



Regeringskansliet
s.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: hanna.m.eriksson@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande över genomförande av nya krav på upphettade tobaksvaror

Er beteckning: S2023/01284 (delvis)

Sammanfattning

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslag om förbud till försäljning av upphettade tobaksvaror med karaktäristisk smak samt till förslaget att det ska finnas informationstext och hälsovarningar på upphettade tobaksvaror för rökning. Beträffande förslaget i övrigt är det Länsstyrelsens uppfattning att det i vissa delar bör utredas ytterligare. Det gäller i allmänhet förslagets inverkan på berörda myndigheter. I synnerhet Folkhälsomyndighetens möjlighet att upprätta föreskrifter samt bedömningen av resursåtgång och förmåga att hantera ett utökat tillsynsområde för kommuner och länsstyrelser.

Allmänna synpunkter

- Effekterna av att det saknas en definition av tobaksvara för rökning i lagförslaget bör utredas vidare.
- Resursåtgången hos tillsynsmyndigheterna bör utredas vidare.

Upphettade tobaksvaror med karaktäristisk smak förbjuds (avsnitt 4.1)

Länsstyrelsen har inget att invända beträffande promemorians förslag att införa förbud av upphettade tobaksvaror med karaktäristisk smak.

Krav på informationstext och kombinerade hälsovarningar (avsnitt 4.2)

Länsstyrelsen har inget att invända beträffande promemorians förslag att införa krav på informationstext och kombinerade hälsovarningar på upphettade tobaksvaror avsedda för rökning.

Länsstyrelsen vill dock uppmärksamma regeringen på, avseende vad den anför att det är upp till den fortsatta rättstillämpningen att avgöra vad som är en 'upphettad tobaksvara för rökning' eller ej, att kommunerna

saknar den kompetens eller resurser som krävs för att driva den typen av ärenden. Det kan bli 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. Resultatet skulle kunna bli att felmärkta produkter säljs i handeln på grund av att tillsynshandläggarna inte har kunskap eller rätta verktygen för att kunna påvisa att en produkt inte är vad den ser ut att vara. Det är i stället en fråga som behöver drivas av den centrala tillsynsmyndigheten Folkhälsomyndigheten. Särskilt mot bakgrund av avgörandet från Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 3803-22, Philip Morris Products S.A. mot Folkhälsomyndigheten, där det framgår att det krävs en omfattande kunskap om bland annat exotermiska och endotermiska processer för att göra den här typen av bedömningar. Alternativet är att regeringen inför en definition i lagtexten. Länsstyrelsen inser emellertid svårigheten i att lämna en enhetlig definition av begreppet 'rökning', vilken kan förändras om eller när nya vetenskapliga upptäckter görs.

Nuvarande regler om tillsyn, avgifter och sekretess bör omfatta även de nya kraven (avsnitt 4.3)

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 samt förslaget oproblematisera inställning till att detta löses genom ett ökat kommunalt avgiftsuttag.

Det förhållande att det ankommer på Folkhälsomyndigheten, 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 mycket resurskrävande - inte minst för den kommunala tillsynen. Förslaget utgår ifrån att saken kan hanteras inom ramen för den befintliga tillsynen men avhandlar inte de resursmässiga effekterna för tillsynsmyndigheterna. Förslaget tar inte heller ställning till de mycket stora skillnader som finns mellan olika kommuner beträffande förmågan att hantera och driva ärenden samt förmågan och möjligheten att anskaffa de resurser som behövs genom den kommunala finansieringsprincipen. Länsstyrelsen menar att det finns risk för ökad ojämlikhet mellan kommunernas förmåga att bedriva en adekvat tillsyn i enlighet med förslaget. Länsstyrelsen mening är därför att de resursmässiga effekterna av förslaget bör utredas ytterligare för att inte riskera att den kommunala tillsynen blir ineffektiv samt i förlängningen därför kräver stora resurser av länsstyrelserna och av Folkhälsomyndigheten.

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

Konsekvenser för målgruppen (avsnitt 5.2.2)

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, oavsett om produkterna innehåller tobak eller inte. Flera undersökningar visar att smaksättning av tobaksprodukter riskerar att attrahera en yngre målgrupp samt att olika typer av elektronisk rökning kan utgöra en inkörsport till annan användning av alkohol, tobaks- och nikotinprodukter samt narkotika. Därför är ett förbud mot smaksättning av upphettade tobaksvaror välkommet ur såväl ett barnrätts- som ett folkhälsoperspektiv.

Konsekvenser för myndigheter (avsnitt 5.2.4)

Länsstyrelsen har ett uppdrag enligt 7 kap. 2 § 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 inte minst det de oklarheter som förslaget medför (se ovan punkter beträffande 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 att hantera 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 - att innebära ytterligare en resurskrävande del. Dels i tillsynen av den kommunala verksamheten och dels löpande vad gäller fortbildning, information och stöd till kommunerna. I denna del har Länsstyrelsen en annan uppfattning än promemorian beträffande resursåtgång för myndigheten.

Konsekvenser för kommuner (avsnitt 5.2.5)

Länsstyrelsen anser att graden av resursåtgång hos kommunerna underskattas i förslaget och därför behöver utredas ytterligare. Vidare anser Länsstyrelsen att förslaget underskattar de problem som redan idag finns beträffande kommunernas förmåga att utöka sitt avgiftsuttag gällande tillsyn. Att förslaget underskattar resursåtgången hos tillsynsmyndigheterna samt hänvisar till en lösning som redan idag fungerar relativt dåligt riskerar skapa en bristfällig eller utebliven 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 bagatelliseras samt dels att man fäster en övertro till avgiftssystemet och den kommunala hanteringen av detta. Det kommer otvivelaktigt krävas ökade resurser hos kommunerna för att hantera tillsynen. Detta gäller i synnerhet medelstora och mindre kommuner. I större kommuner kommer mycket av hanteringen kunna sväljas i de relativt sett stora resurser som redan idag hanterar tobakstillsyn. Den tillkommande uppgiften kommer således sannolikt kunna hanteras inom ramen för den stordriftsfördel som ofta finns i en stor kommun. Inte sällan finns det flera handläggare och i vissa fall avdelningar som hanterar frågorna vilket ger det utrymme för fortbildning, utredning m.m. inom den befintliga verksamheten som behövs för hantering av uppgiften. Denna följsamhet och möjlighet saknas i många av de övriga kommunerna. Här utförs tillsyn i många fall idag utifrån 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 kommer vara beroende av för att kunna hantera tillsynen på ett effektivt sätt. Det finns därför en betydande risk att tillsynen kommer kräva utökade resurser i kommunerna. Promemorian hänvisar till att utökade resurser skall hanteras inom ramen för den kommunala finansieringsprincipen med ett utökat avgiftsuttag. Detta i sin tur är något som Länsstyrelsen redan idag ser stora problem med. Många 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 företagarvänligheten.

Redan idag ser Länsstyrelsen att tillsyn får stå tillbaka för andra intressen på förekommen anledning. Allt oftare ses exempel på att den politiska oviljan att höja avgifter för tillsyn överträffar den politiska

viljan att bedriva en ändamålsenlig tillsyn. Länsstyrelsen ger kommuner kritik för låg tillsynsfrekvens redan som det är, både med anledning av för små resurser och för att prioriteringar styr mot ”enklare” tillsyn som inte kräver tid eller avancerad kunskap på området. Länsstyrelsen anser inte att promemorian behandlar detta problem och anför därför detta påpekande. För större kommuner ser det ofta annorlunda ut - där försvinner mindre avgiftshöjningar i den stora mängden tillsynsobjekt.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av tillförordnat länsråd Karin Frejarö med länssamordnare ANDTS-frågor Anna Karlsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Catrin Hall, utvecklare inom folkhälsa med ansvar för tillsynsfrågor, medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.