



Länsstyrelsen
Västerbotten

Yttrande

1 (11)

Datum
2024-08-29

Diarienummer
4341-2024

Regeringskansliet
s.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: S2024/00726

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Västerbottens län yttrar sig med utgångspunkt i uppdragen tillsyn inom alkohol, - tobak och tobaksfria nikotinprodukter, ANDTS-samordning, barnrätt och utifrån barn och ungas rättigheter i enlighet med FN:s konvention om barnens rättigheter (barnkonventionen).

Länsstyrelsen är positiv till förslagen i utredningen i stort. Särskilt välkommet ur ett folkhälsoperspektiv och för att skydda barn och unga mot bland annat ett bruk av medel som skadar dem är regleringen av lustgasförsäljning, nikotinfri skoltid, en högsta tillåten nikotinhalt i snus och nikotinpåsar och lagningsförbud.

Förslaget att länsstyrelsen ska utöva tillsynen över Polismyndighetens tillsyn över förvaringsförbudet (4.5.4) avstyrks.

Länsstyrelsens möjligheter till ingripande mot en kommun (6.6.3) bör utredas ytterligare.

För en fortsatt effektiv tillsyn av dessa lagstiftningar är tydliggörandet av Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledningsansvar enligt alkohollagen (2010:1622) av yttersta vikt.

Länsstyrelsens synpunkter på utredningens förslag

4.1.4 Rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid ska införas

Länsstyrelsen Västerbotten ställer sig positiv till detta förslag men anser att rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid även ska inkludera verksamhet i fritidshem och den tid som eleverna vistas där. Fritidshemmen ligger även ofta i eller i direkt anslutning till skolbyggnaden/skolgården.

Länsstyrelsen anser även att skolhuvudmannens skyldigheter att genom skyltning upplysa om förbudet och vid behov ingripa med information och tillsägelser bör framgå direkt av lagtexten. Detta förtydligande torde även underlätta kommunernas tillsyn på området.

För att underlätta för skolornas huvudmän att ta fram rutiner, handlingsplaner, policys mm bör en myndighet ges i uppdrag att ta fram en vägledning på området. Detta uppdrag bör då även genomföras tillsammans med det vägledningssuppdrag som föreslås i Narkotikautredningen (SOU 2023:62) under avsnitt 14.5.2.

4.2 Minsta antal portioner i en förpackning med tobaksfria nikotinprodukter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om minsta antalet portioner i en förpackning men anser att det även bör finnas en begränsning om högsta antal tillåtna portioner i en förpackning med tobaksfria nikotinprodukter. Idag säljs redan förpackningar med ett stort antal portioner per förpackning, ibland till en lägre kostnad per portion. Detta möjliggör för ungdomar att erhålla vitt snus till en billigare kostnad. Ett alternativ kan vara att reglera priset per portion så att priset blir detsamma, oavsett förpackningens storlek.

4.3.5 Högsta tillåtna nikotinhalt

Länsstyrelsen tillstyrker att nikotinhalten inte får överstiga 12 milligram per gram för tobakssnus.

Av utredningen framgår att nikotin är ett akuttoxiskt ämne som kan vara dödligt och barn och unga är särskilt känsliga för nikotin. Även forskning tyder på att upprepad nikotinexponering bygger om

hjärnan och påverkar hur användaren agerar och tänker på lång sikt. Användningen av tobaksfritt nikotinsnus (vitt snus) ökar markant bland barn och unga och media har under senare tid rapporterat om ett antal händelser där barn och ungdomar blivit akut nikotin-förgiftade av vitt snus, bland annat under skoltid.

Av barnkonventionens artikel 3 framgår att barnets bästa alltid ska sättas i främsta rummet vid beslut som påverkar dem. Att skydda barn och unga från beroendeframkallande substanser, menar länsstyrelsen, anses vara i deras bästa intresse.

Länsstyrelsen menar att barn och ungas hälsa och intresse bör sättas främst i detta hänseende. Som en del i att vända trenden av ett ökat användande av nikotinsnus hos barn och unga och för att minimera nikotinets kända hälsoskador anser länsstyrelsen att den högsta tillåtna nikotinhalten i tobaksfria nikotinprodukter bör sättas lägre än 12 milligram per gram, exempelvis 4 milligram per gram som utredningen nämner som en lämplig alternativ gräns.

Utöver risken för akuta förgiftningar hos barn, bör andra typer av skadeverkningar och samspel beaktas vid fastställandet av högsta gränsvärde, till exempel hur snabbt ett beroende uppnås samt att användning av nikotin kan ha en negativ inverkan på alkoholkonsumtion och berusningsdrickande.

4.5.4 Förvaring av tobaks- och nikotinprodukter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att införa ett förvaringsförbud. Länsstyrelsen anser dock att det bör tydliggöras att även fordon ska omfattas av förvarandeförbudet. Länsstyrelsens uppfattning är att det har blivit vanligare sedan införandet av LTLP att tobak förvaras i fordon som hör till verksamheten och som främst står uppställda i anslutning till verksamhetens lokaler. Det råder idag även oklarhet i vissa kommuner om fordon kan tolkas in i begreppet "utrymme" eller inte. Det bör även tydliggöras om förvaringsförbudet även ska gälla dem som har fått ett kortare tillfälligt försäljningsförbud enligt 7 kap. 13 § LTLP eller 29 § lag om tobak och liknande produkter.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att Länsstyrelsen ska utöva tillsyn över Polismyndighetens tillsyn över förvaringsförbudet. Länsstyrelsen har ingen erfarenhet av att utöva tillsyn över Polismyndighetens tillsyn och kan inte heller se hur en sådan tillsyn skulle gå till i praktiken då flera regionala tillsynsmyndigheter skulle utöva tillsyn över en nationell myndighet. De föreslagna nya tillsynsbestämmelserna i 7 kap 1 b § LTLP samt 23 § LTN ger inte

heller Länsstyrelsen stöd för att utöva en sådan föreslagen tillsyn över Polismyndigheten och behöver om utredningens förslag ska kunna genomföras skrivs om.

5.1.2 Alkohollagens syfte ska anges i lagen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget men anser att ytterligare förtydliganden bör göras i de föreslagna formuleringarna kring att alkohollagen är en skyddslagstiftning och att detta ska ges företräde före näringspolitiska intressen. Detta som ett led i att främja folkhälsan.

Länsstyrelsen har erfarenhet av att det förekommer att kommuner i sitt beslutsfattande medvetet låter näringslivspolitiska hänsyn gå före de alkoholpolitiska hänsynen trots att de alkoholpolitiska intressena bör ha företräde. Länsstyrelsen har sett exempel där bland annat den kommunala handläggaren lämnat förslag på avslag av ett serveringstillstånd eller tobakstillstånd p.g.a. olämplighet hos den sökande, bristande matutbud m.m. men där nämnden ändå beviljat tillstånd utifrån att det gynnar näringen i kommunen och skapar arbetstillfällen.

Den kommunala tillståndsprovningen av alkohol- och tobakstillstånd är en viktig pusselbit i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet. En rättssäker handläggning av tillstånd bidrar till att likvärdiga krav ställs på samtliga aktörer och att konkurrensen inte snedvrids. Sund konkurrens, på lika villkor, är i mångt och mycket en förutsättning för ett väl fungerande näringsliv med ett bra företagsklimat, vilket är positivt för tillväxten. Brister i den kommunala handläggningen, tex att tillstånd beviljas på näringspolitiska grunder trots att sökanden bedömts vara olämplig, menar länsstyrelsen även ökar risken för mer omfattande organiserad brottslighet, arbetslivskriminalitet, smuggling av illegala produkter, servering till minderåriga med mera inom både restaurang- och tobaksbranschen.

5.2.1 Kopplingen mellan mat och alkoholservering

Länsstyrelsen delar utredningens bedömningar avseende matutbud och tidpunkt för när matutbudet får övergå till ett fåtal enklare rätter och tillstyrker förslagen.

Länsstyrelsen är inte säker på att förslaget om föreskrifter kommer uppfylla de intentioner som remissen har och ser även andra lösningar genom exempelvis allmänna råd.

5.2.2 Överblickbar yta och högst antal personer som får vistas i en lokal

Länsstyrelsen tycker att det är bra att utredningen föreslår föreskrifter om hur serveringsutrymmen bör vara utformade och tillstyrker förslaget.

Som utredaren beskriver finns en viss osäkerhet kring vem som ska bedöma högst antal personer ur brandsäkerhetssynpunkt som får vistas i en lokal. Länsstyrelsen anser att ett förtydligande kring detta skulle vara ett bra stöd för landets kommuner eftersom detta fortfarande inte är en självklarhet och ibland feltolkas.

5.2.4 Catering

Länsstyrelsen anser det vara positivt att reglerna om serveringstider vid cateringverksamhet förtydligas.

Utredningen föreslår att serveringstiden ska anmälas och godkännas av kommunen. Att en lokal ska godkännas av kommunen har ibland föranlett osäkerhet kring vilken prövning kommunen egentligen ska göra och hur frågan ska hanteras om kommunen inte kan godkänna lokalen. Samma frågor kan antas uppstå när det kommer till anmälan och godkännande av serveringstid. Ett mer konkret förtydligande kring hur detta skulle hanteras är därför önskvärt.

5.2.5 Provsmaakning

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att det ska gå att bedriva provsmakning med folköl av den som har stadigvarande serveringstillstånd, tillverkar folköl eller av den som får servera folköl.

Länsstyrelsen är även positiv till att Folkhälsomyndigheten får författa föreskrifter och vill bara poängtera vikten av att dessa föreskrifter tydligt reglerar mängden dryck som ska vara möjlig att provsmaka inom respektive dryckesslag.

5.3.9 Servering på svenska fartyg som trafikerar utlandet ska omfattas av reglerna om serveringstillstånd

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att även svenska fartyg som trafikerar utlandet ska omfattas och följa alkohollagens serveringsregler om att upprätthålla ordning och nykterhet.

Länsstyrelsen anser dock att det inte är tydligt hur vissa delar ska hanteras och tillämpas i praktiken. Till exempel förvaringsförbud på serveringsstället då det även råder taxfreeförsäljning och utrymningstiden efter serveringstidens slut. Dessa bör utredas ytterligare. Länsstyrelsen vill också lyfta vikten av att barnperspektivet särskilt beaktas i en sådan utredning.

6.4.2 Åtgärder för att underlätta handläggningen

Länsstyrelsen ser positivt på att ett uppdrag att bedriva grundutbildningar tas fram. Till skillnad från utredningens förslag anser länsstyrelsen att länsstyrelserna bör få en större del av medlen samt att medlens fördelning bör prioriteras på genomförandet i stället för till framtagnad. Länsstyrelsen Skåne och Västra Götaland har tagit fram ett utbildningsmaterial för både alkohollagen och lag om tobak och liknande produkter som fått god respons av kommunala handläggare i landet vid genomförandet under åren 2022–2024.

Länsstyrelsen föreslår att den utbildning Länsstyrelsen Skåne och Västra Götaland tagit fram, vid behov, även skulle kunna genomföras i digital form för att öka möjligheten för samtliga kommuner att genomföra en grundutbildning.

Länsstyrelsen menar att det är viktigt att ha i åtanke att denna typ av nationella utbildning bör vara möjlig att genomföra även i en kommun med små personella och ekonomiska resurser samt ett geografiskt mer avlägset läge. Länsstyrelsen ser positivt på att dessa typer av utbildningar inte nödvändigtvis alltid måste ske fysisk, detta utifrån kommunernas perspektiv. Flertalet mindre kommuner i de norra delarna av Sverige har liten del av tjänst som behandlar alkohol- och tobaksfrågorna vilket skapar betydande svårigheter för deltagande på fysiska flerdagarsutbildningar i såväl södra som norra Sverige, även om viljan och behovet finns.

6.5.1 Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledande uppdrag enligt alkohollagen

Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget att Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledningsansvar ska framgå av alkohollagen. I utredningen framgår att delar av det ansvaret skulle innebära vägledning för tolkningen av bestämmelser i alkohollagen gällande främst tillsyn och att det indirekt även innebär vägledning gällande tillståndsprovning. Behovet av vägledning hos kommunerna är mycket stort och länsstyrelsen anser att det tydligare bör framgå att Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledning omfattar både tillsynsvägledning gällande tillståndsprovning och tillsyn.

6.6.3 Länsstyrelsens möjligheter till ingripande mot en kommun

Av utredningen framgår bland annat att en förutsättning för att en tillsynsmyndighet ska ha möjlighet att utöva effektiv tillsyn är att de har de befogenheter som krävs. Det går även att läsa att även om tillsyn kan ske på mindre ingripande sätt, till exempel genom dialog och frivilliga rättelser, är det viktigt att tillsynsmyndigheten har möjlighet att ingripa vid behov. Att de flesta kommuner rättar sig efter kritiken är inte skäl nog för att inte överväga ytterligare verktyg för länsstyrelsen för att komma till med de kommuner som väljer att fortsatt ta beslut i strid mot lagstiftarens intentioner.

Det framgår även av bland annat regeringens skrivelse – En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79 – att det finns behov av en tydligare och ökad statlig styrning av kommunens tillståndsprovning och tillsyn för att garantera likvärdighet och rättssäkerhet. Vid eventuella missförhållanden i kommuners tillsyn m.m. bör kraven på åtgärder i första hand framföras genom påpekanden, men om en kommun inte följer påpekandena bör tillsynsmyndigheten ha möjlighet att ingripa genom förelägganden med krav på åtgärder.

Länsstyrelsens håller med i resonemanget om att en god dialog med kommunen alltid är en bra första väg att gå för att åstadkomma frivillig rättelse. Däremot upplever länsstyrelsen att tillsynen i mångt och mycket blir verkningslös då det inte finns några möjligheter att ingripa mot en kommun som inte vill följa lagstiftningens intentioner och inte rättar sig utifrån tillsynsmyndighetens anmärkningar.

Därav anser länsstyrelsen att länsstyrelsernas möjligheter till ingripande mot en kommun måste utredas vidare.

6.9.3 Folkhälsomyndigheten ska ha en underrättelseskyldighet gentemot kommunen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget och har noterat att det är efterfrågat hos kommunerna. Länsstyrelsen anser att Folkhälsomyndighetens uppgiftsskyldighet även bör omfatta att informera länsstyrelserna när underrättelsen riktas till alla kommuner eller en större antal kommuner i länet.

10.3.2 Kostnader för staten och kommunerna

Länsstyrelsen konstaterar att uppdraget om förstärkt alkohol- och tobakstillsyn (S2021/03344) och de medel som är kopplade till uppdraget löper ut nästa år. Medlen har möjliggjort nationell samverkan för att bland annat arbeta för att uppnå en likvärdig och rättssäker tillsyn över hela landet. Länsstyrelsens bedömning är att dessa medel fortsatt är väsentliga för att länsstyrelsen ska klara av de uppgifter som utredningen föreslår ska läggas på länsstyrelsen.

Det har över tid och inom befintlig budget tillkommit allt fler arbetsuppgifter för länsstyrelsen att hantera i sina tillsynsuppdrag, till exempel lag om elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare, lag om tobak och liknande produkter och senast lag om tobaksfria nikotinprodukter. Detta har i slutändan inneburit prioriteringar.

Med anledning av bland annat ökade arbetsuppgifter och ett fortsatt behov anser länsstyrelsen att regeringen bör överväga att dessa medel inom uppdraget förstärkt alkohol- och tobakstillsyn övergår till ett permanent tillsynsuppdrag för länsstyrelserna. Detta skulle även underlätta långsiktig planering av verksamheten samt kompetensförsörjning på sikt.

Allmänna synpunkter

Reglering, förebyggande arbete och resurser

En sammanhållen och systematisk reglering inom området för att uppnå en effektiv och rättssäker tillämpning till skydd för folkhälsan, med särskilt fokus på att uppnå en hög skyddsnivå för barn och unga är i enlighet med bland annat artikel 24 (barns rätt till god hälsa) och artikel 33 (barns rätt till skydd mot skadliga vanor) i

barnkonventionen. Lagstiftning är en viktig del av hälsans bestämningsfaktorer och länsstyrelsen anser att lagsstiftning är ett kraftfullt sätt att påverka individuella levnadsvanor och ett steg för att uppnå målet i ANDTS-strategin.

Att utöka tillsynen av lagen kommer att innebära utökat tillsynsansvar för såväl kommunerna, Folkhälsomyndigheten samt länsstyrelserna. Länsstyrelsen anser att denna typ av förändring kräver tilldelning av mer resurser för berörda myndigheter. Särskilt ansträngt kan läget bli i små glesbygdskommuner, där tjänstetrymmet för tillståndsprovning och tillsyn inom alkohol, - tobaks- och nikotinområdet är snävt.

För att de nya lagstiftningarna skall få så god effekt som möjligt anser länsstyrelsen att det är viktigt att parallellt med skyddande lagstiftning arbeta med förebyggande arbete, och stärka arbetet med risk- och skyddsfaktorer. Elever skall, enligt barnkonventionen ha rätt till kunskap om alkohol, tobak och nikotin och det kunskapshöjande arbetet bör integreras i ordinarie undervisning, och inte endas komma upp vid temadagar eller liknande. Länsstyrelsen ser det också som viktigt att eleverna får känna sig delaktiga kring hur man arbetar med det ANDTS-förebyggande arbetet och vid införandet av den nya lagen.

Västerbottens län är ytterst heterogent med stora interregionala skillnader. Länsstyrelsen behöver kunna stötta samtliga kommuner i länet, utifrån deras behov och förutsättningar. Befolkningen i fjällkommuner är gles medan det råder en snabbt växande befolkning vid kusten, bland annat på grund av de stora samhällsomvandlingarna i och med industrisatsningarna. En stor del av arbetskraften i denna gröna omställning är personer som är nya i Sverige och som ibland kommer från en helt annan alkohol- och drogkultur än den vi har här i Sverige. Detta skapar redan idag utmaningar med att t.ex. sprida information om alkohollagen, lag om tobak och liknande produkter samt lag om tobaksfria nikotinprodukter samt säkerställa att lagstiftningen efterlevs. Detta behöver beaktas vid lagändringar.

Länsstyrelsens direktåtkomst till Folkhälso-myndighetens register

I sammanfattningen av förslagen på sidan 20 i utredningen under rubriken "Folkhälsomyndighetens register och direktåtkomst" framgår att länsstyrelsernas direktåtkomst ska begränsas till

uppgifter om serveringstillstånd inom det egna länet. Hur utredningen resonerat kring detta framgår inte vidare av betänkandet. Länsstyrelsen anser att direktåtkomsten bör omfatta uppgifter om serveringstillstånd i alla län för att bland annat kunna se uppgifter om tillståndshavare som bedriver verksamhet i flera län.

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

Utredningen har föreslagit redaktionella ändringar av 7 kap. 9 och 12 §§ LTLP samt 28 § LTN som innebär att ordet "förbud" utgår ur bestämmelsen eftersom detta enligt utredningen anses ingå i möjligheten att meddela förelägganden. Länsstyrelsen avstyrker ändringen och anser att möjligheten att meddela förbud fortsatt bör framgå uttryckligen av paragrafen för att det ska vara tydligt för såväl tillsynsmyndigheterna som verksamhetsutövarna att möjligheten att förbjuda en viss företeelse finns.

Alla kommunala beslut behöver inte skickas till andra myndigheter

Utredningen skulle bland annat analysera hur tillsynen kan effektiviseras. Länsstyrelsen vill här belysa skyldigheten för kommuner att skicka kopia av sina beslut till Folkhälsomyndigheten, Länsstyrelsen och Polismyndigheten enligt 7 kap. 20 § LTLP, 35 § LTN och 9 kap. 7 § AL.

Bestämmelsen är utformad på samma sätt för alla lagstiftningarna och innehåller inga begränsningar av vilka beslut som ska expedieras. Exempelvis omfattas beslut om att ta ut avgift, att genomföra tillsyn eller förelägganden som meddelas under beredning av ärenden så länge besluten fattas med stöd av respektive lagstiftning. Dessa beslut saknar relevans för de regionala och nationella myndigheternas tillsyn och arbete, men måste likväl hanteras hos dessa när kommunen fullgör sin skyldighet. Det finns därför skäl att överväga om bestämmelserna kan begränsas så att endast relevanta beslut behöver skickas från kommunerna.

Nikotinfri skoltid bör kunna gälla även vuxna i skolan

Enligt 6 kap. 2 § punkt 1 i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter gäller rökförbud (inklusive e-cigarett mm) i alla skolans lokaler samt på skolgårdar och motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem. Förbudet gäller dygnet runt, alla dagar i

veckan. Trots att det inte var en del av utredningsdirektiven att analysera frågan anser länsstyrelsen att förbudet mot användandet av tobaks- och nikotinprodukter under skoltid i utrymmen där elever vistas bör gälla även för all skolpersonal och andra vuxna som vistas i skolan. Därmed skulle det bli samma reglering för rökning och annan användning av nikotin i skolans lokaler. Även om utredningen trycker på att det är angeläget att skolans personal inte använder dessa produkter i närvaro av barn och elever så finns stor risk för att detta i praktiken blir verkningslöst.

Ett förbud mot smaksättning är fortsatt angeläget för att skydda barn och unga

Utöver de förslag som utredningen lämnar avseende tobaks- och nikotinprodukter vill Länsstyrelsen se ett förbud mot smaktillsatser på tobakssnus, nikotinsnus och nikotinvätskor till elektroniska cigaretter. Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att en reglering för tobaks- och nikotinprodukter som är mer lik den skyddslagstiftning som finns för tobaksrökning skulle minska tillgängligheten och efterfrågan på ett sätt som ökar skyddet för barn och unga.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Helene Hellmark Knutsson med tillsynshandläggare Therese Runarsdotter som föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har även tillsynshandläggare Johanna Innala deltagit.