



Stockholms  
universitet

Dnr SU: SU-333-0083-24

Ert ärendenummer:

S2024/00726

2024-08-15

Centrum för socialvetenskaplig alkohol-  
och drogforskning (SoRAD)

Institutionen för folkhälsovetenskap

Socialdepartementet

[s.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:s.remissvar@regeringskansliet.se)

[s.hc.delning@regeringskansliet.se](mailto:s.hc.delning@regeringskansliet.se)

## Remissyttrande: En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas (SOU 2024:23)

Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (SoRAD) vid Institutionen för folkhälsovetenskap (*Department of Public Health Sciences*, härafter PHS), Stockholms universitet, är inbjuden remissinstans för SOU 2024:23. Betänkande är författat av *Utredningen om lustgas och vissa frågor inom alkohol- och tobaksområdet*.

### Allmänna synpunkter

En övergripande synpunkt är att utredningen ägnas åt ett antal disparata frågor som alla har någon sorts koppling till politikområdet ANDT(S) men som i övrigt har väldigt olika karaktär. Huvudfokus är till synes barn och unga, dvs hur dessa ska skyddas från negativa verkningar av lustgas, alkohol och tobak. Det är emellertid en tråd som i hög grad tappas genom utredningens gång, då perspektivet – särskilt i kapitlet om alkohol – tydligt förskjuts från skydd av barn och unga till vuxnas, näringslivets och marknadens behov och verklighet. De förslag som exempelvis presenteras när det gäller alkoholserving handlar i flera fall om att öka tillgängligheten och liberalisera dagens regler (t.ex. provsmakning). Detta märks inte minst i avsnitt 10.7 (Konsekvenserna för barn och unga), där konsekvenserna av förslagen på alkoholområdet är ytterst sparsamt beskrivna och endast handlar om alkoholserving på fartyg i utlandstrafik, med marginell effekt på unga då rederier ofta har egna åldersgränser.

Det finns vidare en ambition i utredningen att regleringen av tillgången till lustgas, alkohol och tobak ska bli mer enhetlig – både i relation till varandra och i relation till regleringen i våra grannländer och i EU. Detta kan ha folkhälsopolitiskt positiva effekter, men även här hade utredningen – utifrån ett barn- och unga-perspektiv – kunnat gå längre i denna strävan genom att föreslå effektiva styrmedel som i dag används inom alkoholområdet även på tobaksområdet.

Nedan följer våra kommentarer på valda delar av betänkandet.

### Institutionen för folkhälsovetenskap

**CHESS | SoRAD**

CHESS är ett samarbete med Karolinska Institutet

Stockholms universitet  
Stockholm University  
SE-106 91 Stockholm

Besöksadress  
Albanovägen 12  
[www.su.se/publichealth](http://www.su.se/publichealth)

Telefon: +46 8 16 20 00  
E-post: [jessica.storbjork@su.se](mailto:jessica.storbjork@su.se)

## Lustgas

### En ny lag om lustgas (Avsnitt 3.8 t.o.m. 3.13)

Lustgas som inom sjukvården används för smärtlindring och narkos är i nuläget även en godkänd livsmedelstillsats (med förteckningen E 942), t.ex. för att vispa grädde i en gräddsifon. Det finns indikationer på en ökad tillgång till och användning av lustgas som berusningsmedel, framför allt bland unga och unga vuxna. Sådan användning är förknippad med negativa hälsoeffekter.

Utredningen föreslår en ny lag i syfte att förhindra icke-medicinsk användning av lustgas i berusningssyfte. Ett totalförbud är inte lämpligt då det finns legitim användning av lustgas. Den föreslagna lagen riktar sig därför till verksamhetsutövare (försäljning), enskilda näringsidkare (större inköp) och privatpersoner (inköp och införsel). Enligt förslaget får privatpersoner endast köpa eller fylla på en liten mängd lustgas (högst två patroner om max 9 gram vilket räcker för att vispa en liter grädde). Samma mängd gäller vid privat införsel från utlandet. Försäljning av större mängder till privatpersoner förbjuds. Näringsidkare inom exempelvis industri eller restaurang kan köpa större mängder. Vidare får lustgas inte föras in i landet av eller säljas till personer under 18 år. Försäljning av lustgas (oavsett mängd) förbjuds i de fall då det finns anledning att tro att den ska användas i berusningssyfte. Lustgas får därmed inte heller marknadsföras som berusningsmedel.

Förslaget om att reglera tillgången till lustgas i berusningssyfte **tillstyrks**.

### 3.18 Kontrollköp

Inom alkohol- och tobaksområdet, liksom för receptfria läkemedel, finns bestämmelser om Folkhälsomyndighetens möjlighet att genomföra kontrollköp som en metod att förstärka tillsynen där syftet är att få till stånd en dialog med tillsynsansvariga och näringsidkaren. Utredningen föreslår att detta även ska bli möjligt när det gäller lustgas.

Kontrollköpen ska dock, precis som för nämnda varor, inte kunna användas för att utfärda sanktioner (förelägganden, förbud eller varningar). SoRAD och PHS anser att förslaget är rimligt utifrån hänsyn till harmonisering och instämmer att integritetsintrånget för näringsidkaren är relativt ringa i förhållande till syftet. Även om denna form av "soft governance" är vanlig i olika sammanhang och ofta effektivare än hårdare styrformer, kan det ifrågasättas om den totala frånvaron av formella sanktioner är ändamålsenlig.

Förslaget **tillstyrks**. SoRAD och PHS anser dock att utredningen borde ha diskuterat möjligheten att införa något sorts varningssystem, även när det gäller alkohol-, tobaks- och läkemedelsförsäljning.

## Tobak och nikotin

Utredningen ger flera förslag som avser att harmonisera lagstiftningen inom tobaks- och nikotinområdet. En harmonisering med alkoholpolitiken hade kunnat stärka regleringen och skyddet för barn och unga ytterligare. Med erfarenhet från alkoholområdet är det känt att förebyggande arbete bör inkludera dels efterfrågan, dels tillgänglighet. Utredningens förslag om tobaks- och nikotinfri skoltid (nedan) kan ses som ett exempel på åtgärd för att minska efterfrågan. Gällande tillgänglighet är reglerade öppettider en väl beprövad åtgärd inom alkoholområdet. Inte bara har Systembolaget reglerade öppettider, de är också lika över hela landet. Ett förslag på att begränsa tillgängligheten av tobaks- och nikotinprodukter kunde då vara att reglera även tiderna för försäljning eller höja åldersgränsen ytterligare.

Utöver detta bör också stöd för unga som vill sluta med tobaks- och nikotinprodukter utformas och erbjudas.

### 4.1 En rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid

Tobaksfri skoltid, som bland annat förespråkas av Världshälsoorganisationen (WHO), innebär i regel att hela skoltiden omfattas. Lokala variationer i utformningen förekommer dock. I Sverige har rökning på skolgårdar varit förbjudet sedan 1994.

I utredningens förslag inkluderas utöver grundskola och gymnasium även förskoleklasser, samt både traditionellt och vitt snus. Förslaget innebär därmed att förbudet ska omfatta såväl de rökprodukter som enligt 6 kap. 1 § lagen om tobak och liknande produkter redan är förbjudna att användas på skolgårdar, samt tobaks- och nikotinprodukter som inte går att röka. Med syftet att minska ungas tobaks- och nikotinbruk och att förhindra att elever exponeras för andras bruk av produkterna under den tid som de går i skolan föreslås en rök-, tobaks- och nikotinfri skoltid.

Svårigheter med detta förslag är 1) att förskole- och skolpersonal troligen utgör den största delen av användarna, samt 2) kontroll av efterlevnad. Då barn och ungas exponering för rök-, tobaks- och nikotinprodukter är i fokus så bör även personalens tobaksvanor inkluderas. Det är sannolikt att exponeringen för elever i förskoleklass främst sker via pedagogerna. På en övergripande nivå ansvarar huvudmannen för efterlevnaden, men i praktiken delegeras efterlevnaden till skolpersonal. Denna personal ska därmed, utöver andra arbetsuppgifter, kontrollera det område kring skolan som de kan ha uppsikt över samt konsumtion av exempelvis oralt placerat snus. Utredningens direktiv (se Kommittédirektiv 2022:111 i utredningens Bilaga 1) betonar att efterlevnaden av de rökfria skolgårdarna i nuläget brister. Utredningen ger inga övertygande förslag kring hur efterlevnaden av en än strängare reglering ska kunna förbättras.

Rådande tobakslag/policys syftar bland annat till att osynliggöra bruk och därmed avnormalisera (framförallt) cigarettrökning. Utredningens förslag tycks gå i linje med de lagar som gäller för vuxna medborgare. Även om konsumtionen i förskoleklasser nog får

anses försumbar, så utgör förslaget en signalpolitik där bruk inte normaliseras. Denna inställning etableras då i ung ålder och följer sedan eleven genom skolgången.

Vi **tillstyrker** utredningens förslag, men betonar de svårigheter förslaget medför.

#### 4.2 Minsta antal portioner i en förpackning med tobaksfria nikotinprodukter

Enligt 5 kap. 13 § lagen om tobak och liknande produkter ska en dosa portionsförpackat snus innehålla minst 20 portioner. Utredningens förslag om en lägsta nivå av antalet portioner i en förpackning med tobaksfritt snus med nikotin är alltså en harmonisering av gällande tobakslag.

Syftet med att endast tillåta försäljning av större kvantiteter är att inte prisattrahera ungdomar och därmed begränsa tillgängligheten. Huruvida det finns en efterfrågan på enstaka portioner av snus är inte känt. Det är dock inte entydigt att större förpackningar leder till att färre provar snus. Dels kan de bjudas av kamrater som då har gott om snus, dels är priset i nuläget så pass lågt (ungefär mellan 20–40 kronor per dosa) att det är överkomligt för de flesta att inhandla en förpackning om 20 portioner. Det hade då varit bra att även föreslå höjd skatt, och därmed pris, per dosa.

Då traditionellt snus redan omfattas av regleringen att en dosa ska innehålla minst 20 portioner samt att införandet av samma regel för så kallat vitt snus skulle leda till en harmonisering av regleringen gällande andra tobaks- och nikotinprodukter så **tillstyrker** vi förslaget.

#### 4.3 Högsta tillåtna nikotinhalt

Utredningen föreslår en högsta tillåtna nikotinhalt för tobaksnus och så kallat vitt snus till 12 milligram per gram.

Vitt snus indelas i olika nikotinstyrkor som mild, normal och extra stark. Nikotinhalt per gram varierar därför från under 12 mg, till 12 mg och sedan upp till styrkor runt cirka 16–25 mg.

Enligt 2 kap. 10 § lagen om tobak och liknande produkter får vätska till e-cigarett som innehåller nikotin inte innehålla mer nikotin än 20 milligram per milliliter – en nikotindos som är jämförbar med den tillåtna nikotindosen från en standardcigarett. Denna föreslagna lägre gräns om 12 mg per gram baseras främst på en rapport från tyska utredningsinstansen BfR (Bundesinstitut für Risikobewertung) och fler källor vore önskvärt.

Island och Finland har infört en högsta nikotinhalt på 20 mg/gram medan Danmark och Norge ännu inte har någon fastställd övre gräns.

Här harmoniserar inte regleringen av nikotinhalt för cigaretter och e-vätskor med den föreslagna gränsen för snus och vitt snus och inte heller med våra nordiska grannländer. De nordiska länderna betonas i utredningens förslag med avseende på gränshandeln.

Utifrån ett folkhälsoperspektiv och fokus på barn och unga kunde en lägre högsta tillåtna nikotinhalt för vitt snus vara önskvärd – då (vitt) snus kan fungera som en mindre skadlig ersättningsprodukt till cigaretter och vitt snus är attraktivt bland unga. Det finns dock en risk att konsumenter då övergår till andra starkare tobaks- och nikotinprodukter eller köper (vitt) snus från länder som tillåter högre nikotinhalt.

Vi **tillstyrker** därmed reglering av högsta tillåtna nikotinhalt för tobakssnus och vitt snus, men ifrågasätter om den föreslagna lägre gränsen på 12 milligram per gram är ändamålsenlig.

#### 4.4 Langning av tobaks- och nikotinprodukter

Utredningens förslag är en harmonisering med alkohollagens förbud mot att överlåta eller sälja sådana produkter till minderåriga. Då försäljning av rök-, tobaks- och nikotinprodukter inte får ske till personer under 18 år bör det inte heller vara lagligt att förse minderårig med sådana produkter. Gällande straffansvar så föreslås böter eller fängelse i upp till 6 månader, vilket är mildare än gällande langning av alkohol (böter eller fängelse i upp till 2 år) vilket känns rimligt med avseende på direkt skadebild.

Vi **tillstyrker** förslaget.

## Alkohol

Enskilda förslag i denna del av utredningen skulle kunna tillstyrkas utifrån att barn och unga sannolikt inte kommer att beröras (negativt) i någon större utsträckning – åtminstone inte direkt. Dock ifrågasätter vi förslagets plats i en utredning om “en trygg uppväxt” då förslagets sammantagna riktning utgår från näringsidkarens behov och innebär en liberalisering av dagens regler och ökad tillgänglighet. Det gäller framför allt sänkta krav på matservice i anslutning till servering av alkohol samt provsmakning av folköl. Konsekvenserna kan således påverka barn och unga indirekt, genom att vuxna ökar sin konsumtion och genom att alkoholen normaliseras i flera sammanhang. Nedan kommenteras några enskilda förslag.

### 5.1 Alkohollagen är en skyddslagstiftning

Vi **tillstyrker** utredningens förslag om att det ska framgå av alkohollagen att lagens syfte är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar och anser att det kan förtydligas ytterligare genom att även inkludera att folkhälsan ska prioriteras framför näringspolitiska intressen.

### 5.2.1 Alkoholsservering

Att begränsa alkoholsservering och alkoholförsäljning är viktiga metoder för att minska alkoholens skadliga effekter och därmed uppnå syftet med alkohollagen. Enligt WHO är begränsad tillgång till alkohol en av de mest effektiva åtgärderna för att minska dessa skador och ses därför som ett centralt verktyg i alkohollagen.

Utredningen har på ett tydligt sätt visat att berusningseffekten blir mindre om alkoholen intas samtidigt som mat och vi **tillstyrker** därmed att tillhandahållande av mat även fortsättningsvis ska vara en förutsättning för stadigvarande serveringstillstånd. Däremot anser vi att nuvarande lagstiftning kring matutbud och tider för alkoholsservering fyller sitt syfte och ser inte att det finns några folkhälsoskäl att ändra dessa. Vi **avstyrker** därmed förslaget att ändra nuvarande skrivning om ett varierat utbud av maträtter eller att ändra tidsfristen för när matutbudet får begränsas till ett fåtal enklare rätter.

### 5.2.3 Begreppet alkoholdrycker

Utredningen föreslår att folköl inte ska omfattas av de drycker som kommunen kan begränsa serveringstiden för. Motiveringen är att lagens text uppenbarligen syftar på andra alkoholhaltiga drycker och skulle således bara innebära ett förtydligande. Det finns givetvis anledning att ändra skrivningar som kan ge upphov till missförstånd och som inte överensstämmer med lagstiftarens intention. Vi anser dock att det saknas en problematisering av begreppet "folköl" generellt och i lagstiftningssammanhang i synnerhet. I avsnitt 5.4 nämns att vissa informationstexter kan beskrivas som "harmlösa". Vi anser att begreppet "folköl" skulle kunna beskrivas på samma sätt, med en förminskande och normaliserande klang. Att folköl också utifrån sin svagare alkoholhalt och lägre pris är mer lockande för unga kan förslaget ifrågasättas även utifrån att lagen snarare borde ses över med hänsyn till om även folkölets tillgänglighet bör begränsas.

Förslaget **avstyrks**.

### 5.2.4 Catering

Regleringen av cateringverksamhet är angeläget, särskilt med tanke på att det riskerar bli en avancerad form av hemleverans av alkohol – vilket verkar ha varit fallet under Covid-19 pandemin. Utredningens förslag innebär ett förtydligande av att de tider som gäller generellt för alkoholsservering även omfattar catering, dvs en harmonisering mellan serveringsformer. Enligt förslaget ska tiden för varje serveringstillfälle anmälas och godkännas av kommunen. Dock ska kravet om utrymning inte gälla för catering, främst eftersom detta ofta handlar om privata hem.

Vi **tillstyrker** således förslaget om ett förtydligande kring serveringstider vid catering. Vi vill samtidigt anföra att förslaget har en väsentlig brist: Som påpekats inledningsvis ställer vi oss undrande till relevansen av vissa delar av utredningen utifrån vilka frågor som är mest angelägna från barns och ungas perspektiv. Catering är ett sådant exempel eftersom det

primärt är en aktivitet/verksamhet som involverar vuxna. Dock är det anmärkningsvärt att inte utredningen diskuterar frågan om barns närvaro i sammanhanget. Att catering ofta sker i privata hem betyder ju rimligen att det kan finnas barn som bor där eller barn bland gästerna. Vilka konsekvenser borde detta få för begränsning av serveringstider och eventuell utrymning av de som inte är skrivna på bostaden? Vi hade gärna sett ett förslag som tar hänsyn till vilka som eventuellt vistas i lokalen där catering äger rum, framför allt när detta sker i barnens egna hem.

### 5.2.5 Provsbakning

Dissonansen mellan utredningens uttalade syfte – en trygg uppväxt för barn och unga – och utgångspunkten att alkohollagen är en skyddslagstiftning är kanske som tydligast i förslaget om provsmakning. SoRAD har i samband med tidigare utredningar om gårdsförsäljning uttalat farhågor om ökad totalkonsumtion (och därmed potentiella skadeverkningar) om införandet av gårdsförsäljning medför att Systembolagets monopol hotas. Att utredningen nu föreslår att provsmakning även ska tillåtas för folköl är ytterligare ett sätt att tänja på dagens restriktioner och göra alkoholen mer tillgänglig – även för unga. Det finns ingen anledning att tro att provsmakning som aktivitet, antingen det gäller folköl eller annat, lockar särskilt många unga. Men förslaget bidrar till en generell normalisering av alkoholen och en förminskning av riskerna vid ökad konsumtion. Vi hänvisar även här till resonemanget om begreppet “folköl” i punkt 5.2.3.

Förslaget **avstyrks**.

### 5.4 Informationstexter om alkoholens skadeverkningar vid marknadsföring

Här lämnar utredningen två förslag, varav det ena är att kravet om informationstexter om alkoholens skadeverkningar ska gälla oavsett publiceringskanal. Motiveringen för detta är högst rimlig, både utifrån hur medielandskapet ser ut, barns och ungas medievanor samt hur regleringen ser ut på tobaksområdet. Vi **tillstyrker** därmed detta förslag.

Det andra förslaget handlar om att vissa “allmänt hållna” informationstexter som annonsörerna i dag kan välja mellan, ska tas bort. Utredningen beskriver hur annonsörerna tenderar att välja de mindre avskräckande alternativen i sin marknadsföring, trots att dessa enligt alkohollagen (2010:1622) ska användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning. Vi betvivlar inte att annonsörerna föredrar texter som inte skapar en negativ bild av produkten de ska sälja och att fördelningen mellan alternativen lätt kan snedvridas i den riktningen. Det hade dock varit önskvärt att underlaget som ligger till grund för beskrivningen varit tillgängligt för granskning. Det gäller såväl FAS-föreningens undersökning från 2016–2017, uppdateringen som gjordes av Jämlikhetskommissionen (SOU 2020:46, s 813) samt de uppgifter som lämnats av FAS-föreningen till den aktuella utredningen.

Bristfällig efterlevnad kan förstås lösas på flera sätt – främst genom att öka kontrollen eller genom att anpassa regelverket. Här har utredningen valt det senare alternativet utan att

diskutera möjligheterna för exempelvis ökad kontroll. Vi anser, i likhet med utredningen, att det finns skäl att se över de texter som i dag finns till buds. Men förslaget om att ta bort de föreslagna texterna (nr 1, 8 och 11) är ogenomtänkt, framför allt alternativ 11 – *Att börja dricka i tidig ålder ökar risken för alkoholproblem*. Denna text är specifikt inriktad på konsekvenser av alkoholkonsumtion i ung ålder och rimmar illa med utredningens (angivna) fokus på skydd av barn och unga. Vi kan samtidigt konstatera att texterna i hög grad vänder sig till vuxna och att det i stället borde tas fram flera alternativ som har ett tydligare tilltal mot barn och unga, med fokus på skadeverkningar som är relevanta för unga (förgiftningar, drunkningar, förstörda relationer på grund av sådant som sagts och gjorts “på fyllan”, olyckor med EPA-traktorer eller elsparkcyklar, osv.). Därutöver bör åtgärder som stärker efterlevnaden övervägas.

Vi **avstyrker** förslaget om att nämnda texter ska utgå.

### 5.5 Främjandeförbud

Systembolaget har genom det statliga alkoholmonopolet ensamrätt på försäljning av alkoholdrycker med syfte att begränsa tillgängligheten av alkohol och minska alkoholrelaterade skador samt privata vinstintressen. Samtidigt har digitaliseringen och förändrade köpbeteenden inneburit nya affärsmöjligheter för kommersiella aktörer på alkoholområdet. Syfte med det föreslagna främjandeförbudet är att förhindra att kommersiella aktörer underlättar och uppmuntrar införsel av och detaljhandel med alkoholdrycker och alkoholdryckliknande preparat.

Vi **tillstyrker** utredningens förslag att det ska vara förbjudet att i kommersiellt syfte främja detaljhandel och privatinförsel av alkoholhaltiga drycker för att säkerställa en ändamålsenlig alkohollagstiftning. Vi vill samtidigt understryka vikten av att prioritera resurser till de myndigheter som kommer att ansvara för tillsynen av ett främjandeförbud då dagens digitala miljö har visat sig vara svår att övervaka på ett effektivt sätt

\* \* \*

*Beslut i detta ärende har tagits av institutionsstyrelsen vid Institutionen för folkhälsovetenskap 2024-08-23. Föredragande har varit SoRAD:s föreståndare Jessica Storbjörk, som tillsammans med Maria Persson, Therese Reitan, Tove Sohlberg och Jenny Cisneros Örnberg har utarbetat yttrandet.*