



Yttrande över en trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas (SOU 2024:23)

Er beteckning: S2024/00726

Sammanfattning

Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt tagit fram en lång rad förslag för att stärka ANDTS-arbetet samt förtydliga och förenkla för arbetet för såväl privata som offentliga aktörer på området. Bland de förslag som berör Länsstyrelsens arbete med ANDTS och alkohol- och tobakstillsyn förtjänar följande omnämnas särskilt. En ny reglering av lustgas införs innehållande försäljningsförbud, på tobaksområdet införs nikotinfri skoltid, langningsförbud och en högsta tillåten nikotinhalt i snus och nikotinpåsar och på alkoholområdet föreslås åtgärder för att effektivisera tillsyn och tydliggöra Folkhälsomyndighetens roll och ansvar. Länsstyrelsen i Skåne län (nedan Länsstyrelsen) instämmer till stora delar i de bedömningar som görs i utredningen och tillstyrker de förslag som ges med reservation för vad som anförs nedan. I huvudsak görs reservationer för att utredningen i en del punkter inte i tillräcklig omfattning klargör grunden för det ställningstagande som görs. I de delar föreslår Länsstyrelsen ytterligare utredning. Av särskild vikt är att de förslag som ska tydliggöra och förenkla på tillsynsområdet också leder till avsett ändamål. Som ett led i detta behöver de ekonomiska förutsättningarna för länsstyrelserna att både bedriva en effektiv och ändamålsenlig tillsyn och en utökad råd- och stödfunktion utredas ytterligare. Annars riskerar de förslag som utredningen ger inte kunna genomföras med avsedd effekt.

Avsnitt 4.1.4 – Rök-, tobak- och nikotinfri skoltid ska införas

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget men anser att det bör utvidgas till att även omfatta andra varor som till användningssättet liknar användningen av snus men som inte innehåller tobak eller nikotin -

jämlikt nuvarande förbud där de rökfria miljöerna även träffar andra produkter som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak. De produkter som bör omfattas av förbudet är exempelvis koffeinsnus, CBD-snus eller tobaks- och nikotinfritt snus. Detta för att underlätta för skolans huvudmän och personal att upprätthålla förbudet eftersom det är svårt att avgöra innehållet i produkterna vid användning.

Länsstyrelsen föreslår att begreppet skoltid ska definieras. En definition av begreppet är det mest effektiva sättet att klargöra vad regleringen omfattar samt kommer underlätta såväl information som tillsyn.

Vidare föreslår Länsstyrelsen att begreppet skoltid även ska omfatta tid på fritidshem. Detta för att likställa regleringen under all den tid barn/elever tillbringar inom ramen för skolans eller huvudmannens försorg.

Avsnitt 4.3.4 - Nikotinhalten bör bestämmas till 12 milligram per gram

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att en gräns för högsta tillåtna nikotinhalt för tobaks- och nikotinsnus införs.

I utredningen hänvisas till såväl forskning som exempel från andra länder. Med utgångspunkt i det underlag utredningen hänvisar till framstår det som oklart på vilken grund man landar i den föreslagna nivån. Med hänsyn till att det förefaller finnas en diskrepans mellan den föreslagna nivån, de rön och den forskning som tas upp i utredningen samt skyddsaspekten – inte minst för barn och unga – bör nivån för högsta tillåtna nikotinhalt utredas ytterligare och resonemanget kring varför förslaget landar i en viss nivå förtydligas.

Avsnitt 4.5.4 – Förvaring av tobaks- och nikotinprodukter

Utredningen skriver att länsstyrelserna idag utövar tillsyn över Polismyndighetens tillsyn vilket inte är fallet. Utredningen föreslår att länsstyrelsernas ansvar ska utökas i enlighet med de föreslagna förändringarna. Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag i denna del.

Avsnitt 5.2.1 - Kopplingen mellan mat och alkoholservering

Länsstyrelsen anser att utredningen borde arbetat fram mer konkreta förslag på vad som krävs för att uppfylla köks- och matkravet i förslaget till lagtext. I stället är förändringen gällande matkravet i lagtexten lika oklar som tidigare formulering. Utredningen ger inte heller ett klart besked på om och i vilken grad det egna köket ska användas. Ett tydligt uttryckt köks- och matkrav hade underlättat arbetet för både näringsliv och kommuner samt möjliggjort en mer enhetlig tolkning bland landets kommuner. Länsstyrelsen anser att det finns stor risk att Folkhälsomyndigheten inte kan göra konkreta förtydliganden i sina föreskrifter utifrån en så vag formulering av lagtexten.

I övrigt tillstyrker Länsstyrelsen förslaget om att tidigarelägga begränsningen av matutbudet till kl. 22.00. Länsstyrelsen tillstyrker även att Folkhälsomyndigheten får föreskriftsrätt för en mer enhetlig rättstillämpning bland landets kommuner.

Avsnitt 5.3 - Serveringstillstånd på svenska fartyg i internationell sjöfart

Länsstyrelsen tillstyrker att servering ombord på svenska fartyg i internationell trafik regleras och omfattas av serveringstillstånd, men anser att förslaget konsekvenser är svåröverskådliga och behöver utredas ytterligare. Då det råder speciella förutsättningar ombord på ett fartyg jämfört med andra typer av verksamheter med serveringstillstånd, bör det utredas vilka bestämmelser i alkohollagen som är tillämpliga och vilka som eventuellt kan behöva undantas eller ändras för att anpassas till internationell färjetrafik.

Folkhälsomyndigheten bör få föreskriftsrätt för att ge mer detaljerad ledning till kommunerna beträffande de speciella omständigheter som gäller på svenska fartyg i internationell sjöfart, exempelvis hur kommunernas tillsyn ska bedrivas i praktiken.

Avsnitt 6.4.2 – Den kommunala tillståndsprövningen

En utbildning för alkohol- och tobakshandläggare bör tas fram

Länsstyrelsen är positiv till förslaget om att det ska tas fram en utbildning för alkohol – och tobakshandläggare.

Länsstyrelserna i Skåne och Västra Götaland tog 2022 gemensamt fram en tvådagars lärarledd grundutbildning för alkoholhandläggare och en motsvarande utbildning för tobakshandläggare. Dessa utbildningar hålls sedan dess regelbundet men är hotade eftersom det är svårt att anordna med de medel länsstyrelserna har i dagsläget.

När dessa utbildningar togs fram var det av vikt att de skulle vara just grundutbildningar och heltäckande för att handläggarna skulle få en bra bild av vad uppdraget går ut på och vilka krav som finns vid handläggningen av ärendena. På grund av detta bedömde länsstyrelserna att utbildningen inte endast kunde begränsas till alkohollagen och lagen om tobak och liknande produkter utan även måste innefatta grundläggande kunskap utifrån anslutande lagstiftningar, såsom förvaltningslagen, lag om tobaksfria nikotinprodukter, offentlighets- och sekretesslagen och kommunallagen.

Vi har även sett att tillsyn behöver ingå i utbildningen. När tillståndsprövningen är färdig och ett tillstånd beviljats startar arbetet med tillsyn över verksamheten. Detta arbete renderar oftast i både mer arbete och mer komplicerade bedömningar än själva tillståndsprövningen och kan löpa över väldigt lång tid. Därför inkluderades även avsnitt om de olika tillsynsformerna och hur man generellt sätt går till väga för att genomföra tillsyn av verksamheter med serveringstillstånd eller försäljningstillstånd.

Därmed anser Länsstyrelsen att uppdraget bör omformuleras för att landets alkohol- och tobakshandläggare ska få de kunskaper som krävs:

Regeringen bör ge Folkhälsomyndigheten i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna utforma lärarledda utbildningar för kommunala handläggare om tillämpningen av alkohollagen, lagen om tobak och liknande produkter och anslutande lagstiftningar vid tillståndsprövningen och tillsyn.

En tillståndsansökan ska ske på ett standardiserat formulär

Länsstyrelsen har i sig inget emot att Folkhälsomyndigheten tar fram ett standardiserat formulär för ansökan om serveringstillstånd i kommunerna. Dock förefaller utredningen inte i tillräcklig grad kartlagt vad som föranleder de upplevda skillnaderna mellan kommunerna i ansökningsförfarandet. Med hänsyn till den omfattande och ingående utredning kommunerna har att företa och de mycket skiftande omständigheter som råder bland sökande ter det sig föga troligt att den upplevda problematiken kan lösas med ett standardiserat ansökningsformulär. Lika skiftande som exempelvis företagens finansieringsformer ser ut lika skiftande kommer också kommunernas behov av att se dokumentation att vara. Enligt Länsstyrelsen beror den upplevda skillnaden mellan kommunernas hantering ofta på den kommunala ambitionsnivån. Såväl kunskap som resurs i kommunerna påverkar de utredningar som genomförs. För att lösa problematiken borde utredningen tagit ett helhetsgrepp på ansökningsförfarandet och tydliggjort de bedömningar som kommunerna ska göra samt till vilken grad exempelvis finansiering skall styrkas. Ett förtydligande gällande kommunernas bedömningskriterier skulle sannolikt ha större inverkan på den upplevda problematiken.

6.6.3 Länsstyrelsens möjlighet till ingripande mot en kommun

Det är Länsstyrelsens uppfattning att möjligheten till ingripande mot en kommun inte utretts tillräckligt. Länsstyrelsen anser att frågan är mycket komplicerad och kräver en mer omfattande utredning. Det är problematiskt att ingen tillsynsmyndighet har möjlighet att ingripa mot om en kommun väljer att inte tillämpa gällande lagstiftning eller i övrigt inte följer vad som anses vara gällande rätt i sin myndighetsutövning. Till skillnad mot vad som gäller på många andra områden saknar tillsynsmyndigheterna – länsstyrelserna och/eller Folkhälsomyndigheten – här möjlighet att ingripa. Länsstyrelsen tillstyrker inte utredningens förslag utan anser att ytterligare utredning av frågan är nödvändig.

6.9.3 Folkhälsomyndigheten ska ha en underrättelseskyldighet gentemot kommunen

Länsstyrelsen anser att Folkhälsomyndighetens underrättelseskyldighet även bör innefatta länsstyrelserna. Inom länsstyrelsernas tillsynsfunktion så väl som råd- och stödfunktion är det av vikt att den information som förmedlas till kommunerna också kommer länsstyrelserna tillhanda. Länsstyrelserna är ofta den första instans en kommun vänder sig till när det uppkommer frågor eller oklarheter på området och en sådan förändring skulle förbättra förutsättningarna för arbetet. Detsamma gäller vid tillsyn där det är viktigt att länsstyrelserna har en fullständig bild som utgångspunkt.

7.1 Konsekvenser av en ändrad ANDTS-strategi

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att konsekvenserna för folkhälsan och bruket i stort bland befolkningen på sikt kan antas bli positiva om nya nikotinprodukter regleras i överensstämmelse med de krav som ställs för tobaksvaror och e-cigarett enligt ramkonventionen och tobaksproduktdirektivet. Länsstyrelsen vill också framhålla att utredningen funnit att barnperspektivet talar för att någon skillnad inte bör göras mellan de olika produkterna när det gäller reglering av användning, tillverkning och försäljning av de olika produkterna.

Avsnitt 10.3.2 – Kostnader för staten och kommunen

Länsstyrelsernas uppdrag (S2021/03344) om förstärkt alkohol- och tobakstillsyn löper ut kommande år. Länsstyrelserna är beroende av medlen kopplade till uppdraget för att kunna utföra sina nuvarande uppdrag på området, särskilt beträffande insatser för råd och stöd till kommunerna. Under de senaste åren har länsstyrelsernas uppdrag på området utvidgats avsevärt genom införandet av såväl LTLP som LTN. Länsstyrelsen anser därför att uppdraget om förstärkt tillsyn måste göras permanent. Utöver detta behövs ett tillskott av medel för att hantera de nya ålägganden som utredningen föreslår.

Avsnitt 10.5 – Kostnader för staten och kommunerna

Utifrån de erfarenheter vi har av att ta fram och ge utbildningar (se punkten 6.2.4) är det Länsstyrelsens uppfattning att utbildningen behöver vara lärarledd i fysisk form. Detta med anledning av rättsområdets komplexitet och den detaljkunskap som behöver förmedlas. Närmast uteslutande uppstår frågor och kunskapsdrivande diskussioner vid utbildningstillfällena. Länsstyrelsen anser därför inte att en - eventuellt kostnadsbesparande - digital utbildning är ett fullgott alternativ om man på ett effektivt sätt vill ge de kommunala handläggarna en ändamålsenlig utbildning.

Många kommunala handläggare har inte möjlighet att delta på utbildningar i Stockholm med anledning av det geografiska avståndet. Det måste därför finnas ett budgetmässigt utrymme för att hålla utbildningen vid flera tillfällen och med en större geografisk spridning än vad utredningen föreslår. Länsstyrelsen anser därför att de beräknade kostnaderna om 400 000 kr inte är tillräckliga.

Allmänna synpunkter

Möjligheten att meddela förbud bör fortsatt vara uttryckt i lagen om tobak och liknande produkter

Länsstyrelsen anser att det fortsatt uttryckligen bör framgå av LTLP och LTN att tillsynsmyndigheterna har möjlighet att förbjuda en viss företeelse. Därmed avstyrks de redaktionella ändringar utredningen föreslår beträffande 28 § LTN och 7 kap. 9 och 12 §§ LTLP. Oavsett om möjligheten att meddela förbud kan anses ingå i möjligheten att meddela föreläggande saknas anledning att genomföra en ändring som riskerar framkalla oklarhet med hänsyn till gällande rätt.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Ola Melin med alkohol- och tobakshandläggare Mårten Palmgren som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschefen Ulrika Jerre medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.