



Yttrande över genomförande av nya krav på upphettade tobaksvaror

Er beteckning: S2023/01284

Sammanfattning

Europeiska kommissionen har antagit det delegerade direktivet (EU) 2022/2100 av den 29 juni 2022 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU vad gäller upphävande av vissa undantag för upphettade tobaksvaror. Genom det delegerade direktivet förbjuds upphettade tobaksvaror med karakteristisk smak samt vidare ska sådana upphettade tobaksvaror som är en tobaksvara för rökning förses med en informationstext och kombinerade hälsovarningar.

Promemorian föreslår ett införande av förbud mot upphettade tobaksvaror med karakteristisk smak i Lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter. Det föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka upphettade tobaksvaror som ska anses ha karakteristisk smak.

Vidare föreslås att sådana upphettade tobaksvaror som är en tobaksvara avsedd för rökning förses med informationstext och kombinerade hälsovarningar. I promemorian görs bedömningen att kravet på informationstext och kombinerade hälsovarningar bör regleras genom Folkhälsomyndighetens föreskrifter. Det föreslås att kommunens, länsstyrelsernas och Folkhälsomyndighetens nuvarande tillsynsansvar även bör omfatta de nya kraven. Folkhälsomyndigheten och kommunerna bör få ta ut avgifter för sin tillsyn.

Länsstyrelsen Skåne instämmer i promemorians bedömning och tillstyrker förslaget både avseende *förbud mot smaksättning av upphettade tobaksvaror* och *kravet på informationstext och kombinerade hälsovarningar för de upphettade tobaksvaror som är avsedda för rökning*. Beträffande förslagets praktiska utformning är det Länsstyrelsen Skånes uppfattning att det i vissa delar bör utredas ytterligare. Det gäller förslagets inverkan på berörda myndigheter, Folkhälsomyndighetens underlag och möjlighet att upprätta föreskrifter samt bedömningen av resursåtgång och förmåga att hantera ett utökat tillsynsområde för kommuner och länsstyrelser.

Avsnitt 4.1 - Upphettade tobaksvaror med karakteristisk smak förbjuds

Länsstyrelsen Skåne, nedan Länsstyrelsen, tillstyrker promemorians förslag att införa förbud av upphettade tobaksvaror med karakteristisk smak.

Avsnitt 4.2 - Krav på informationstext och kombinerade hälsovarningar

Länsstyrelsen tillstyrker promemorians förslag att införa krav på informationstext och kombinerade hälsovarningar på upphettade tobaksvaror avsedda för rökning.

Länsstyrelsen ser dock en risk med att förslaget saknar definition av vad som avgör vilket som är en upphettad tobaksvara avsedd för rökning och vilket som är en upphettad rökfri tobaksvara. Det är Länsstyrelsens uppfattning att effekterna av att förslaget inte avser införa någon definition bör utredas ytterligare. I synnerhet bör utredningen omfatta vilken inverkan detta får gällande tillsynsmyndigheternas möjlighet att bedriva en enhetlig, ändamålsenlig och effektiv tillsyn. Inte minst Folkhälsomyndighetens, nedan FoHM, utgångspunkt vad gäller upprättande av föreskrifter. För att kommunerna skall kunna bedriva en effektiv tillsyn är det avgörande att de föreskrifter som ligger till grund för tillsynen är så tydliga att kommunerna enkelt kan tillämpa gällande rätt. I annat fall kommer tillsynen bli allt för resurskrävande med risk för att kommunerna inte förmår bedriva en tillsyn som är enhetlig och ändamålsenlig. Med ett förslag som helt bygger på att gällande rätt skall utverkas genom praxis finns en risk att det kan bli svårt för FoHM att ta fram föreskrifter som enkelt kan tillämpas av kommunerna i tillsynssituationen. Av vad Länsstyrelsen erfar från liknande kommunal tillsyn framgår att det är hämmande för effektivitet och enhetlighet när det råder osäkerhet i kommunerna angående vad som utgör gällande rätt. Det finns exempel från den kommunala tobakstillsynen där en liknande situation medfört en osäkerhet som lett till att varor som borde plockats bort från butikshyllor fått vara kvar och fortsatt utbudits till försäljning. Länsstyrelsen menar därför att det är av vikt att ytterligare utreda förslaget effekter för möjligheten att upprätthålla en ändamålsenlig tobakstillsyn.

Avsnitt 4.3 - Nuvarande regler om tillsyn, avgifter och sekretess bör omfatta även de nya kraven

Länsstyrelsen har inget att invända beträffande promemorians förslag att tillsynen integreras i den nuvarande tobakstillsynen och därmed omfattas av nuvarande regelverk avseende avgifter och sekretess. Länsstyrelsen har dock synpunkter på promemorian vad gäller synen på resursåtgång och kostnader hos tillsynsmyndigheterna. Vidare görs även en notering angående promemorians förslag till kostnadstäckning genom kommunalt avgiftsuttag.

Det förhållande att det ankommer på FoHM, kommunerna och rättstillämpningen att utveckla praxis kring vilka egenskaper som avgör om en upphettad tobaksvara är rökfri eller en tobaksvara för rökning riskerar att bli resurskrävande – såväl för FoHM som för den kommunala tillsynen och i förlängningen även för

länsstyrelserna. Förslaget utgår ifrån att saken kan hanteras inom ramen för den befintliga tillsynen men utreder inte de resursmässiga effekterna för tillsynsmyndigheterna i tillräcklig utsträckning. Det tar inte heller ställning till de mycket stora skillnader som finns mellan olika kommuner i fråga om resurser för att hantera och driva (tillsyns-) ärenden samt förmågan och möjligheten att anskaffa de resurser som behövs genom den kommunala finansieringsprincipen. Länsstyrelsen menar att det finns risk för stora skillnader mellan kommunernas förmåga att bedriva en adekvat tillsyn i enlighet med förslaget, särskilt som den kommunala tillsynsverksamheten gällande tobak på många håll redan idag är pressad gällande resurs. Länsstyrelsens mening är därför att de resursmässiga effekterna av förslaget bör utredas ytterligare för att inte riskera att den kommunala tillsynen blir ineffektiv och i förlängningen därmed även kräver stora resurser av länsstyrelserna och FoHM.

Saken avhandlas vidare under nedan avsnitt rörande konsekvenser med hänvisning till promemorians avsnitt 5.2.4 samt 5.2.5.

Avsnitt 5.2.2 - Konsekvenser för målgruppen

Länsstyrelsen vill understryka vikten av att ett förbud mot upphettade tobaksvaror med karakteristisk smak införs ur ett barnrättsperspektiv. Länsstyrelsen hänvisar i frågan till den nationella ANDTS-strategin av vilken det framgår att barn och unga är en särskilt skyddsvärd grupp och att ett tydligt fokus i regeringens arbete är att förhindra alla former av nikotinanvändning i denna grupp. Det finns flera undersökningar som visar att smaksättning av tobaksprodukter riskerar att attrahera en yngre målgrupp. Ett förbud mot smaksättning av upphettade tobaksvaror är därför välkommet ur såväl barnrätts- som folkhälsoperspektiv.

Avsnitt 5.2.4 - Konsekvenser för myndigheter

Länsstyrelserna har uppdrag enligt 7 kap. 2 § Lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter, nedan LTLP, att utöva tillsyn av länets kommuner samt ge råd och stöd till förvaltningarna. Som en konsekvens av förslaget ser Länsstyrelsen att det kommer uppstå en ökad resursåtgång för myndigheten. Det är Länsstyrelsen uppfattning att promemorian inte i tillräcklig grad avhandlar frågan om resursåtgång hos länsstyrelserna och att denna fråga bör utredas vidare som en konsekvens av förslaget.

För Länsstyrelsens del riskerar de oklarheter som förslaget medför (se ovan punkter betr. förslagets avsnitt 4.2, 4.3 samt 5.2.5) för den kommunala tillsynen föranleda en ökad resursåtgång. Länsstyrelsen kommer inom ramen för sin tillsyn av - samt råd och stödfunktion till - kommunerna behöva hantera de frågor och oklarheter som råder på området. Initialt kan resursåtgången förväntas bli högre. Inte minst vad gäller hantering av inkommande frågor från kommunerna. Det kan förväntas att Länsstyrelsen även behöver lägga resurser på informations och/eller utbildningsinsatser. Över tid kommer förslaget - precis som gällande för samtliga de tillkommande tillsynsuppdrag som ålagts myndigheten inom ramen för alkohol- och tobakstillsyn de senaste åren - innebära ytterligare en resurskrävande uppgift i tillsynen av den kommunala verksamheten samt därtill löpande vad

gäller fortbildning, information och stöd åt kommunerna. I denna del har således Länsstyrelsen en annan uppfattning än promemorian beträffande resursåtgång för myndigheten. Saken bör därför utredas ytterligare alternativt bör förslaget utökas med en propå om hantering av resursfrågan.

Avsnitt 5.2.5 - Konsekvenser för kommuner

Länsstyrelsen anser att graden av resursåtgång hos kommunerna underskattas i förslaget och därför behöver utredas ytterligare för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv tillsyn.

Kommunerna kommer enligt förslaget åläggas tillsyn av att produkterna i butik har rätt märkning (samt i förekommande fall om det finns misstanke om smaksättning). Promemorian föreslår att detta skall ske som ett led i den kommunala tillsyn som idag görs av tobaksprodukter. Länsstyrelsen anser att det finns vissa farhågor beträffande promemorians förslag. Dels att resursåtgången hos kommunerna underskattas samt dels att man fäster viss övertro till flexibiliteten i avgiftssystemet och den kommunala hanteringen av detta. Förslaget kommer otvivelaktigt kräva ökade resurser i kommunerna för tillsyn. I synnerhet för medelstora och mindre kommuner. Här utförs tillsyn i många fall redan idag utifrån knappa eller t o m bristfälliga resurser. För dessa kommuner kommer det bli helt avgörande att de föreskrifter som ska ligga till grund för tillsynen är tydliga och enkla att utgå ifrån. Promemorians förslag till hantering riskerar att inte leva upp till den tydlighet, beträffande gällande rätt, som många kommuner är beroende av för att kunna hantera tillsynen på ett effektivt sätt (se ovan punkter betr. förslagets avsnitt 4.2, 4.3). Det finns därför risk att tillsynen kommer kräva - relativt sett - betydande utökade resurser i kommunerna.

Promemorian hänvisar till att utökade resurser skall hanteras inom ramen för den kommunala finansieringsprincipen genom ett ökat avgiftsuttag. Detta i sin tur är något som Länsstyrelsen redan idag ser vissa problem med. En del kommuner - i synnerhet mindre och medelstora - anser sig inte kunna utnyttja möjligheten att höja avgifter då detta ställs i konkurrens med andra intressen. Som skäl omnämns ofta företagarevänligheten. Redan idag ser Länsstyrelsen att tillsyn i viss mån får stå tillbaka för andra intressen på förekommen anledning. Det finns exempel på att den politiska oviljan att höja avgifter för tillsyn överträffar den politiska viljan att bedriva en ändamålsenlig tillsyn. Länsstyrelsen menar att detta bör vägas in i den ytterligare utredning som behövs beträffande resursåtgång och kostnader för tillsynsmyndigheterna.

De som medverkat i beslutet

Detta yttrande har beslutats av tf länsöverdirektör Åsa Lindberg med alkohol- och tobakshandläggare Mårten Palmgren som föredragande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.