

SOU 2024:23 En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas

Svenska Snustillverkarföreningen är en branschorganisation för tillverkare av snus och nikotinprodukter. Medlemmarna utgör cirka 90 procent av den svenska marknaden och samlar alla större tillverkare. Vi tackar för möjligheten att svara på remissen. Föreningen har valt att uteslutande komma med synpunkter på de förslag som ryms inom tobak och nikotin.

Synpunkter

Det går inte att ställa sig bakom betänkandet i sin helhet, då redan direktiven hade så tydliga brister. Betänkandet saknar en tydlig linje och flera av de enskilda förslagen präglas av symbolpolitik snarare än att försöka lösa verkliga problem. Det råder stor enighet om att barn ska skyddas från ämnen som kan vara skadliga eller beroendeframkallande, men en överdriven tilltro till detaljregleringar och inskränkningar för vuxna människor ger bristande legitimitet för all politik inom området.

Det enskilt viktigaste som kunnat komma fram i utredningen är hur en uppdatering av ANDTS-strategin skulle kunna utformas för att vara i enlighet med riksdagens upprepade beslut. Redan under förra mandatperioden uttalade riksdagen att en politisk strategi för tobak och nikotin måste ta hänsyn till skillnaden i hälsopåverkan mellan produkter. Det är helt vetenskapligt klarlagt att det är betydligt skadligare för hälsan att röka än att använda nikotin för oralt bruk. Ändå jämställs all tobak i nuvarande strategi, vilket alltså är ett politiskt beslut som går emot all empiri som finns. Det är därför med besvikelse som vi åter kan konstatera att "policy based evidence" trumfar "evidence based policy".

Regering och riksdag har beslutat om skattesänkning för tobakssnus och skattehöjning på cigaretter. I praktiken drivs nu en klok och verklighetsanpassad linje, men andra delar av regeringen och flera ansvariga myndigheter följer en annan linje. Det är ett underbetyg åt svensk förvaltning.

Konkreta synpunkter på enskilda förslag:

- De tobakspolitiska målen är inte utredda. Sverige behöver snarast en tydlig styrning av myndigheterna i enlighet med riksdagens beslut. Att likställa rökning och rökfritt nikotin saknar medicinsk och vetenskaplig grund.
- Det finns ingen motsättning mellan att skydda barn och att vilja ha skademinimering, medan den hittills gällande policyn i praktiken motverkar bättre hälsa.
- Förvaringsförbud är bra. Föreningen ställer sig bakom förslaget
- Langningsförbud. Branschen arbetar aktivt med att stävja försäljning till minderåriga. Ett förbud för privatpersoner att vidare distribuera nikotinprodukter till personer under 18 år kan ha en viktig normerande effekt, men ett sådant förbud kommer i sig inte att ha en avgörande effekt.
- Att Länsstyrelsen ska kontrollera kommunernas tillsyn visar på behovet av en mer enhetlig tillsyn. I dag finns det stora brister. Kommuner agerar olika och inte alltid i enlighet med lagens krav på dokumentation. I en rapport från Näringslivets [Regelnämnd](#) visar det sig dessutom att Länsstyrelserna inte heller ser enhetligt på sitt ansvar i dag.
- Gränsen för nikotin bör avvisas. Det förslag som finns i betänkandet saknar vetenskaplig och medicinsk motivering och kan inte godtas av någon seriös aktör. Branschen har länge efterfrågat ett tak för mängden nikotin i en portionspåse och det finns en etablerad branschstandard, men alltså inga lagkrav. För snus gäller också att det är förbjudet att ange korrekt halt nikotin på snusdosan (en lapsus som skedde i samband med den svenska implementeringen av TPD-2).
- Mängden portioner per förpackning. Om detta är en prioriterad politisk uppgift, så har föreningen inget att invända.
- Internationella utblickar och jämförelser saknas. Det torde finnas en anledning till att svenska män har lägst risk för lungcancer inom EU. Då ingen svensk vetenskaplig studie genomförts av hur det kommer sig att svenska män slutade röka i högre takt än svenska kvinnor efter att portionsnusset lanserades, så finns det ännu inget vetenskapligt svar. Det är en brist i kunskapsunderlaget när det gäller tobakspolitiken.

Bakgrund

ANDT-strategin

Sverige har haft en politisk linje när det gäller alkohol, narkotika, dopning och tobak sedan en lång tid tillbaka. Strategin har dock haft olika mål och formuleringar för de olika områdena, varför det inte riktigt går att säga att det verkligen varit en strategi. Oavsett så är det formuleringarna som ligger till grund för regeringens instruktioner till myndigheterna. På senare år har även spel om pengar lagts till, och det talas därför numera ofta om ANDTS. För narkotika och dopning gäller att: "Sverige har sedan lång tid tillbaka och i politisk enighet haft en vision om ett narkotikafritt samhälle" och: "Det övergripande målet för den svenska dopningspolitiken är ett samhälle fritt från dopning". Det är alltså normativa formuleringar, utan något egentligt resonering om för- och nackdelar. Målet är tydligt.

För alkohol är målet: "Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar." Det innebär att de negativa effekterna är det som politiken ska fokusera på, inte att eliminera alkoholen som ett ämne som helt ska bort ur samhället. Alkohol får betraktas som en socialt accepterad drog generellt, men där trafik, arbetsliv och graviditet är exempel på miljöer där alkohol inte hör hemma. Nykterhetsrörelsen kulminerade för omkring 100 år sedan med kravet på folkomröstning om totalförbud. 1995 blev Sverige medlem i EU och alkoholkonsumtionen har förändrats från berusningsdrickande till ett gastronomiskt nyfikenhet och gemenskapande område. Av den svenska livsmedelsexporten står alkohol för ett betydande inslag.

För tobak är målet fortfarande uttryckt på följande vis: "Det övergripande målet för svensk tobakspolitik har under lång tid varit att minska allt tobaksbruk". Den formuleringen är inte alls självklar och riksdagen avslag därför den proposition som den förra regeringen lade fram, eftersom det fanns en majoritet för en ensad linje när det gäller alkohol och tobak. Att minska skadorna, inte konsumtionen, borde vara en självklarhet. Men så är inte fallet här, vilket ter sig än mer anmärkningsvärt med tanke på att skillnaden mellan en viss mängd alkohol i öl eller vin inte är särskilt annorlunda än samma mängd i sprit. För tobak är skillnaden i hälsopåverkan mellan att röka cigaretter och använda rökfria produkter så stor att ingen längre förnekar den skillnaden. Nuvarande mål innebär att om 200 000 snusare skulle sluta att snusa och hälften av dem börja röka, så skulle det ses som en framgång för det politiska målet. Människors hälsa skulle däremot försämrats avsevärt. Den insikten kan tänkas ha haft betydelse för riksdagens beslut att avslå propositionen.

Dåvarande regering valde därför att lägga fram en skrivelse, för att slippa behöva följa folkviljan på detta område och myndigheternas instruktioner bygger fortfarande på den gamla målsättningen.

Att utredningen inte beaktat dessa grundläggande demokratiska aspekter är givetvis en stor brist i sig, men det som är värre är att myndigheterna därmed förbjuds att göra skillnad på olika tobaksprodukter. I och med lagstiftningen om nya nikotinprodukter är det också tydligt att det inte är tobaken i sig som ligger till grund för politiken, utan just det beroendeframkallande ämnet nikotin. Det är fullt rimligt att reglera nikotin, men det finns fortfarande inget fullgott skäl för att behandla produkter på samma sätt när effekten på hälsa skiljer sig så kraftig åt.

Nuvarande regering har på annat håll intagit en mer pragmatisk linje för att minska skadeverkningarna främst genom att sänka skatten på snus och höja den på cigaretter, en åtgärd som tydligt visar en vilja att få återstående rökare att byta produkt. Samtidigt saknas denna pragmatism helt i regleringsbrev och regeringsuppdrag till myndigheterna. I praktiken bedriver Sverige just nu två helt olika linjer. Slutsatsen måste därför bli att Socialdepartementet måste ändra sig så att regeringens linje blir enhetlig och också följer tidigare riksdagsbeslut.

Om detta skulle visa sig vara oförenligt med internationella åtaganden, bör konsekvensen bli att andra parter har bevisbördan för att snus och rökfria nikotinprodukter skulle utgöra en större hälsofara än cigarrettrökning. Detta har hittills inte kunnat visas och det förefaller osannolikt att vetenskapliga krav på sanningsenlighet skulle kunna komma fram till en sådan slutsats. Om politiken ska baseras på vetenskap, där så är möjligt, finns alltså inget alternativ till att ändra den nuvarande strategin så att målet blir att minska skador till följd av rökning och nikotin.

Nikotintak

När nikotinportioner lanserades på den svenska marknaden för snart tio år sedan, fanns det ingen lagstiftning. Tobakssnus är reglerat som livsmedel (liksom vanliga tuggummin) med samma hygienkrav, hållbarhetsmärkning och ingrediensförteckning. Dessutom har det sedan lång tid funnits gränsvärden för tungmetaller som kan förekomma i alla växtbaserade produkter. Strax före lanseringen av

nikotinportioner kom även uppdaterade regleringar som innebar gränsvärden för tobaksspecifika nitrosaminer och aromatiska kolväten. I praktiken innebar den regleringen en anpassning till den kvalitetsstandard som redan etablerats i branschen, men att det finns lagreglerade gränsvärden innebär en trygghet för konsumenten även framöver.

I och med att det saknades lagstiftning på området tog branschen själv initiativ till en överenskommelse för nikotinportioner, som hälsovarning, ingrediensförteckning och angivande av nikotinhalt på dosorna, samt begränsningar i marknadsföringen. Det har också etablerats en branschstandard, som är kontrollerad av SiS och som har ett tak för mängden tillsatt nikotin. Vid framtagandet av lagen för nya nikotinprodukter efterfrågade branschen ett sådant tak, i enlighet med den etablerade standarden. Dåvarande regering valde dock att gå fram med ett förslag helt utan begränsningar. Och det är alltså situationen nu.

Den kvalitetsstandard som finns är frivillig och bygger på de nikotinnivåer som naturligt förekommer i tobakssnus. Att utredningen medvetet ignorerat den branschstandard och den internationellt etablerade vetenskap som finns är anmärkningsvärt. Det visar på en grundläggande oförståelse för konsumentupplevelsen och en oförståelse hos styrkan i branschregleringar jämfört med politiskt beslutade nivåer. Ett godtyckligt satt nikotintak riskerar att göra cigaretterna relativt sett mer attraktiva och kan därför inte accepteras för den som bryr sig om människors hälsa. Förslaget om 12 mg/g är just godtyckligt och förkastar etablerad vetenskap och den standard som finns. Det måste alltså finnas ett annat syfte än att få till stånd en ändamålsreglering här, oklart vad detta syfte skulle vara.

Att först svenska män slutade röka med hjälp av tobakssnus och att vi sedan kunnat se en liknande utveckling för kvinnor efter att nikotinportioner lanserats, visar att en produkt som ska kunna ersätta cigaretterna måste vara tillräckligt attraktiv i sig och dessutom upplevas som prisvärd. Länder som förbjudit nikotinportioner har betydligt högre andel rökare i befolkningen, särskilt bland unga. Minskad rökning sker inte av sig självt, och regler, skatter och riktade förbud har haft betydelse, men det går inte att förklara den låga svenska andelen rökare utan att ta med snus och nikotinportioner i ekvationen.

Det är skillnad på snusare som alltid snusat och de snusare som tidigare rökt dagligen eller tillfälligtvis, så kallade "feströkare". Rökning innebär en snabbare koncentration av nikotin än snusning och flera av dem som nu slutat att röka eller aldrig börjat eftersträvar till en början en motsvarande snabb effekt. Däremot saknas belägg för att konsumenter generellt skulle föredra starkare produkter, eftersom det kan upplevas som obehagligt. Härvidlag påminner nikotin betydligt mer om koffein än om alkohol, i det att den individuella upplevelsen kan skilja sig kraftigt och att det är tämligen enkelt att undvika överdosering. Men den som dricker fler koppar kaffe än vanligt vid ett och samma tillfälle eller under samma dag är helt enkelt inte bekväm med det. Motsvarande mängd kan däremot vara precis vad en annan person önskar sig. Så är det också med snus, där de flesta vill ha "lagom" mängd, vilket alltså skiljer sig. Vad som därför är viktigt är att etablera ett tak som är medicinskt och vetenskapligt rimligt, utan att det hamnar så lågt att rökaren håller fast vid cigaretterna. Med tanke på att EU har 85 miljoner dagligrökare är det av stor vikt att Sverige kan gå före och tydligt visa hur rökningen i praktiken kan minskas.

Förslaget om 12 mg/g måste därför avslås. Den gränsen motiveras inte i utredningen och kan inte motiveras vetenskapligt. Inom branschen används dessutom enheten mg/portion vilket är den relevanta enheten.

Avslutningsvis står Svenska Snustillverkarföreningen alltid till tjänst med information och erfarenhet från branschen för att kunna skapa en mer robust policy inför framtiden.

E u

Patrik Strömer

Generalsekreterare Svenska Snustillverkarföreningen

