

EN DOSA SNUSFÖRNUFT

Det svenska snusets intåg i Bryssel



SNUS KOMMISSIONEN

EN DOSA SNUSFÖRNUFT

Det svenska snusets intåg i Bryssel

Maj 2019

SNUS KOMMISSIONEN

Vad är Snuskommissionen?

Snuskommissionen arbetar för att öka medvetenheten om folkhälsoaspekter kopplade till konsumtion av snus respektive cigaretter. Kommissionen ifrågasätter en politik som likställer alla former av tobakskonsumtion.

Kommissionen anser att skademinimeringsprincipen måste råda. Det innebär att den som vill sluta röka med hjälp av snuset ska uppmuntras till det, inte avrådas.

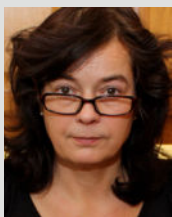
Kommissionen arbetar helt fristående. Finansiärerna, Svenska Snustillverkarföreningen, har därför inte beretts möjlighet att i förväg läsa eller komma med synpunkter på kommissionens publikationer.

Snuskommissionens medlemmar



Anders Milton

Snuskommissionens ordförande, läkare och tidigare vd och ordförande för Läkarförbundet, ordförande i SACO 1993–2001 och ordförande i Svenska Röda Korset 2002–2005.



Christina Bellander

Journalist, tidigare EVP för MTG AB och ansvarig för affärsutveckling på TV4. Bellander är styrelseledamot i bland andra New Wave Group AB och Sveriges Utbildningsradio AB.



Karl Olov Fagerström

Docent, forskare kring tobak och nikotin. Fagerström har dekorerats av WHO för sina insatser mot tobak. Han har även grundat ett företag som säljer rökavvänjningsprodukter och haft roller hos Pharmacia.



Göran Johnsson

Bland annat ordförande för IF Metall 1993–2005, tidigare också ledamot av Socialdemokraternas verkställande utskott och ledamot av styrelsen för Volvo AB. Styrelseordförande för SVT 2011–2014.

Sammanfattning

- Försäljning av snus förbjöds av dåvarande EG 1992. Argumenten var framförallt att snus orsakar cancer och att det kunde fungera som en inkörsprodukt till cigaretter.
- Sverige förhandlade till sig ett undantag vid inträdet 1994. Snus var fortsatt tillåtet att sälja i Sverige under förutsättning att den svenska regeringen säkerställde att försäljning inte skedde till andra medlemsstater. De svenska snusdosorna skulle också märkas med en varningstext om att snus orsakar cancer.
- Snusets roll inom EU har sedan dess reglerats genom de tobaksproduktsdirektiv som har omförhandlats två gånger, 2001 och 2014. Bägge direktiven har konfirmerat både det svenska undantaget och förbudet av försäljning inom övriga EU.
- Förbudet har utmanats på juridisk väg i takt med att forskningen har ifrågasatt kopplingen mellan snus och cancer. 2002 försvann varningen om att snus är cancerframkallande på snusdosorna, efter beslut i EU-parlamentet. EU-domstolen har trots detta valt att upprätthålla snusförbudet i EU.
- Sedan snuset förbjöds på den europeiska marknaden 1992 har kopplingen mellan snuset och cancer motbevisats. Att svenskarna har den lägsta andelen cigarettrökande samt de lägsta tobaksrelaterade ohälsotalen i Europa pekar på att snuset inte heller ökar cigarrettrökningen. Frågan om snusets framtid kommer nu att avgöras i det kommande tobaksproduktdirektivet, som förhandlas fram de kommande åren inom EU.

Innehåll

Vad är Snuskommissionen?	3
Snuskommissionens ledamöter	4
Sammanfattning	5
Det svenska snuset och EU	7
Vägen in i EU	8
Anslutningsfördraget 1994	10
Folkhälsan	11
Tobaksproduktdirektivet	13
E-cigaretterna	14
Rättsprocesserna	15
En förändrad lagstiftning?	15
Vad säger snusförnuftet?	16
Referenslista	17
Snuskommissionens rapporter	17

— Det svenska snuset och EU —

”EG? Inte utan min prilla!” Så formulerades det svenska folkets motståndsvilja mot europeisk överstatlighet under vintern 1993. De intensiva förhandlingarna mellan den moderatledda förhandlingsdelegationen och EG-tjänstemännen avslutades under den tidiga våren 94. Vid sidan av jordbrukspolitiken, budgetfrågorna och den gemensamma försvarssatsningen var det svenska snusets framtid en direkt avgörande del av förhandlingarna. 25 år senare kan det konstateras att det svenska snusets vara eller icke vara i relation till övriga Europa fortfarande är en

kontroversiell och svårhanterlig fråga i Bryssel.

Åtskilliga domstolsprövningar, tobaksproduktsdirektiv och parlamentariska debatter ligger till grund för dagens snuspolitiska läge inom EU. Debatten präglas av hårda ord och anklagelser om folkhälsopolitiska svek och otillbörlig påverkan. Snusförbudets förenlighet med EU:s grundläggande principer om fri rörlighet för människor, varor och tjänster ifrågasätts.

Hur hamnade vi här? Och vad är det som gäller egentligen?

Dåvarande Europeiska Gemenskapen hade redan 1992 implementerat ett snusförbud inom hela gemenskapsområdet. Detta som en reaktion på den svenska formella medlemsansökan som under-tecknats av statsminister Ingvar Carlsson i Maastricht sommaren 1991. Flera medlemsländer hade redan infört nationella snusförbud när gemenskapen fattade beslutet om att förbjuda försäljning av icke rökbara tobaksprodukter för oral användning. Som argument angavs att snus var en direkt utlösande orsak till muncancer och att snuset sågs som en nyintroducerad produkt på den europeiska marknaden.

Förhandlingsledaren och dåvarande Europaministern Ulf Dinkelspiel hade med andra ord en grannlaga uppgift när regeringen Bildts representanter inledde medlemsförhandlingarna i Bryssel 1993. EG, som i samband med Maastricht-avtalets undertecknande blev den Europeiska Unionen, EU, i november 93, hade varit oerhört restriktiv med att godkänna nationella undantag i tidigare medlemsförhandlingar. Enligt de

tjänstemän som satt med runt bordet var kreativiteten hög för att hitta speciallösningar och generösa övergångsperioder inom en mängd områden, från glesbygdssöd till införselregler av starksprit.



***Ett undantag från förbudet
att sälja snus skulle under
inga omständigheter
godkännas av unionens
makthavare***

Frågan om det svenska snuset var dock av principiell karaktär. Förbudet för försäljning av snus på den inre marknaden var i sig en inskränkning av EU:s principer. Att tillåta en submarknad inom unionen där en – som man såg det då – ”cancerframkallande produkt” skulle få säljas för konsumtion hade än mer undergrävt EU:s principfasthet. Det faktum att Finland, även det ett snusande land, i sina förhandlingar signerade vilja att förbjuda snuset, underlättade inte den svenska positionen.

EU:s position var stenhård: Ett undantag från förbudet att sälja snus skulle under inga omständigheter godkännas av unionens maktthavare. Lika orubblig var den svenska linjen: Landets månghundraåriga tradition av att snusa var viktigare för den svenska befolkningen än ett framtida EU-medlemskap. Den rådgivande folkomröstning som moderater liksom socialdemokrater ställt sig bakom skulle utan tvivel sluta i ett nederlag för EU-entusiasterna om snuset hotades. Detta var Sveriges tydliga linje genom hela förhandlingsperioden.

Vad som slutligen fick EU-delegationen att acceptera ett svenskt undantag är fortfarande inte helt utrett. Vad politiska kännare har lyft fram som trolig avgörande faktor är frågans sannolikt avgörande betydelse för utfallet av den svenska folkomröstningen och den nesa ett svenskt nej hade inneburit, inte bara i Stockholm utan även i Bryssel. Det tidiga 90-talet var en period då principerna för EU:s framtida expansion stakades ut. Om det centraleuropeiskt dominerade EU inte ens kunde komma

överens med sina skandinaviska grannar såg inte utsikterna goda ut för en framtida östutvidgning.



Landets månghundraåriga tradition av att snusa var viktigare för den svenska befolkningen än ett framtida EU-medlemskap

Det svenska snusundantaget blev alltså en del av det anslutningsavtal som befolkningen sa ja till med sex procentenheters marginal i november 1994. Även Norge erbjöds att ingå i denna undantagsparagraf, något som aldrig realiserades i och med det negativa utfallet i den norska folkomröstningen som hölls efter den svenska. Finland, som röstade först av de nordiska länderna och liksom Sverige trädde in i unionen 95, fick avtala bort snusdosorna och omfattas inte av undantaget.

Det svenska snuset var räddat, men fortsatt kontroversiellt i EU:s korridorer.

— Anslutningsfördraget 1994 —

Det dokument som stipulerade grunderna för Sveriges intåg i Europeiska Unionen gick under namnet *"Akt om villkoren för Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen"*.

Snuset, som hade varit föremål för många och långa förhandlingssessioner under flera års tid, hanterades i tre korta stycken i dokumentet:

- a) Förbudet (mot försäljning av vissa typer av muntobak, reds. anm.) skall inte omfatta Sverige och Norge i vidare mån än att det också där skall vara förbjudet att omsätta varan i en form som liknar livsmedel.
- b) Sverige och Norge skall vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att den vara som avses i punkt a inte släpps ut på marknaden i medlemsstater där direktiv 89/622/EEG och 92/41/EEG är tillämpliga fullt ut.

- c) Kommissionen skall granska hur de åtgärder faktiskt tillämpas som skall beslutas enligt punkt b.

I klartext innebar paragraferna att Sverige kunde fortsätta att tillverka och sälja snus inom landets gränser. Snuset fick dock inte exporteras till andra länder inom unionen, något som den svenska regeringen skulle säkerställa inte hände.

Anslutningsfördragen utgör, tillsammans med unionens grund- och ändringsfördrag, EU:s primär-rättsliga dokument. Det faktum att undantaget accepterades av EU redan vid Sveriges inträde i unionen har därigenom givit det svenska snuset ett mycket starkt rättsligt skydd – i Sverige. Lagstiftningen som förbjuder snuset på EU:s övriga marknader hanteras genom andra diktat inom EU-rätten.

Tobaksproduktdirektivet, som förbjuder snus men garanterar cigaretter som handelsvara på den inre marknaden, är återkommande föremål för intensiva förhandlingar med 5–10 års mellanrum.

Om vi tittar på frågan ur ett folkhälsoperspektiv är det lätt att se att gamla obsoleta föreställningar fortfarande är rådande inom EU. Det heltäckande snusförbud som dåvarande EG implementerade 1992 framstod redan då som något apart ur ett svenskt perspektiv. Regeringen Carlsson hade undertecknat den formella ansökan om EG-medlemskap 1991 och det svenska snusets intåg på övriga europeiska marknader var långsamt men oundvikligt.

Att utmana den dominerande tobaksprodukten, cigaretten, var då liksom nu omöjligt. Det svenska snuset däremot, var en av flera rökfria tobaksprodukter som introducerats på den inre marknaden och som fick medlemsländerna att agera delvis av folkhälsopolitiska skäl, men mot bakgrund av den bristande kunskapen om snusets hälsoeffekter som då fortfarande rådde.

Redan 1986 beslutade EG om att anta en resolution om åtgärdsprogram mot cancer inom gemenskapen. Med syfte att "bidra till en förbättring av medborgarnas

hälsa och livskvalitet inom gemenskapen genom att minska antalet cancerfall" angav resolutionen kampen mot tobaksbruket som sitt främsta mål. Denna resolution låg till grund för förbudet av rökfria tobaksvaror.

I direktivet 92/41/EEG argumenterar EG för bevekelsegrunderna till det som skulle komma att bli ett praktiskt snusförbud inom hela unionen, undantaget Sverige:

"Enligt resultaten av de studier som utförts av Internationella cancerforskningsinstitutet innehåller tobak för användning i munnen särskilt stora mängder cancerogena ämnen. Dessa nya produkter orsakar i synnerhet cancer i munhålan.

De försäljningsförbud för denna form av tobak som redan införts av tre medlemsstater påverkar direkt upprättandet av den inre marknaden och dess funktionssätt. Det är därför nödvändigt att på grundval av en hög hälsoskyddsnivå harmonisera medlemsstaternas lagar och andra författningar på detta område. Den enda lämpliga åtgärden är ett totalförbud. Ett sådant totalförbud bör dock inte beröra traditionella tobaksvaror för användning i munnen."

Att det svenska snuset kategoriseras som en ”ny produkt” och inte en ”traditionell tobaksvara för användning i munnen” har genom åren varit föremål för mer eller mindre raljanta kommentarer från svenska debattörer.

Klart är att den folkhälsopolitiska hänsynen inte ansågs vara av sådan vikt att svenskarna skulle skyddas från cancerogena ämnen när det svenska undantaget förhandlades fram 93–94.

Det kan konstateras att de svenska ungdomarna, sedan generationer exponerade för tobaksprodukter för användning i munnen, även idag tillhör den befolkning inom EU med lägst tobaksrelaterad dödlighet. Den cancervarning på snusdosorna som var ett resultat av direktivet från 1992 ersattes 2002 av en hälsovarning. Detta efter att EU:s ministerråd och EU-parlamentet i juni 2001 konstaterade att kopplingen mellan snuskonsumtion och cancersjukdomar inte kunde beläggas. Bakom beslutet låg fyra av varandra oberoende studier som mellan 1998 och 2000 undersökt sambandet mellan snus och cancer utan att hitta vetenskapliga bevis för detta.

Enligt WHO har merparten av EU:s medlemsstater mer än dubbelt så hög tobaksrelaterad dödlighet som Sverige – trots att tobakskonsumtionen är likvärdig. Skillnaden är att svenskarna snusar och därför röker i betydligt mindre omfattning.

Den folkhälsopolitiska insikten att snus är en effektiv produkt för cigarettavvänjning är relativt ny i ett europaperspektiv. Linjen anfördes av Swedish Match när snusförbudet senast utmanades genom en EU-rättslig domstolsprocess. Unionens generaladvokat menade då att argumentet i sig inte kunde avfärdas, men ”att det alltså finns en vetenskaplig osäkerhet när det gäller arten och omfattningen av de verkningar som ett upphävande av förbudet mot utsläppande på marknaden av tobak för användning i munnen i hela unionen skulle ha på konsumenternas beteende”.

I linje med den försiktighetsprincip som Europeiska Unionen följer i tobaksfrågan kvarstår därför ett förbud mot svenskt snus på den europeiska inre marknaden, där cigarrettrökningen fortfarande dominerar tobakskonsumtionen.

Tobaksproduktdirektivet

Det generella förbudet mot snusförsäljning inom den Europeiska Unionen har som synes varit en del av EU-lagstiftningen sedan 1992. Idag hanteras tobaksfrågorna genom det senaste Tobaksproduktdirektivet "2014/14/EU". Direktivet fick bland annat till följd att den snusförsäljning som hade skett på Åland efter Finlands intåg i EU 1995, i strid med Finlands anslutningsfördrag, nu effektivt stoppades.

De nuvarande reglerna innebar en uppstramning av tobaksproduktionen och försäljningen inom unionen. Bland annat förbjöds smaksättning av cigaretter, något det länge också planerades för skulle inbegripa det svenska snuset. För andra gången lyckades dock de svenska representanterna vid förhandlingsbordet få igenom ett undantag för det svenska snuset, den här gången för att rädda klassiska svenska snusvarianter som General och Göteborgs Rapé.

Direktivet från 2014 öppnade även upp för försäljning av bland

annat e-cigarett på EU:s inre marknad. Förbudet mot snusförsäljning kvarstod, fortfarande uppbackat av argumenten från 1992; att snus skulle kunna orsaka cancer i munnen och att det dessutom kunde fungera som inkörsport för andra tobaksbruk, särskilt för barn och unga.

Ett nytt direktiv beräknas vara framförhandlat inom tio år. Skulle då medlemsstaterna enas om att förbudet ska avvecklas öppnar den inre marknaden upp sig för det svenska snuset.



E-cigaretterna

Tobaksproduktsdirektivet som antogs av EU-parlamentet och ministerrådet i april 2014 tog sig an frågan om e-cigarett på ett liknande sätt som snuset hade hanterats av unionen 22 år tidigare. Utfallet blev dock radikalt annorlunda.

Vad som inleddes som ett försök av EU att hantera och reglera den snabbt spridda nikotinprodukten utvecklades till en snårig lagstiftningsprocess, under hårda påtryckningar från tobaksindustri och folkhälsoaktivister.

Frågan om e-cigarett skulle klassas som medicinsk produkt med tillhörande regelverk eller som tobaksprodukt sida vid sida med tuggtobak och cigarett var en avgörande fråga för unionens lagstiftare. Enligt ett tidigt lagförslag skulle e-cigarett behandlas i enlighet med unionens medicinallagstiftning som cigarettavvänjare – liksom övriga nikotinläkemedel på marknaden. Detta förkastades av parlamentet, trots att EU-kommissionen med samtliga 28

medlemsstater stödde principen om e-cigarett som läkemedel – ett utslag som sågs som en vinst för e-cigarettens förespråkare i Europa.

Det slutgiltiga utfallet i den utdragna frågan om e-cigarettens status i Europa blev något av en kompromiss. Parlamentet lämnade beslutet om e-cigaretters klassificering till de nationella lagstiftarna, där rättsprocesser och domslut i många fall fortfarande pågår. I de länder som inte har beslutat om en nationell särslagstiftning är försäljningen av e-cigarett fortsatt tillåten. Den enighet som uppnåddes gäller ett förbud mot transnationell distansförsäljning, krav på varningstexter och 18-årsgräns.

Närliggande produkter som e-cigarett utan nikotin och särskilda rökvätskor är fortfarande helt oreglerade inom unionen och därför fria att säljas. Frågan kommer otvivelaktigt att beröras i det kommande tobaksproduktdirektivet. Utfallet där är i högsta grad osäkert.

Rättsprocesserna

Sedan Sveriges inträde i Europeiska Unionen har försäljningsförbudet på snus två gånger utmanats i EU:s rättsliga instanser. 2004 fastslog Europadomstolens generaladvokat att det är i Tobaksproduktsdirektivet som snusförbudet ska hanteras och domstolen lät förbudet kvarstå. Frågan lyftes på nytt under 2018, då Swedish Match utmanade förbudet via en brittisk domstol, som i sin tur lyfte frågan till Europadomstolen. Även denna gång kom domstolen fram till att förbudet var förenligt med EU:s rättsliga

principer. I domen förklaras att snusets effektivitet som rökavvänjare inte ansågs tillräckligt välbelagt för att uppväga de negativa hälsoaspekterna som framför allt Europas ungdom beräknades drabbas av vid ett slopat förbud.

Till skillnad från processen under 2004, då den svenska regeringen stödde Swedish Match i ansträngningarna att få förbudet upphävt, förhöll sig regeringen Löfven neutral i frågan under 2018.

En förändrad lagstiftning?

Det generella snusförbudet inom Europeiska Unionen kan i realiteten upphävas på två sätt. Medlemsstaterna kan enas om ett upphävt förbud för snusförsäljning på den inre marknaden genom ett nytt Tobaksproduktdirektiv. Förhandlingarna för detta direktiv beräknas påbörjas inom fem till tio år. Förutsättningarna för det ordinarie förbudet, bland annat påståendena om snusets möjliga

cancerframkallande egenskaper och funktionen som ”inkörsdrog”, behöver då ha förändrats.

Det andra alternativet för ett upphävt förbud är genom en domstolsprocess liknande den som Swedish Match drev senast 2018. Det är osannolikt att detta skulle genomföras innan det kommande Tobaksproduktdirektivet har förhandlats fram.

Så vad skulle då hända om den svenska regeringen bröt mot formuleringarna i anslutningsfördraget från 1994 och främjade export av snus till EU:s övriga marknader?

Det svenska undantaget hade inte varit hotat, i kontrast till vad som i medierna har kommunicerats av ansvariga svenska ministrar under 2018 års rättsprocess. Anslutningsfördraget och dess formuleringar

utgör EU:s primärrätt och kan inte ensidigt upphävas av EU. Det kommande Tobaksproduktsdirektivet utgör i sin tur EU:s sekundärrätt – inte heller detta har legal påverkan på Sveriges undantag.

Vad EU kan göra vid ett svenskt brott mot överenskommelsen från 1994 är att driva ett överträdelseförfarande mot landet. Detta kan då, efter en långdragen process, leda till vite och böter för Sverige.

Vad säger snusförnuftet?

Det svenska undantaget för att sälja snus inom landets gränser är inte hotat. Snusförbudet på övriga delar av den inre marknaden har senast under förra året utan framgång utmanats i EU-domstolen. Sveriges regering valde då att vara passiv i frågan.

Det tobaksproduktdirektiv som kommer att framförhandlas mellan unionens medlemsstater de kommande åren kan bana väg för snusets intåg i hela EU. För att detta ska hända krävs dock en enighet mellan de 27 medlems-

staterna och ett tydligt vetenskapligt forskningsläge som visar att snusets hälsoeffekter är tillräckligt milda för att snusets fördelar som cigarettavvänjare ska överväga nackdelarna med konsumtionen. Då kan det svenska snuset jämföras med andra tobaksprodukter som godkänts av EU. Att vi när det gäller dessa produkter vet betydligt mindre om de långsiktiga hälsoeffekterna än vi gör när det gäller det grundligt studerade snuset har i EU:s beslutsprocess underordnad betydelse.

Referenslista

- Den motvillige Europén – Ulf Dinkenspiel
- Akt om villkoren för Konungarikets Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen – Anslutningsfördraget 1994
- Tobaksdirektivet 2014 – 2014/40/EU
- Court of Justice of the European Union – Advocate General's Opinion in Case C-151/17 Swedish Match AB v Secretary of State for Health
- WHO Global Report – Mortality Attributable to Tobacco (2012)

Snuskommissionens tidigare rapporter

- **Snusets hälsoeffekter** · Maj 2016
I rapporten konstaterades att snusande inte ökar risken för vare sig cancer eller hjärt- och kärlsjukdomar.
- **Statens problem med snuset** · December 2016
Rapporten beskrev hur en begränsning av den kommersiella yttrandefriheten innebär ett ökat folkhälsohot i Sverige.
- **Så många liv kan snuset rädda!** · Juni 2017
Skillnaden mellan EU-ländernas befintliga nivå av tobaksrelaterad dödlighet och den som skulle uppnåtts om övriga EU haft samma konsumtionsmönster för tobak som Sverige.
- **Sveket mot rökarna** · December 2017
Hur svenska myndigheter och offentligfinansierade organisationer genomgående försvårar arbetet med att minska rökningen i Sverige.

SNUSKOMMISSIONEN

Anders Milton: anders.milton@snuskommissionen.se, 070 526 46 02

Christina Bellander: kinna.bellander@snuskommissionen.se

Göran Johnsson: goran.johnsson@snuskommissionen.se

Karl Olov Fagerström: karl.fagerstrom@snuskommissionen.se

Läs mer på snuskommissionen.se
info@snuskommissionen.se