



YTTRANDE

Datum
2021-08-31

Diarienummer
101-3834-2021

Regeringskansliet, Socialdepartementet

Remiss av SOU 2021:22 Hårdare regler för nya nikotinprodukter

Er beteckning: Dnr S2021/02982

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Örebro län ställer sig positiv till utredningens förslag att reglera tobaksfria nikotinprodukter men anser att regleringen bör införlivas i Lag om tobak och liknande produkter och att försäljningstillstånd ska krävas. Argument för detta är att produkterna till stora delar påminner mycket om tobaksvaror och e-cigarettor när det gäller användning och hälsorisker, att det inte blir tillåtet för aktörer som har ansetts olämpliga som tobaksförsäljare att sälja tobaksfria nikotinprodukter med samma användningsområde som tobaksprodukten samt att det kan minska administration för kommuner och näringsidkare.

I syfte att förenkla myndigheternas tillsyn och verka brottsförebyggande är det viktigt att säkerställa att det finns sekretessbrytande bestämmelser så att berörda myndigheter på ett smidigt sätt kan dela viktig information om ett försäljningsställe och de personer som har inflytande över verksamheten.

Vi föreslår också att det införs förvaringsförbud så att produkter som inte får säljas i en lokal inte heller får förvaras där, i syfte att underlätta att komma åt en eventuell illegal handel med nikotinprodukter.

För att länsstyrelserna ska kunna bedriva en effektiv tillsyn behöver myndighetens tillsynsroll förtydligas, vi bör också få större sanktionsmöjligheter att ingripa mot kommuner som inte följer lagstiftningen.

Avsnitt 8.1 Definition av tobaksfria nikotinprodukter

De tobaksfria nikotinprodukterna utgör en ny produktkategori på tobaksområdet som närmast kan jämföras med tobakssnus även om de inte innehåller tobak utan enbart nikotin. Nikotin tillverkas vanligen av tobak. Det kan därför ifrågasättas om produkter som innehåller nikotin som har sitt ursprung från tobak kan betraktas som tobaksfria.

Avsnitt 8.12 Anmälan om försäljning

Vi har noterat att det finns många likheter mellan tobaksfria nikotinprodukter och tobaksprodukter och att bruk är förenat med skaderisker. Tobaksvaror är sedan 2019 belagda med krav på försäljningstillstånd. Trots detta vill utredningen inte införa något krav på försäljningstillstånd utan man föreslår istället att det ska räcka med en anmälan av försäljning.

Länsstyrelsens förslag – inför tillståndsplikt

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.

Av utredningen framgår att en avgörande faktor vid införandet av tillståndsplikt för tobaksvaror var problemen med illegal handel med dessa varor då denna bedömdes som ett hot mot de folkhälsopolitiska målen.¹ Av utredningen framgår att försäljningen av nikotinfria tobaksprodukter ökar och att tobaksfria nikotinprodukter har beroendeframkallande och belönande egenskaper i likhet med andra produkter på tobaksområdet. Tobaksfria nikotinprodukter är således produkter som medför risker, både på individ- och folkhälsonivå. En ytterligare aspekt är att priset på tobaksfria nikotinprodukter är lågt till följd av låg eller obefintlig tobaksskatt och produkterna framställs ofta som mindre farliga när de kallas ”tobaksfria”. Lågt pris gör produkten lättillgänglig för priskänsliga ungdomar och tillsammans med att produkterna framställs som ”mindre farliga” lockas många unga att testa dessa nya produkter.² För att folkhälsan ska kunna hållas på en hög nivå är det av stor betydelse att förhindra illegal handel, och därmed de negativa konsekvenserna som följer därav, och i övrigt vidta åtgärder som hindrar personer, främst barn och unga, från att utveckla ett nikotinberoende.

Det är sannolikt att det i de allra flesta fall är samma butiker som säljer tobaksfria nikotinprodukter som säljer tobaksvaror. Det kan därför antas att den administrativa bördan för kommunerna och handlarna minskar om den som har tobaksförsäljningstillstånd också får sälja tobaksfria nikotinprodukter inom ramarna för sitt försäljningstillstånd för tobaksvaror.

Enligt utredningen kan tillståndsplikt vara motiverat när behovet av kontroll är tillräckligt stort på en viss marknad. Med stöd av ovan värderar länsstyrelsen det förebyggande perspektivet för barn och unga högt och anser att tobaksfria nikotinprodukter bör regleras på samma sätt som tobaksprodukter, dvs. att de beläggs med ett krav på försäljningstillstånd.

¹ SOU 2021:22, Hårdare regler för nya nikotinprodukter s. 231

² Rapport 2020:1 Tobak i ny förpackning – Rapport om ungas attityder till tobak

8.15 Tillsyn

I likhet med vad som gäller på tobaksområdet föreslår utredningen att för de tobaksfria nikotinprodukterna bör länsstyrelsen vara den myndighet som ska utöva tillsyn inom länet över de områden som kommunen eller Polismyndigheten ska utöva tillsyn över. Vidare anges att länsstyrelserna ska följa kommunernas verksamhet och bistå dem med information och råd samt främja samarbetet mellan olika tillsynsmyndigheter och tillsynsmyndigheter och andra.

I nuvarande lagstiftning på tobaksområdet är det inte närmare angivet vad länsstyrelsernas tillsynsansvar inbegriper eller om det är kommunerna eller näringsidkarna inom länet som ska tillsynas. På alkoholområdet har däremot länsstyrelsens tillsynsroll tydliggjorts något. Länsstyrelserna utövar regional tillsyn inom respektive län och ska biträda kommunerna med råd i deras verksamhet. I länsstyrelsernas uppdrag ligger att utöva tillsyn över kommunernas tillämpning av lagens bestämmelser om serveringstillstånd och servering, dvs. kommunernas tillståndsgivning och tillsynsarbete. Den omedelbara tillsynen på det lokala planet över efterlevnaden av bestämmelserna i lagen om servering av spritdrycker, vin och starköl utövas av kommunen och av polismyndigheten. Länsstyrelsen kan alltså t.ex. göra punktinsatser på serveringsställen för att följa upp kommunernas tillståndsgivning och tillsyn.³

Till skillnad från den möjlighet till operativ tillsyn som finns inom alkoholområdet så är det inte tydligt om liknande möjlighet finns även inom tobaksområdet. Länsstyrelsernas tillsyn på tobaksområdet består istället av att följa kommunernas verksamhet, ge råd och stöd samt främja samverkan mellan tillsynsmyndigheter och andra. Då det är ett oklart rättsläge och en omdiskuterad fråga om länsstyrelserna ens har rätt att bedriva någon form av operativ tillsyn på försäljningsställen är det viktigt att det samt övriga tillsynsbefogenheter klargörs i den nya lagen.

Varken i nuvarande lagstiftning eller i utredningen framgår det tydligt om länsstyrelsen tillsynsansvar omfattar kommunerna och/eller näringsidkarna vilket får konsekvenser på till vem vi kan utfärda föreläggande och förbud för vilket vi återkommer till nedan i avsnitt 8.16. Utöver detta är länsstyrelsens tillsynsroll tvetydig, då vi å ena sidan ska följa kommunernas verksamhet, ge dem råd och främja samverkan och å andra sidan kan vi utfärda föreläggande och förbud. Länsstyrelsens tillsynsansvar över de tobaksfria nikotinprodukterna behöver konkretiseras på ett sådant sätt att länsstyrelsens roll och tillsynsansvar klargörs vad gäller huruvida länsstyrelserna ska följa kommunernas verksamhet eller om vi ska ha befogenheter att granska kommunerna och att tillsynsansvaret blir förenlig med befogenheterna att utfärda förelägganden eller förbud.

³ prop. 1994/95:89 s. 110 f.

8.16 Tillsynsmyndigheternas möjlighet att ingripa

Av utredningen framgår att tillsynsmyndigheternas i sin tillsynsverksamhet ska få meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att reglerna om tobaksfria nikotinprodukter ska följas. Vidare framgår att för att dessa beslut ska få genomslag bör myndigheterna ha möjlighet att förena dem med vite. Utredningens förslag ligger i linje med den reglering som idag finns på tobaksområdet.

I dag är Länsstyrelsens enda möjlighet, när kommunerna väljer att meddela tillstånd i strid med alkohollagen och lag om tobak och liknande produkter att rikta kritik alternativt allvarlig kritik mot kommunerna. Att ge brist eller kritik är inte förenat med några sanktioner och därmed finns i nuläget inget kännbart verktyg för länsstyrelsen att ta till som motiverar regelefterlevnad. Detta kan leda till sämre efterlevnad och att Länsstyrelsens tillsynsroll urholkas i takt med att kommuner agerar i strid med lagstiftning och länsstyrelsernas råd och beslut. En annan risk är att det utvecklas lokala lagtolkningar i landet utan rättspraxis från högre instanser.

Länsstyrelsens bedömning är att för att vi ska kunna ha möjlighet att ingripa mot kommuner som agerar i strid med lagstiftningen behöver vi ha tillsyn *över* kommunerna och dess tillämpning av lagens bestämmelser. Det räcker inte med att *följa* kommunernas verksamhet. Som vi redogjort i avsnitt 8.15 är så är det med tanke på länsstyrelsens otydliga tillsynsansvar oklart om det är kommuner eller näringsidkare, eller båda, som vi ska rikta föreläggande och förbud emot. För att uppnå utredningens intention vad gäller att tillsynsmyndigheterna ska ha de befogenheter som krävs för att kunna bedriva effektiv tillsyn så krävs därför att länsstyrelsens tillsynsansvar klargörs i förarbeten och lagstiftning och att det tydligt framgår vem eller vilka vi har sanktionsmöjligheter gentemot.

Avsnitt 13.3 Kostnader för staten och kommunerna

Även om länsstyrelserna har en upparbetad kompetens och nätverk där det nya området kan hanteras så betyder ändå ett nytt tillsynsområde behov av ökade personella resurser.

Allmänna synpunkter

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

Av utredningen framgår att det är en rimlig utgångspunkt att de tobaksfria nikotinprodukterna väsentligt regleras på samma sätt som andra produkter på tobaksområdet. När lagen (2017:425) om e-cigarett och påfyllningsbehållare infördes var det flera remissinstanser som ville arbeta in de nya reglerna i den dåvarande tobakslagen (1993:581). Så blev dock inte fallet utan istället skapades en separat lag för e-cigarett och påfyllningsbehållare. Kort därefter slogs de två

2021-08-31

101-3834-2021

lagarna samman till lag (2018:2088) om tobak och liknande produkter. När man nu vill införa regler för tobaksfria nikotinprodukter väljer man återigen att skapa en ny lag istället för att inkorporera regler för dessa produkter i den redan befintliga lagen om tobak och liknande produkter. Länsstyrelsen anser att det vore bättre och mer logiskt att de nya reglerna om tobaksfria nikotinprodukter direkt placeras i lag om tobak och liknande produkter så att man håller samman närliggande produkter i en och samma lag.

Säkerställ att det finns sekretessbrytande bestämmelser

I samband med att tillståndsplikt infördes för tobaksprodukter har länsstyrelserna noterat att det saknas sekretessbrytande bestämmelser jämfört med de som finns i alkohollagen. Det har fört med sig en hel del konsekvenser vid handläggning och tillsyn som påverkar myndigheter och näringsidkare negativt. I samband med en ny lag om tobaksfria nikotinprodukter anser länsstyrelsen att det är viktigt att det finns sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör för kommunen att på eget initiativ inhämta yttranden från Polismyndigheten, Tullverket och Skatteverket i syfte att kontrollera att de som säljer nikotinprodukter är fortsatt lämpliga. Risken är annars att den skötsamme innehavaren missgynnas gentemot den misskötsamme. Sekretessbrytande bestämmelser förenklar även för företagare som inte behöver vända sig till andra myndigheter för att begära ut handlingar som sedan skickas vidare till kommunen.

Förvaringsförbud bör införas

I 3 kap 2 § alkohollagen finns bestämmelsen om förvaringsförbud:

Alkohol drycker och alkoholdrycksliknande preparat som inte får säljas i en butikslokal får inte heller förvaras i en sådan lokal eller tillhörande utrymmen.

Argument för ett förvaringsförbud i butiker var bland annat att man ville komma åt illegal handel.⁴

Att få förvara tobaksfria nikotinprodukter trots att man inte har rätt att sälja dem kan gynna brottslig verksamhet och ett förvaringsförbud, likt det som finns i alkohollagen, skulle underlätta möjligheterna att förhindra och komma åt en eventuell illegal handel.

Länsstyrelsen föreslår därför att det i lag om nikotinprodukter införs en bestämmelse om förvaringsförbud, som innebär att produkter som inte får säljas i en lokal inte heller får förvaras där, i syfte att underlätta att komma åt en eventuell illegal handel med nikotinprodukter.

⁴ Prop. 2004/05:126

2021-08-31

101-3834-2021

Beslutande

Detta yttrande har beslutats av landshövding Maria Larsson. Föredragande var tillsynshandläggaren/nationella samordnare Annika Borg. I den slutliga handläggningen av ärendet medverkade även tillsynshandläggaren Jenny Spector.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

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