skrivits om svårigheter att bedriva tillsyn över utländska företag som omfattas av producentansvar i Sverige.

Folkhälsomyndigheten har erfarenhet av svårigheter med att bedriva tillsyn över utländska företag vid tobakstillsyn. Förslagen i utredningen inte är tillräckliga för en effektiv tillsyn bland annat eftersom ombudets skyldigheter enligt utredningen endast omfattar de produkter som är angivna i den anmälan som ombudet ska göra till Naturvårdsverket. Det kan även finnas situationer där den utländska producenten undandrar sig från att utse ombud i Sverige. I de fall då tillsyn inte effektivt kan bedrivas mot tillverkare och importör är Folkhälsomyndighetens erfarenhet att tillsyn mot detaljhandlare är effektivt eftersom det inte finns någon efterfrågan för produkter som inte kan säljas i Sverige. En jämförelse kan göras mot bestämmelserna i andra kapitlet LTLP där flera paragrafer anger att tobaksvaror som inte uppfyller kraven inte får tillhandahållas konsumenter.

11. Krav på märkning av vissa engångsplastprodukter

Snus

Sverige ratificerade år 2005 WHO:s ramkonvention om tobakskontroll (proposition 2004/05:118). Ramkonventionens artikel 5.3 handlar om att skydda länders folkhälsopolitiska arbete från tobaksindustrins inflytande. Enligt artikel 5.3 ska parterna när de fastställer och genomför sin folkhälsopolitik i fråga om tobakskontroll, i enlighet med nationell lagstiftning, agera för att skydda denna politik från påverkan av kommersiella och andra intressen inom tobaksindustrin.

Folkhälsomyndigheten noterar att snusförpackningar inte omfattas av de föreslagna märkningsreglerna (utan bara av regeln i 37 § om information). Portionssnus avses inte heller ingå i ett insamlingssystem.

Det saknas resonemang kring dessa ställningstaganden i utredningen.

Folkhälsomyndigheten menar att med hänsyn till WHO:s ramkonvention om tobakskontroll, artikel 5:3, bör en transparent redovisning ske av vilka bedömningar som gjorts gällande förhållningssättet i utredningen till snuset och snusförpackningarna.

Tillsynsansvar för märkningen

Folkhälsomyndigheten avstyrker förslaget om att Naturvårdsverket ska få tillsynsansvaret för att kontrollera märkningen av tobaksprodukter med filter och filter som marknadsförs för användning i kombination med tobaksvaror.

Myndigheten föreslår att Folkhälsomyndigheten ska vara tillsynsmyndigheten i denna del.

Det är Folkhälsomyndigheten som har tillsynsansvar och föreskriftsrätt för märkningen av tobaksvaror som består av hälsovarningar, spårbarhetsmärkning samt säkerhetsmärkning. Hälsovarningarna består av varningstexter, kombinerade hälsovarningar, allmänna varningar samt informationstexter. Vilken typ av hälsovarningar som ska användas beror på typ av tobaksvara. De andra produkter som omfattas av märkningen för engångsplastprodukter dvs; sanitetsbindor, tamponger, tampongapplikationer samt våtservetter och muggar har inte de omfattande märkningskrav som finns för tobaksprodukter. Om Naturvårdsverket ska ansvara för tillsynen av märkningen kan det leda till gränsdragningsproblem med Folkhälsomyndighetens tillsyn i ärenden av den märkning som krävs enligt LTLP och anslutande föreskrifter. Folkhälsomyndigheten utför regelbundet tillsyn mot tillverkare, importörer, partihandlare och i vissa fall detaljhandlare avseende märkningen och har en bra överblick av regelefterlevnaden. Myndigheten har ett bra samarbete med kommunerna, som har tillsynsansvar avseende märkningen på försäljningsställen, men även länsstyrelserna, Polismyndigheten och Tullverket. Dessutom har myndigheten tillgång till flera olika databaser som innehåller många uppgifter om tobaksprodukter på den svenska marknaden bl.a. EU-CEG och den sekundära databasen. Många tillverkare och importörer kontaktar myndigheten innan produkterna tillhandahålls på den svenska marknaden för frågor om märkningen. Eftersom myndigheten redan har en god och effektiv tillsyn över i stort sett all märkning på tobaksvaror vore det naturligt om myndigheten fick tillsynsansvar över märkningen även i denna del. Ett sådant utökat tillsynsansvar skulle medföra ökade kostnader för myndigheten och skulle inte heller kunna finansieras av de avgifter som myndigheten idag tar ut av tillverkare och importörer enligt LTLP och anslutande föreskrifter.

Folkhälsomyndigheten noterar att det saknas en skyldighet enligt utredningen för den som säljer tobaksvaror att inte sälja produkter som saknar märkningen eller är felmärkta. Enligt LTLP är det tillverkaren och importören som ansvar för att märka produkterna med korrekta hälsovarningar, spårbarhetsmärkning och säkerhetsmärkning. Den som säljer tobaksvaror (detaljhandlaren) ansvarar för att inte sälja produkter som saknar märkning eller felmärkta produkter till konsumenter. Det kan anses märkligt att för alla de märkningar som finns i LTLP så har en detaljhandlare ett ansvar men att det saknas för märkningen enligt utredningens förslag. För ytterligare synpunkter i denna del, se ovan under punkt 10.6.3.

Föreskriftsrätt för märkningen

Folkhälsomyndigheten tillstyrker förslaget om att Naturvårdsverket ska få meddela ytterligare föreskrifter om märkningen. Men myndigheten föreslår att Naturvårdsverket ska vara skyldig att samråda med Folkhälsomyndigheten vid framtagande av sådana föreskrifter. Det är Folkhälsomyndigheten som har

tillsynsansvar och föreskriftsrätt avseende märkningen av tobaksprodukter när det gäller hälsovarningar, spårbarhetsmärkning och säkerhetsmärkning. Eftersom märkningen av engångsplastprodukter kan påverka de andra märkningarna på tobaksprodukterna bör Folkhälsomyndigheten samrådas vid framtagandet av föreskrifter av Naturvårdsverket och inte endast vid externremiss av sådana föreskrifter. Folkhälsomyndigheten föreslår att 36 § i 'Förslag till förordning om producentansvar för vissa tobaksvaror, portionssnus och filter' ändras enligt följande: *Naturvårdsverket får, efter samråd med Folkhälsomyndigheten, meddela föreskrifter om märkningen enligt 35 §.*

Synligheten av märkningarna i LTLP

Folkhälsomyndigheten noterar att det i Bilaga III 2. A) i genomförandeförordningen (EU) 2020/2151 anges "märkningen får inte på något sätt hindra synligheten hos de hälsovarningar som krävs enligt direktiv 2014/40/EU." Men det finns inget nämnt om spårbarhetsmärkningen (även benämnd unika identitetsmärkning) och säkerhetsmärkningen. Även om det i 3 § i förslag till förordning om producentansvar för vissa tobaksvaror, portionssnus och filter anges att det finns ytterligare bestämmelser om tobaksvaror finns i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter (LTLP) så anser Folkhälsomyndigheten att det bör förtydligas att märkningen av engångsplastprodukter inte ska hindra synligheten hos de märkningar som regleras i LTLP och anslutande föreskrifter. Detta kan särskilt bli aktuellt under övergångsperioden för produkter som släpps ut på marknaden före den 4 juli 2022 då märkningen får fästas på förpackningarna med hjälp av klistermärken och då risken är stor att dessa sätts över några av de märkningar som krävs enligt LTLP och anslutande föreskrifter. Folkhälsomyndigheten föreslår därmed att det i 35 § Förslag till förordning om producentansvar för vissa tobaksvaror, portionssnus och filter införs en bestämmelse enligt följande: *Märkningen får inte på något sätt hindra synligheten hos de hälsovarningar eller den unika identitetsmärkning eller säkerhetsmärkning som krävs enligt lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter och anslutande föreskrifter.*

12.1 För en hållbar hantering av engångsplastprodukter krävs mer information till konsumenter

Enligt artikel 10 direktivet ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att informera konsumenterna och uppmuntra till ett ansvarsfullt konsumentbeteende för att uppnå en minskning av skräp från produkter som omfattas av direktivet. I omvandlingen av den artikeln till svensk lagstiftning har kravet på att informera och uppmuntra konsumenter lagts på producenterna, dvs producenter ska lämna information om hur produkten ska hanteras när den blir avfall och de negativa miljöeffekter som nedskräpning eller annat olämpligt bortskaffande av produkten ger upphov till (37 § förslag till förordning om producentansvar för vissa tobaksvaror, snus och filter).

Folkhälsomyndigheten ser att det saknas utredning och resonemang kring hur detta krav på producenterna när det gäller portionssnus, filter och tobaksvaror med filter förhåller sig till förbudet mot marknadsföring av tobaksvaror som finns i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG av den 26 maj 2003 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror. I utredningen konstateras att kampanjerna inte får strida mot marknadsföringsreglerna i lagen om tobak och liknande produkter. En sådan gränsdragning kan bli svår att bedöma och ytterligare resonemang och utredning och eventuell reglering kan därför behövas enligt Folkhälsomyndigheten.

Yta för märkning

I yttranden avseende flera utredningar om yttrandefrihetsgrundlagen har det kommenterats att texter på förpackningar inte ska röra sig om texter av åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär. Det går dock att ställa krav på information i tryckta skrifter, t.ex. förpackningar, om det rör sig om ”saklig information”. Sådana krav kan inte gälla hela förpackningens yta utan ett visst utrymme måste finnas kvar för näringsidkaren att disponera för egen text och bild.

Det är tobakspolitiskt motiverat med information, men kanske inte förenligt med tryckfrihetsförordningen, då den yta för egen text som återstår för näringsidkaren inte är tillräcklig.

Folkhälsomyndigheten har i yttrande avseende utredningen ”Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten” (SOU 2020:45) anfört att det är viktigt att det utreds vidare om neutrala förpackningar avseende denna produktkategori ska eller inte ska omfattas av tryckfrihetsförordningen. Folkhälsomyndigheten anser därför att det bör utredas hur tryckfrihetsförordningen och de märkningsregler som finns i lag (2018:2088 om tobak och liknande produkter (LTLP) förhåller sig till denna märkning.

20 Ansvarsbestämmelser

I utredningen (sidan 194) anges ”att de föreslagna bestämmelserna följs kan säkerställas genom de möjligheter en tillsynsmyndighet har att besluta om olika förelägganden som kan förenas med vite (26 kap. miljöbalken)”.

Folkhälsomyndigheten noterar att utredningen inte har utrett möjligheten till att införa omhändertagande av produkter som inte efterlever regelverket. I 26:13 a MB finns möjligheten till kvarhållande och omhändertagande men detta gäller endast avfall. För en effektiv tillsyn är det bra om en tillsynsmyndighet har möjlighet att omhänderta produkter som inte lever upp till regelverket eller omfattas av ett föreläggande eller förbud. I annat fall finns en risk att produkter som inte efterlever kraven ”försvinner”. Folkhälsomyndigheten föreslår därför att regeringen överväger att införa bestämmelser om omhändertagande av produkter i likhet med bestämmelser om omhändertagande i bland annat 24 § livsmedelslagen (2006:804).

Övriga synpunkter

Begäran om varuprover

Utredningen nämner inget om en tillsynsmyndighets rätt att begära varuprover. För en effektiv tillsyn bör en tillsynsmyndighet ha möjlighet att inte endast begära uppgifter och handlingar utan även varuprover. Miljöbalken 26:22 a innehåller en bestämmelse om skyldighet för ett tillsynsobjekt att lämna in prover som behövs för tillsynen. I 1 kap. 25-27 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13) finns ingen bestämmelse om rätten för Naturvårdsverket att begära varuprover.

Folkhälsomyndigheten föreslår att det i miljötillsynsförordningen införs en bestämmelse om rätt att begära varuprov för de tillsynsmyndigheter som har tillsyn över märkningen av vissa engångsplastprodukter. Myndigheten noterar att det i miljöbalken saknas bestämmelse om att det inte utgår ersättning för prover. För tydlighetens skull bör det införas en bestämmelse att det inte utgår ersättning för prover. En jämförelse kan göras med LTLP eller arbetsmiljölagens (1977:1160) regler om varuprover.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschefen Anders Tegnell. I den slutliga handläggningen har den biträdande avdelningschefen Ellen Jones, avdelningschefen Anna Bessö, samt enhetschefen Josefin Jonsson deltagit. Utredaren Elin Stenberg har varit föredragande.

Folkhälsomyndigheten

Elin Stenberg