

## Remissvar över promemoria Genomförande av nya krav på upphettade tobaksvaror

### Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker promemorian med följande reservationer.

- En definition av tobaksvara för rökning bör antas i lagförslaget eller framgå av dess förarbete.
- Möjligheten för lagförslaget att träda i kraft tidigare bör övervägas.
- Behov föreligger av övergångsbestämmelser gällande märkning.
- Lagförslaget kan komma att innebära ökade alternativt fortsatt högre kostnader än nödvändigt för myndigheter och kommuner.

### Krav på informationstext och kombinerade hälsovarningar (avsnitt 4.2)

#### **Avsaknad av definition**

Att tolkningen av vilka egenskaper som avgör om en upphettad tobaksvara är rökfri eller en tobaksvara för rökning inte klart har definierats medför risker att regelverket inte kommer vara helt harmoniserats på unionsnivå, nationell, regional, samt lokal nivå. En sådan avgörande tolkning som får bäring på vilka krav på hälsovarningar som gäller bör i stället fastslås. Det finns heller inte någon vedertagen tolkning av begreppen ännu att falla tillbaka på. Om så inte sker uttryckligen i lagtext bör det framgå av förarbeten vad man syftar på med de olika varubegreppen så det finns ökade förutsättningar för harmonisering i tillämpningen samt skulle vissa konsekvenser som beskrivs i avsnitten nedan lösas. Länsstyrelsens mening är därför att en definition bör antas.

### **Förslag till definition**

Länsstyrelsen yrkar att en definition i enlighet med resonemanget i Förvaltningsrätten i Stockholms avgörande<sup>1</sup> bör antas i lagförslaget eller hänvisas till i dess förarbete. Förvaltningsrätten i Stockholm har redogjort för hur bestämmelserna kan tolkas utifrån ordalydelse samt syfte ur ett direktivskonformt perspektiv. Oaktat de fördelar som skulle råda ur ett strikt folkhälsoperspektiv med den tolkning som Folkhälsomyndigheten gjorde gällande i målet ovan, som skulle innebära större krav på samtliga upphettade tobaksvaror, så instämmer Länsstyrelsen i de slutsatser Förvaltningsrätten landat i. Av artikel 2.4, 2.5, och 2.7 Tobaksdirektivet<sup>2</sup> och dess förarbete<sup>3</sup> kan utläsas att just förbränning är den avgörande distinktionen emellan tobaksvara för rökning och rökfri tobaksvara. Det kan heller inte utläsas av artikel 2.5 tobaksdirektivet att exemplen på rökfria tobaksvaror skulle vara uttömmande då listan är exemplifierande. Utifrån de flertal exempel på förbränning som hanterats i Förvaltningsrättens avgörande får det anses klarlagt vilka faktorer som bör kunna krävas för att förbränning ska föreligga.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (avsnitt 4.6)**

#### **Tidigare ikraftträdande och övergångsbestämmelser för märkning**

Gällande behovet av övergångsbestämmelser avseende kraven på hur upphettade tobaksvaror för rökning ska vara märkta för att få säljas bör resonemanget i promemorian utvecklas. Även om det i dagsläget inte finns någon sådan produkt registrerad för försäljning i Sverige skulle så kunna ske och produkter lanseras i god tid för den 1 maj 2024. Även om tillverkare bör ha kännedom om det delegerade direktivet och dess innebörd kommer reglerna, utifrån promemorians förslag, inte att gälla i Sverige förrän den 1 maj 2024. Vidare överlåter lagförslaget uppgiften till Folkhälsomyndigheten att meddela närmare föreskrifter för hur de nya absoluta kraven på informationstext och kombinerade hälsovarningar ska se ut. Länsstyrelsen bedömer att ett sådant förfarande är lämpligt utifrån att det är enhetligt med tidigare hantering. Då det inte är säkert att sådana föreskrifter är framtagna och kan publiceras i nära anslutning till den 1 maj 2024 riskerar dock Sverige att försättas i en rättslig situation där vi inte uppfyller det delegerade direktivets krav under en betydande tid. En parallell kan här göras till Lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter (LTN) som trädde i kraft den 1 januari 2023 i fråga om bland annat hälsovarningar (7§). Folkhälsomyndighetens föreskrifter som anger hur dessa ska utformas publicerades den 1 juni 2023 alltså fem

<sup>1</sup> Mål nr 3803-22 vilket meddelades 2022-09-26.

<sup>2</sup> EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG.

<sup>3</sup> Se sida 9.

månader efter att bestämmelsen trädde i kraft. Skulle ett liknande scenario utspela sig för det aktuella lagförslaget skulle föreskrifter finnas på plats först runt den 1 oktober 2024. Även om föreskrifterna i sin tur omedelbart skulle träda i kraft skulle det i sin tur innebära att det tagit Sverige över 11 månader från den 23 oktober 2023 som det delegerade direktivet angett innan tillämpliga bestämmelser finns på plats.

Det är således angeläget att se över möjligheten att tidigarelägga ikraftträdandet av lagförslaget samt se över en övergångsbestämmelse om att märkning av upphettade tobaksvaror för rökning ska märkas i enlighet med tobaksdirektivet, så som det lyder i och med det delegerade direktivet, i avvaktan på att Folkhälsomyndigheten tar fram föreskrifter.

Det kan samtidigt tilläggas att det får anses mindre troligt att någon större mängd av de aktuella tobaksvarorna som omfattas av de nya kraven kommer att lanseras. Utifrån den marknadsföring som sker gällande upphettade tobaksvaror i stort tycks tillverkarna måna om att distansera produkterna från begreppet rökning och dess konnotationer. Dels talar det för att ikraftträdandets försening och avsaknad av övergångsbestämmelser spelar mindre roll. Dels talar det för att få aktörer och produkter skulle påverkas av ett ikraftträdande och övergångsbestämmelser med kortare varsel.

## Konsekvenser för myndigheter (avsnitt 5.2.4)

### **Folkhälsomyndighetens föreskrifter**

Länsstyrelsen bedömer att oaktat det aktuella lagförslaget föreligger ett behov av att Folkhälsomyndighetens föreskrifter för hälsovarningar uppdateras. Detta då rådande föreskrifter<sup>4</sup> är publicerade 2016 och hänvisar till tidigare tobakslagstiftning<sup>5</sup>. Konsekvensanalysen bör därför även beakta behovet av uppdatering utifrån aktuell lagstiftning och vinsterna en sådan uppdatering skulle innebära.

### **Folkhälsomyndighetens tillsyn**

Som nämns i förslaget är det resurskrävande att tillsyna samtliga produkter. Det kan dock vara enda sättet att göra en ordentlig tillsyn av om produkterna är korrekt klassade utifrån att tillverkarna själva inledningsvis klassificerar sina produkter. Kostnaden det skulle medföra leder till risken att tillsyn i stället sker genom stickprov eller annan typ av tillsyn som riskerar att missa vissa produkter. Detta kan i sin tur komma att påverka både kommuners och Länsstyrelsens arbete vilket utvecklas nedan.

---

<sup>4</sup> HSLF-FS 2016:46.

<sup>5</sup> Tobakslagen (1993:581) och tobaksförordningen (2016:354).

Vidare försvåras Folkhälsomyndighetens tillsynsarbete av att begreppet tobaksvara för rökning inte ges en klar definition vilket skapar ett merarbete som kräver tid och resurser.

### **Länsstyrelsens uppdrag**

I Länsstyrelsens uppdrag ingår, utöver att vara stöd och råd, att utöva tillsyn i länet genom att följa kommunens verksamhet vilket framgår av 7 kap. 2 § Lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter vilket tar tid och resurser i anspråk.

Vidare leder konsekvenserna för kommuner till följd av avsaknad av definition, som redogörs för i senare avsnitt, till att Länsstyrelsens arbete med tillsyn samt råd och stöd försvåras på liknande sätt och innebär risker för ökad tids- och resursåtgång i ett åtminstone initialt skede. Att så sker har tidigare observerats exempelvis när LTN lagstiftades samt dessförinnan när tillsynen inom rökfria miljöer utökades. Enskilt kan sådana tillägg till viss del hanteras inom befintliga medel. När fler och fler uppdrag tillförs över tid och Länsstyrelsen inte har möjlighet att ta ut avgifter för finansiering eller tilldelas ytterligare medel leder det till att arbetet får prioriteras. När sådana prioriteringar görs riskerar vissa områden eller arbetsuppgifter att trängas ut till förmån för andra. När inte Länsstyrelsen har de ekonomiska medel som krävs för att fullgöra sina uppgifter gentemot kommunerna på ett önskvärt sätt belastas även kommunerna som inte får ett lika gott stöd med råd att vända sig till.

Det kan även tilläggas att den utredning som bedrivs gällande lustgas kan komma att leda till ytterligare arbete inom tillsynsuppdraget i samma rättsliga rymd. Det skulle i så fall utgöra ytterligare en arbetsuppgift som tillsammans kräver tid och resurser. Därutöver är områdena sådana att gränserna kan tänkas utmanas av ekonomiska intressen i och med att privata aktörer tar fram nya produkter som kräver än fler bestämmelser och tillsynsområden.

## **Konsekvenser för kommuner (avsnitt 5.2.5)**

### **Avsaknad av definition innebär fortsatt hinder**

Länsstyrelsen önskar understryka att en konsekvens med lagförslaget är att det fortsatt föreligger hinder i kommunernas tillsynsarbete. Genom att tillverkarna ursprungligen klassificerar sina produkter utan att någon kontroll görs om så sker korrekt försvåras tillsynsarbetet. Kommunerna har i sin tillsyn i detaljhandel till uppgift att utreda om produkter är felaktigt märkta. Det fortsätter vara ytterst svårt att upptäcka vid en tillsyn om det förekommer upphettade tobaksprodukter som är märkta som rökfria tobaksvaror men som egentligen borde vara märkta som tobaksvaror för rökning med de verktyg som kommunerna har till sitt förfogande.

Att endast utgå från att produkter som märks utifrån krav på rökfria tobaksvaror är sådana produkter vore en bristande tillsynsåtgärd då produkten inte nödvändigtvis är korrekt klassificerad. Utifrån de konsekvenser som beskrivs i ovan avsnitt gällande Folkhälsomyndigheten kommer det i realiteten vara svårt att bedriva tillsyn på annat sätt för kommunerna. En följd av att arbetet fortsatt försvåras är att det tar mer tid, och då ekonomiska resurser, i anspråk än vad som varit nödvändigt.

Ovan konsekvens löses delvis av om en definition antas då det förenklar Folkhälsomyndighetens arbete och som en följd kommunens arbete. Alternativt kommer det dröja tills begrepp ges en tydlig definition i praxis vilket kräver att ärenden drivs rättsligt vilket kostar både privata aktörer och det offentliga stora resurser.

### De som medverkat i beslutet

I detta ärende har länsråd Anna Olofsson beslutat. Tillsynshandläggare Anton Öberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också nationell samordnare Annika Borg deltagit.