

Robin Nariman
RättsenhetenDatum: 2022-01-27
Dnr: 3.4.1-2021-089437

Yttrande över remissen Tydligare reglering av hampa (Ds 2021:34) (Dnr S2021/07186)

Sammanfattning

Läkemedelsverket instämmer med den uppfattning som uttrycks i promemorian, att dagens reglering av sådan hampa som undantas från cannabisdefinitionen har medfört tillämpningsproblem och oönskade konsekvenser. Läkemedelsverket har, som beskrivs i promemorian, på senare år fått allt fler frågor om hampa och frågorna har med tiden ökat i komplexitet. Myndigheten instämmer således i bedömningen att dagens reglering på flera sätt är otydlig och att det därför finns behov av att tydliggöra undantaget till cannabisdefinitionen. Ett förtydligande av undantaget till cannabisdefinitionen, som denna promemoria syftar till att uppnå, är därmed behövligt och initiativet välkomnas.

Läkemedelsverket instämmer med förslagen att undantaget till cannabisdefinitionen ska förtydligas med ytterligare villkor avseende odling av hampa i Sverige (avsnitt 5.2) och kompletteras med villkor för hampa med ursprung i tredje land (avsnitt 5.4). Myndigheten anser att dessa förslag uppfyller syftet med förslaget i promemorian samt motverkar vissa av de tillämpningsproblem och oönskade konsekvenser som uppmärksammats i promemorian.

Vidare anser Läkemedelsverket att det med hänsyn till folkhälsan vore positivt att införa en begränsning som innebär att hampa endast får hanteras eller innehåsa för visst ändamål (avsnitt 5.1). Myndigheten anser därutöver att ett eventuellt införande av en haltgräns i svensk narkotikalagstiftning (avsnitt 5.3) bör föregås av noggranna överväganden.

Allmänt om förslagen och innehållet i promemorian

Syftet med förslaget i promemorian är att förhindra att cannabis och varor som innehåller tetrahydrocannabinol (THC) når konsumentledet samtidigt som odling av hampa som jordbruksprodukt ska vara möjlig.

I promemorian har följande tillämpningsproblem och oönskade konsekvenser av dagens utformning och ordalydelse av cannabisdefinitionen i bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika (hädanefter narkotikakontrollförordningen) uppmärksammats.

1. Odling av hampa. Det råder oklarheter kring vem som får odla de hampsorter som avses i bestämmelsen i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen och under vilka förutsättningar. Det är framför allt punkt 2 i nuvarande bestämmelse som uppfattas som otydlig.
2. Hantering av hampa efter skörd. Det är otydligt vad hampa får användas till och hur hampsort och odlingsförhållanden kan verifieras för att avgöra om hampan är narkotika eller inte.
3. Hampa som råvara i produkter på konsumentmarknaden. Som en följd av att det är otydligt vad hampa får användas till och i vilka fall den kan anses utgöra narkotika,

blir det också otydligt om och i vilka fall hampa får användas som råvara i produkter på konsumentmarknaden.

I promemorian föreslås cannabisdefinitionen i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen ändras på följande sätt.

1. Undantaget för hampa från cannabisdefinitionen och därmed narkotikalagstiftningen ska endast omfatta hampa som hanteras för industriellt ändamål i enlighet med Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961 (narkotikakonventionen). Med industriellt ändamål avses produktion av fibrer och frön.
2. Undantaget från cannabisdefinitionen avseende hampa av vissa sorter som odlas efter att ansökan om direktstöd getts in till behörig myndighet, ska kompletteras med krav på att sökanden ska vara jordbrukare och att odlingen ska ske på åkermark. Vidare tydliggörs vilka hampsorter som kan omfattas av undantaget och att utsädet ska vara certifierat.
3. Distinktionen mellan sådan hampa som är undantagen från cannabisdefinitionen och sådan hampa som utgör cannabis, och därmed narkotika, förtydligas genom att undantaget kompletteras med ett nytt kriterium som avser skördad hampa. Hampen ska lagligen ha odlats med certifierat utsäde av hampsorter som måste användas för att arealer som används för produktion av hampa ska vara stödberättigande hektar, eller innehålla högst 0,2 procent THC.
4. Undantaget kompletteras med ett nytt kriterium som avser hampa med ursprung i tredjeland genom en hänvisning till det importförfarande som avses i artikel 189 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter.

Inledande reflektioner

Läkemedelsverket instämmer med den uppfattning som uttrycks i promemorian, att dagens reglering av sådan hampa som undantas från cannabisdefinitionen har medfört tillämpningsproblem och oönskade konsekvenser. Läkemedelsverket har, som beskrivs i promemorian, på senare år fått allt fler frågor om hampa och frågorna har med tiden ökat i komplexitet. Myndigheten instämmer således i bedömningen att dagens reglering på flera sätt är otydlig och att det därför finns behov av att tydliggöra undantaget till cannabisdefinitionen. Ett förtydligande av undantaget till cannabisdefinitionen, som denna promemoria syftar till att uppnå, är därmed behövligt och initiativet välkomnas.

Undantaget ska kompletteras med villkor för hantering (avsnitt 5.1)

Tidigare yttrande

I promemorian framgår att Läkemedelsverket angett att myndigheten anser att dagens reglering bör förtydligas med avseende på tillåtna ändamål för industrihampa, företrädesvis genom en begränsning till framställning av fibrer och frön i enlighet med narkotikakonventionen.

Begreppet "industriellt ändamål"

I artikel 28.2 i narkotikakonventionen anges att konventionen inte äger tillämpning på odling av cannabisväxt uteslutande för industriella (fiber och frö) eller hortikulturella ändamål. Odling av cannabisväxt uteslutande för industriella ändamål, varmed avses produktion av fibrer och frön, är alltså inte föremål för kontroll enligt narkotikakonventionen. Odling av cannabisväxt för andra ändamål än sådana som anges i narkotikakonventionen är dock föremål för sådan kontroll.

Läkemedelsverket noterar att begreppet "industriellt ändamål" även används i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika (hädanefter narkotikakontrollagen), bl.a. i 2 § 4 den lagen. I narkotikakontrollagen saknas en definition av begreppet. Av förarbetena till lagen (prop. 2010/11:4, s. 47 ff.) framgår bl.a. följande. Begreppet "industriellt ändamål" är mycket vitt och kan omfatta otal olika verksamheter samt att det ankommer på tillståndsgivande myndighet och rättstillämparen att klargöra vad som ska avses med begreppet. Skälen för att införa begreppet i narkotikakontrollagen var att möjliggöra kontroll av två industrikemikalier.

Enligt 1 § narkotikakontrollförordningen har uttryck och benämningar som används i narkotikakontrollagen samma betydelse i förordningen. I 11 § andra stycket 2 narkotikakontrollförordningen bemyndigas Läkemedelsverket att föreskriva om undantag från vissa krav när det gäller narkotika som används för industriellt ändamål. Rent generellt kan det sättas ifråga om det är lämpligt att ett och samma begrepp används med något olika innebörd inom ramen för samma reglering. Läkemedelsverket noterar emellertid att begreppet "industriellt ändamål" tydligt definieras i det aktuella förslaget.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Läkemedelsverket anser att det är bra att det i promemorian finns en utredning av frågan om en begränsning till hantering för industriellt ändamål är förenlig med EU-rätten. Myndigheten noterar dock att det i promemorian under rubriken "Är en begränsning till industriellt ändamål förenlig med EU-rätten?" inte finns någon problematisering av EU-domstolens dom B S och C A den 19 november 2020, C-663/18, EU:C:2020:938 (hädanefter benämnd mål C-663/18).

Även om det i mål C-663/18 inte var fråga om någon jordbruksprodukt som avses i bilaga 1 till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), varför förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 inte var tillämpliga (punkterna 55–58 i målet), kan målet enligt Läkemedelsverkets mening vara av viss relevans vid bedömningen av den aktuella begränsningens förenlighet med EU-rätten. En sådan bedömning innefattar en rad komplexa frågor. Det bör därför framöver vara lämpligt att närmare utreda och analysera målet vid den nämnda bedömningen.

Läkemedelsverket anser sammantaget att det med hänsyn till folkhälsan vore positivt att införa en begränsning som innebär att hampa endast får hanteras eller innehåsa för visst ändamål.

Undantaget ska kompletteras med ytterligare villkor avseende skördad hampa med ursprung i EU (avsnitt 5.3)

Hampa skördad i EU

I promemorian anges att det råder fri rörlighet för jordbruksprodukter inom EU och att detta innebär att hampa kan föras in i Sverige från annan medlemsstat. Det anges också vara otillfredsställande att det gällande undantaget till cannabisdefinitionen är formulerat på sådant sätt att skördad hampa som omfattas av undantaget inte, på ett objektivt och entydigt sätt, kan skiljas från cannabis. Vidare konstateras att det saknas ett enhetligt system inom EU för vilken dokumentation som ska åtfölja hampan och register över odlare som gör det enkelt att verifiera att hampan är lagligen odlad.

Lagligen odlad hampa som skördats i EU (punkt 2 a)

Läkemedelsverket kan notera att det idag råder fri rörlighet för hampa som skördats i EU och lagligen odlats med certifierat utsäde, i den mening som avses i den föreslagna bestämmelsen (punkt 2 a). Den aktuella bestämmelsen bör därför inte innebära någon ändring i sak av cannabisdefinitionen. Läkemedelsverket anser dock att det kan vara positivt att införa den föreslagna bestämmelsen, då den tydliggör gällande rätt.

Införande av en THC-halt (punkt 2 b)

Läkemedelsverket noterar att det som ett alternativt kriterium till punkt 2 a i undantaget till cannabisdefinitionen, föreslås att en haltgräns om 0,2 procent THC enligt förordning (EU) 1307/2013 för hampa som skördats i EU införs (punkt 2 b). Införandet av en sådan haltgräns skulle vara helt nytt i svensk narkotikalagstiftning.

Som framgår av promemorian är det inte oproblemiskt att inrätta en haltgräns, eftersom en stor volym av ett material som innehåller en låg halt av ett visst ämne kan innehålla en betydande total mängd av ämnet i fråga. Det anges att risken för att THC kommer ut på konsumentmarknaden hanteras genom att begränsa hanteringen av hampa till industriellt ändamål, det vill säga produktion av fibrer och frön.

Vid vilken dos beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter i den mening som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) framträder hos individer är omöjligt att uttala sig om, då det till exempel varierar med kroppsammansättning och tidigare bruk av ämnet i fråga.

Läkemedelsverket vill också tillägga att den aktuella bestämmelsen, även om begränsningen till hantering för industriellt ändamål skulle anses godtagbar, sannolikt kan resultera i att hampa med en THC-halt som understiger 0,2 procent – som olagligen odlats inom EU och i god tro köpts av en aktör som ska hantera hampan för produktion av fibrer eller frön – inte är att anse som cannabis. Förslaget skulle alltså kunna innebära att cannabis med en halt av THC understigande 0,2 procent kan omvandlas till "laglig" hampa. En sådan risk motverkas dock om producenterna har tillräcklig kontroll över sina leverantörer.

Mot den bakgrunden anser Läkemedelsverket att ett eventuellt införande av en haltgräns i svensk narkotikalagstiftning bör föregås av noggranna överväganden.

Övrigt

Som tidigare konstaterats saknas ett enhetligt system inom EU för vilken dokumentation som ska åtfölja hampa samt ett register över odlare, som gör det enkelt att verifiera att hampan är lagligen odlad. Läkemedelsverket bedömer att ett sådant system eller register som medför spårbarhet av hampa är önskvärt och att det skulle minska behovet av exempelvis ett införande av en haltgräns (punkt 2 b). Ett sådant förfarande skulle visserligen innebära en ökad administrativ börda för odlarna, men Läkemedelsverket bedömer att en sådan ordning skulle vara proportionerlig med hänsyn till ändamålet att hampa som omfattas av undantaget på ett objektivt och entydigt sätt ska kunna skiljas från cannabis. Myndigheten är emellertid medveten om att införandet av ett sådant system eller register, som är effektivt och ändamålsenligt, behöver ske på EU-nivå.

Kort om eventuella konsekvenser av förslaget att undantaget till cannabisdefinitionen ska förtydligas med ytterligare villkor avseende odling av hampa i Sverige (avsnitt 5.2)

I promemorian framgår att det idag finns odlare som med hänvisning till dagens utformning av undantaget till cannabisdefinitionen i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen bl.a. hävdar att odling av hampa på annan plats än åkermark är tillåten. Det andra delförslaget i denna promemoria kommer att tydliggöra att så inte är fallet, då det tydligt framgår att hampan ska odlas av en jordbrukare på åkermark.

Förslaget kan därför resultera i att dessa ovan nämnda odlare i stället ansöker om tillstånd att odla cannabis, det vill säga tillverka narkotika. Det är Läkemedelsverket som prövar frågor om sådana tillstånd i enlighet med 8 § narkotikakontrollagen. Narkotika får, såvitt nu är aktuellt, endast hanteras för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget (2 § narkotikakontrollagen). Vidare saknar Sverige den särskilt utsedda cannabismyndighet som ska finnas enligt artikel 23 och artikel 28.1 i narkotika-konventionen. Utrymmet för Läkemedelsverket att bevilja tillstånd för en enskild att odla cannabis i Sverige är således synnerligen begränsat.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Björn Eriksson efter föredragning av verksjuristen Robin Nariman. I den slutliga handläggningen har även utredaren Karolina Rosell deltagit.

Björn Eriksson

Robin Nariman

Detta beslut har hanterats digitalt och är därför inte undertecknat

Kopia till: registrator, david.lorentzon@regeringskansliet.se