Länsstyrelsen Stockholm

Enheten för social utveckling
Annette A Ludvigsson

Datum
2021-08-23

Beteckning
101-29492-2021

Socialdepartementet
c/o Regeringskansliet
s.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss om Hårdare regler för nya nikotinprodukter SOU 2021:22

Er beteckning: S2021/02982

Länsstyrelsen i Stockholms län yttrar sig över betänkande av utredningen om översyn av vissa frågor på tobaksområdet Hårdare regler för nya nikotinprodukter (SOU 2021:22).

Sammanfattning

Länsstyrelsen är positiv till att en reglering, som nu föreslås, över tobaksfria nikotinprodukter införs. Marknaden och användningen av dessa produkter har ökat markant de senaste åren och det är en produktkategori som attraherar många unga. För en bättre folkhälsa och framför allt för att skydda barn och unga mot ohälsa föreslår länsstyrelsen ytterligare åtgärder, såsom begränsade möjligheter till smaksättning av nikotinfria produkter och minst 20 portioner i en portionsförpackning. Länsstyrelsen anser också att länsstyrelsernas tillsynsuppdrag bör ses över samt att den föreslagna lagen implementeras i den befintliga lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter vilket framgår av yttrandet nedan.

Produktanmälan

Den näringsidkare som säljer tobaksfria nikotinprodukter bör rimligen kontrollera att de produkter som säljs verkligen är anmälda till Folkhälsomyndigheten.

Av förslaget, 5 § lag om tobakfria nikotinprodukter framgår att tillverkare och importörer ska anmäla till Folkhälsomyndigheten de produkter de avser att tillhandahålla konsumenter samt när produkten inte längre tillhandahålls. Om en anmälan inte gjorts får produkten inte säljas till konsument.

Med anledning av detta bör krav införas att den detaljhandlare som tillhandahåller tobaksfria nikotinprodukter till konsumenter även behöver kontrollera att produkten verkligen är anmäld till Folkhälsomyndigheten av tillverkare/importör. Det föreligger annars en risk att oanmälda produkter säljs till konsumenter, om detaljhandlare förutsätter att tillverkare och importörer har anmält en produkt, även om så inte är fallet.

Postadress
Länsstyrelsen Stockholm
Box 22067
104 22 STOCKHOLM

Besöksadress
Regeringsgatan 66

Telefon
010-223 10 00

Fax
010-223 11 10

E-post/webbplats
stockholm@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/stockholm

Märkning

Det bör införas en bestämmelse kring märkning avseende krav på att förpackningar som saknar hälsovarning inte får tillhandahållas detaljhandlare och inte bara konsumenter, motsvarande bestämmelsen i 3 kap. 1 § lag om tobak och liknande produkter.

Som förslaget lyder kan en tillverkare eller importör sälja tobaksfria nikotinprodukter till detaljhandlare som inte har rätt märkning. För att underlätta för detaljhandlare borde det därför finnas ett motsvarande krav på tillverkare och importörer på att sälja rätt märkta produkter även till detaljhandlare.

Av den gamla tobakslagen (1993:581) framgick av 11 § att *en tobaksvara* i näringsverksamhet inte fick tillhandahållas konsumenter inom landet, om den saknar varningstexter eller innehållsdeklaration eller om text eller deklaration är uppenbart oriktig. Bestämmelsens lydelse ändrades sedermera till att om en *förpackning* till en tobaksvara eller en örtprodukt för rökning saknar hälsovarning eller denna är uppenbart oriktig, får varan eller produkten inte tillhandahållas konsumenter på marknaden *Lag (2016:353)*. Lagstiftningens lydelse har alltså ändrats från en *tobaksvara* till en *förpackning*. Av 3 kap. 1 och 2 §§ lag om tobak och liknande produkter framgår att en förpackning till tobaksvaror och örtprodukter för rökning samt elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare ska vara märkt med hälsovarning för att få tillhandahållas till konsument. Ändringen från *vara* till *förpackning* har tolkats som att en tobaksvara kan säljas utan förpackning och då utan hälsovarning. Till exempel säljs cigarrer utan förpackning alternativt enbart med ett cellofanomslag, och på så sätt kringgås kravet om märkning. Det finns ett behov av att förtydliga (både i lag om tobak och liknande produkter samt föreslagen lag om tobaksfria nikotinprodukter) att en tobaksvara, örtprodukt för rökning, elektronisk cigarett och påfyllningsbehållare samt tobaksfria nikotinprodukter enbart får säljas i en förpackning och att den förpackningen ska vara märkt med hälsovarning.

I och med att det i förslaget dessutom inte finns något krav på antalet portioner i en styckförpackning finns det möjlighet att tillhandahålla lösa tobaksfria nikotinportioner, utan hälsovarning, till konsument.

Anmälan om försäljning

Länsstyrelsen är positiv till att anmälningsplikt, vid försäljning av tobaksfria nikotinprodukter, införs för näringsidkare som vill bedriva detaljhandel. Länsstyrelsen instämmer med utredarna om att det i dagsläget vore att gå för långt att kräva tillståndsplikt för dessa produkter. Länsstyrelsen vill dock uppmärksamma att det kan finnas en problematik om den som har tillstånd att sälja tobak av någon anledning inte längre anses lämplig att sälja tobaksvaror, utan hinder kan anmäla detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter istället. En produkt som i mångt och mycket är likvärdig med andra tobaksvaror.

Det bör även övervägas att införa anmälningsplikt även inom partihandelsledet. En motsvarande anmälningsplikt bör dessutom införas i lag om tobak och liknande produkter för den som bedriver partihandel med elektroniska cigaretter

och påfyllningsbehållare. Genom anmälningsplikt även på partihandelsledet ökar tillsynsmyndigheternas möjlighet att genomföra tillsyn på dessa aktörer. Det bör även, liksom i lag om tobak och liknande produkter, införas en skyldighet för partihandelsledet att kontrollera att detaljisten som vill köpa produkter faktiskt har anmält sin försäljning till kommunen.

Egenkontrollprogram

Länsstyrelsen gör bedömningen att det uttryckligen ska framgå i lagstiftningen att en näringsidkare ska ha sitt egenkontrollprogram på plats på försäljningsstället samt att ingen del av egenkontrollen kan överlåtas till något annat subjekt.

Av förslaget framgår att näringsidkaren ska bifoga sitt egenkontrollprogram vid anmälan. Enligt många kommuner skickar näringsidkare in egenkontrollprogrammet i originalhandling vid ansökan/anmälan. Detta innebär i många fall att det inte finns något fysiskt egenkontrollprogram på försäljningsstället. Detta försvårar både försäljningsställets egenkontroll och Polismyndighetens tillsyn. Det bör därför förtydligas att en kopia av näringsidkarens egenkontrollprogram ska bifogas anmälan samt ett krav på att egenkontrollprogrammet ska finnas tillgängligt på försäljningsstället.

Det finns en problematik med att näringsidkare som bedriver försäljning av tobak genom tobaksautomat som står uppställd på t. ex. ett serveringsställe, vill överlåta egenkontrollen avseende ålderskontroll och langning till minderåriga till serveringsställets personal. Detta eftersom näringsidkaren som bedriver försäljning via tobaksautomat inte själv är på plats när försäljning sker. Se även Kammarrätten i Sundsvalls mål nr 2752-20 där det framgår att det inte är tillåtet att överlåta egenkontrollen till ett annat subjekt. Detta bör förtydligas i lagstiftningen, för att underlätta för näringsidkare och kommuner vid tillståndsgivning och anmälan framöver, om det även blir vanligt med försäljning av tobaksfria nikotinprodukter via automat. Ovan ändring bör även införas i lag om tobak och liknande produkter.

Befogenheter

Länsstyrelsens befogenheter bör ses över.

Enligt förslagets 27 och 30 §§ ges även länsstyrelserna möjlighet att meddela de föreläggande och förbud, med eller utan vite, som behövs för att denna lag och anslutande föreskrifter ska följas.

Länsstyrelsernas tillsynsverksamhet inom tobaksområdet har hittills bestått i att följa kommunernas verksamhet och bidra med råd och stöd samt främja samverkan mellan tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra. Länsstyrelsernas tolkning av begreppet ”följa kommunernas verksamhet” är att det innebär att länsstyrelserna ska bedriva tillsyn över den kommunala tillsynsverksamheten och den eventuella tillståndsgivningen. Länsstyrelserna bedriver inte tillsyn över näringsidkare och verksamhetsutövare, då det är kommunen tillsammans med Polismyndigheten som bedriver den omedelbara tillsynen. Länsstyrelsernas tillsyn har sedan åtminstone 2011 utgått ifrån den så

kallade SLATT-metoden, där länsstyrelserna fattat beslut gentemot kommunerna och då meddelat kritik, allvarlig kritik samt uppmärksammat brister. Ingen Länsstyrelse har fattat beslut om andra administrativa sanktioner gentemot en kommun. Varken av förarbetena eller av lagstiftningarna är det tydligt vad som egentligen menas med att länsstyrelserna har möjlighet att meddela både föreläggande och förbud, med eller utan vite, eller vem sanktionerna ska riktas mot.

Länsstyrelsen anser att det behöver förtydligas vem det är tänkt att länsstyrelserna ska meddela föreläggande eller förbud emot, med eller utan vite, alternativt ta bort denna möjlighet för länsstyrelserna, både i lagförslaget och lag om tobak och liknande produkter.

Underrättelser

Även Polismyndigheten och Folkhälsomyndigheten bör bli skyldiga att underrätta den kommun som berörs av beslutet, motsvarande den skyldighet som kommunen har gentemot myndigheterna.

Enligt förslagets 34 § ska en kommun som fattat beslut i ett ärende skicka en kopia av beslutet till Folkhälsomyndigheten, Polismyndigheten och den länsstyrelse som berörs av beslutet. Eftersom både kommunen och Polismyndigheten har möjlighet att meddela förbud och föreläggande, med eller utan vite, gentemot en näringsidkare bör Polismyndigheten bli skyldig att skicka en kopia av de beslut som Polismyndigheten fattar till den kommun som berörs av beslutet. Konsekvensen av att det inte finns en motsvarande bestämmelse kan leda till att Polismyndigheten fattar beslut om sanktion, utan att kommunen har vetskap om detta. Denna information är minst lika viktig för kommunens tillsynsverksamhet som den är för Polismyndighetens tillsynsverksamhet.

Enligt 34 § ska kommunen underrätta Folkhälsomyndigheten om de i sin verksamhet får kännedom om något som har betydelse för Folkhälsomyndighetens tillsyn.

För att underlätta för den kommunala tillsynsverksamheten bör även Polismyndigheten och Folkhälsomyndigheten få en skyldighet att underrätta den kommun som berörs om de får kännedom om något, eller fattar beslut, som påverkar den kommunala tillsynsverksamheten.

Motsvarande förändring och ömsesidig underrättelse bör även införas i lag om tobak och liknande produkter.

Avgifter

Enligt förslaget ska den som avser att bedriva detaljhandel med tobaksfria nikotinprodukter skicka in en anmälan till kommunen innan försäljning påbörjas. I samband med anmälan ska ett lämpligt egenkontrollprogram bifogas, samt de uppgifter som kommunen och Folkhälsomyndigheten behöver för sin tillsyn. Ändrade uppgifter ska skickas in till kommunen respektive Folkhälsomyndigheten. Kommunen får ta ut avgifter av den som bedriver anmälningspliktig försäljning för sin tillsyn, enligt 39 §. Enligt 40 § får även

Folkhälsomyndigheten ta ut en årlig avgift av den som bedriver anmälningspliktig försäljning enligt 19 §. Enligt 15 § förordning om tobaksfria nikotinprodukter ska den som tillhandahåller konsumenter tobaksfria nikotinprodukter till Folkhälsomyndigheten betala en årlig avgift med X kronor för varje märke och typ.

Det framgår inte av förslaget varför en detaljhandlare ska göra en anmälan till kommunen och till kommunen skicka in de uppgifter som Folkhälsomyndigheten behöver för sin tillsyn, eller vilka uppgifter som Folkhälsomyndigheten behöver. Det framgår inte heller tydligt på vilket sätt Folkhälsomyndigheten sedan ska få ta del av den anmälan och uppgifter som en näringsidkare skickar in till en kommun. För en näringsidkare kan det dessutom bli väldigt kostsamt och en administrativ börda att betala tillsynsavgifter både till kommunen och till Folkhälsomyndigheten. Det blir även en administrativ börda för både den kommunala verksamheten och för Folkhälsomyndigheten. Någon motsvarande ordning finns inte i lag om tobak och liknande produkter. Länsstyrelsen föreslår därför att Folkhälsomyndighetens möjlighet att ta ut avgift av den enskilde detaljhandlaren tas bort, både i lagförslaget och i förslaget om förordning. Folkhälsomyndighetens möjlighet att ta ut avgifter för sin tillsyn över tillverkare och importörer bör kvarstå.

Övergångsbestämmelser

Det bör införas övergångsbestämmelser när den som bedriver försäljning av tobaksfria nikotinprodukter, innan lagens ikraftträdande, senast ska ha anmält försäljning till kommunen.

Det saknas förslag på övergångsbestämmelser som reglerar när de som bedriver försäljning med tobaksfria nikotinprodukter senast ska ha anmält sin verksamhet till kommunen.

Då den nya lagen föreslås att träda i kraft den 1 juli 2022, mitt i semesterperioden, finns det ett stort behov av att näringsidkare ges möjlighet att, inom en rimlig tid, upprätta ett lämpligt egenkontrollprogram som skickas in i samband med anmälan om försäljning till kommunen. Även för kommunernas tillsynsverksamhet och kapacitet att ta emot en anmälan och granska inkomna egenkontrollprogram bör det rimligen löpa en viss tid från det att lagen träder ikraft tills dess att näringsidkare ska ha inkommit med en anmälan och ett egenkontrollprogram, för att få fortsätta sin försäljning av tobaksfria nikotinprodukter.

Allmänna synpunkter

Reglerna om tobaksfria nikotinprodukter bör arbetas in i lag om tobak och liknande produkter

I utredningen föreslås att en ny lagstiftning införs, lag om tobaksfria nikotinprodukter samt förordning om tobaksfria nikotinprodukter. Länsstyrelsen gör dock bedömningen att med anledning av att bestämmelserna i stort sett överensstämmer med bestämmelserna i lag om tobak och liknande produkter bör istället bestämmelserna om tobaksfria nikotinprodukter implementeras i den

befintliga lagstiftningen och tillhörande förordning. En sådan reglering skulle underlätta för den kommunala verksamheten men även för näringsidkare, då många näringsidkare säljer samtliga produktkategorier (tobaksfria nikotinprodukter, tobaksvaror samt elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare). Det skulle för både näringsidkare och kommuner vara enklare att ha samtliga produkter samlade i en och samma lagstiftning.

Krav på minst 20 portioner i en portionsförpackning bör införas

Enligt 5 kap. 14 § lag om tobak och liknande produkter finns bestämmelser om att en styckförpackning med cigaretter och portionsförpackat snus ska innehålla minst 20 cigaretter/portioner. Anledningen till detta motiveras i prop. 2017/18:156 s. 105 ff med att små förpackningar ökar tillgängligheten för minderåriga. Då tobaksfria nikotinprodukter är en produkt som hittills varit i princip oreglerad och med alla dess smaker attraherar många unga anser Länsstyrelsen att även krav på minst 20 portioner i en portionsförpackning med tobaksfria nikotinprodukter bör införas för att minska tillgängligheten för minderåriga.

Förbud mot smaksättning

Det bör införas ett förbud mot smaksättning även av tobaksfria nikotinprodukter, liksom e-vätskor till elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Liksom elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare attraherar mängden med olika smaksättningar en yngre målgrupp än traditionella tobaksvaror. Länsstyrelsen gör bedömningen att de argument till att begränsa möjligheten att smaksätta vätskor till elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare, som förs på s. 344 ff i SOU 2021:22, är minst lika tillämpliga på andra tobaksfria nikotinprodukter. För att skydda barn, unga och se till att denna produktkategori inte blir en inkörsport till tobaksvaror bör även en begränsning av smaksättning införas på tobaksfria nikotinprodukter likväl som på vätskor till elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare.

Kostnader för staten och kommunerna

Av förslaget framgår att länsstyrelsernas ansvar utökas till att även omfatta tobaksfria nikotinprodukter. Utredarna gör bedömningen att genom länsstyrelsernas upparbetade kompetens och nätverk ryms de ökade kostnaderna som förslagen kan medföra inom befintliga ramar. Länsstyrelsen vill dock uppmärksamma att även om lag om tobaksfria nikotinprodukter i sin utformning påminner om lag om tobak och liknande produkter, kommer det krävas att länsstyrelserna tillhandahåller information och utbildning till de kommunala verksamheterna. Om länsstyrelserna ska fortsätta bedriva sin tillsyn enligt SLATT-metoden kommer även nya mallar och checklistor att behöva utformas. Information, utbildning och framtagandet av mallar och checklistor kommer att bli en ökad kostnad för länsstyrelserna.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Johan von Sydow med tillsynshandläggare Annette Ludvigsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har även medverkat tillväxtdirektör Anna Conzen.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

Kopia:

s.fs@regeringskansliet.se