

Ställningstagande angående snusliknande produkter utan tobak

Ställningstagande

Livsmedelsverket anser att tobaksfria produkter avsedda att användas på samma sätt som snus inte utgör livsmedel i enlighet med definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002¹. Denna bedömning gäller oaktat produktens eventuella innehåll av nikotin.

Bakgrund

Sedan mitten av 00-talet finns på den svenska marknaden nikotinfria produkter avsedda att användas på samma sätt som snus (snusliknande produkter) men som inte innehåller tobak. Sådana produkter har av Livsmedelsverket hittills betraktats och hanterats som livsmedel. Nyligen har det på den svenska marknaden lanserats snusliknande produkter som inte innehåller tobak, men som innehåller nikotin.

Behovet av en fördjupad rättslig analys av snusliknande produkter utan tobak aktualiserades 2017 när Livsmedelsverket fick frågor från de kommunala kontrollmyndigheterna om livsmedelslagen var tillämplig på tobaksfria snusliknande produkter som innehåller nikotin.

Beskrivning av produktkategorin

Det finns i dag flera tillverkare som på den svenska marknaden släpper ut nikotinhaltiga snusliknande produkter utan tobak. Produkterna skiljer sig från de tobaksavvänjningsprodukter, tillika läkemedel, som saluförs på svenska apotek och i detaljhandeln primärt med avseende på marknadsföringen. Tillverkarna anser att produkterna ska betraktas som ett njutningsmedel och enligt tillverkarna är produkterna inte avsedda för förtäring.

Gemensamt för de nikotinfria respektive nikotinhaltiga produkterna är att de har utformats på ett sätt som efterliknar snus vad gäller utseendet på förpackningen och portionspårens storlek. De huvudsakliga ingredienserna är t.ex. fyllnadsmedel, växtfibrer, aromer, sötningsmedel och nikotin (i förekommande fall). Portionspåsen är avsedd att läggas under läppen och spottas ut igen. Själva portionspåsen och fyllnadsmedlet konsumeras i sig inte som livsmedel men fungerar som en behållare för att leverera nikotin och smak till munhålan. Av den största aktörens webbplats framgår att nikotinet tas upp i blodet via munnens slemhinnor och når hjärnans belöningssystem.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

Rättslig reglering

Livsmedel definieras i artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002 som alla ämnen eller produkter, oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller obearbetade, som är avsedda att eller rimligen kan förväntas att förtäras av människor. Enligt nämnda artikel inbegriper livsmedel t.ex. drycker, tuggummi och alla ämnen, inklusive vatten, som avsiktligt tillförts livsmedlet under dess framställning, beredning eller behandling. Begreppet livsmedel inbegriper dock inte läkemedel, kosmetika eller tobak och tobaksprodukter.²

Tobak och tobaksprodukter exkluderas uttryckligen från definitionen av livsmedel i artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002. Snus är därmed inte ett livsmedel. Av 3 § livsmedelslagen (2006:804) framgår att snus och tuggtobak i livsmedelslagen jämställs med livsmedel. Det är en lagteknisk lösning som innebär att snus och tuggtobak omfattas av livsmedelslagens bestämmelser. Med stöd av de bemyndiganden som lagen innehåller kan därmed regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om bl.a. hantering, hygien och gränsvärden för främmande ämnen i snus och tuggtobak.³

Snus och tuggtobak regleras av bestämmelser i både tobakslagstiftningen och livsmedelslagstiftningen. Med tobakslagstiftningen avses bestämmelserna i tobakslagen (1993:581), tobaksförordningen (2016:354) och Folkhälsomyndighetens föreskrifter. En ny lag (2018:288) om tobak och liknande produkter träder i kraft den 1 juli 2019.⁴ Den nya lagen syftar till att begränsa de hälsorisker och olägenheter som är förbundna med bruk av tobak och liknande produkter samt med exponering för rök från tobak och utsläpp från liknande produkter. Med liknande produkter avses e-cigarettor och påfyllnadsbehållare, örtprodukter för rökning och njutningsmedel som till användningssättet motsvarar rökning men som inte innehåller tobak.⁵

Livsmedelsverkets bedömning

I kommissionens ursprungliga förslag till förordning (EG) nr 178/2002⁶ anges i motiveringen att den föreslagna definitionen på livsmedel återspeglar den allmänna uppfattningen om ett livsmedel i gemenskapens bestämmelser, bygger på definitionen i Codex Alimentarius⁷ och tar hänsyn till väletablerade definitioner i medlemsstaternas

² Artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002 hänvisar vad avser tobak och tobaksprodukter till rådets direktiv 89/622/EEG av den 13 november 1989 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om märkning av tobaksvaror. Direktivet har upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter.

³ Se prop. 2005/06:128 s. 194 f. Begreppet ”snus” har inte närmare definierats, men det bör anses vedertaget för produkter av det slag som avses i artikel 2.8 i direktiv 2014/40/EU.

⁴ Se prop. 2017/18:156, bet. 2018/19:SoU3 och rskr. 2018/19:61. Vissa bestämmelser träder i kraft den 20 maj 2019.

⁵ Se prop. 2017/18:156 s. 53 och 172.

⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska livsmedelsmyndigheten och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet, KOM/2000/0716 slutlig.

⁷ Codex Alimentarius Commission (CAC) bildades av FN-organen FAO och WHO i syfte att ta fram internationella standarder för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshandlingen och frihandel

lagstiftning. Trots att begreppet i sig inte har definierats på europeisk nivå anses livsmedel i allmänhet vara ämnen, ingredienser, råvaror, tillsatser och näringsämnen som intas genom mag-tarmkanalen. Vidare anges att formuleringen "som sannolikt kommer att" tagits med för att se till att ett ämne (t.ex. palmolja) som sannolikt kommer att hamna i livsmedelskedjan men som också kan komma att användas i andra branscher behandlas med samma aktsamhet som ett livsmedel ända tills det står klart att det inte kommer att bli ett livsmedel.

Enligt Livsmedelsverkets uppfattning bör bedömningen av om en produkt är avsedd att förtäras av människor göras från fall till fall utifrån objektiva kriterier; hur produkten presenteras och uppfattas av en välinformerad konsument samt hur den vanligtvis konsumeras.

Livsmedelsverket anser att det i detta fall är rimligt att även beakta följande:

- om produkten är avsedd att sväljas eller spottas ut igen,
- om produktens verksamma ämnen tas upp av munnens slemhinnor eller genom mag-tarmkanalen.

Av beskrivningen ovan framgår att produkterna vid normal användning är avsedda att läggas under läppen och spottas ut igen. Såvitt framkommit sker det huvudsakliga upptaget av produkternas ämnen, t.ex. nikotin, av munnens slemhinnor. Enligt Livsmedelsverkets bedömning är således avsikten inte att produkterna ska förtäras. Att användaren av produkterna ofrivilligt och som en följd av den naturliga salivproduktionen kommer att svälja ner en del ämnen som går ner i matsmältningssystemet ändrar inte denna bedömning.

Det kan även noteras att Livsmedelsverket tidigare har bedömt att t.ex. smaksatt syrgas samt sådana beståndsdelar som kan komma att leta sig ned i mag-tarmkanalen vid rökning av e-cigarett⁸ inte är livsmedel.

Tuggummi har uttryckligen inkluderats i definitionen av livsmedel i artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002. Ett tuggummi är avsett att stoppas i munnen och tuggas på. Det består av en tuggummibas, sötningsmedel och smaksättningsmedel. Det förekommer i dag både kosttillskott och läkemedel i form av tuggummi. När man tuggar på ett tuggummi frigörs smakämnen, och eventuella verksamma ämnen, i munnen som sedan i regel tas upp i mag-tarmkanalen. Livsmedelsverket anser inte att snusliknande produkter är att jämföras med tuggummi.

Sammanfattningsvis finner Livsmedelsverket vid en samlad bedömning av vad som framkommit om de aktuella produkterna att de inte utgör livsmedel i enlighet med definitionen i artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002. Denna bedömning gäller oaktat produkternas eventuella innehåll av nikotin. Detta innebär att Livsmedelsverket därmed ändrar sin uppfattning beträffande de nikotinfria snusliknande produkterna utan tobak.

med livsmedel på ett globalt plan. Standarderna är inte obligatoriska men ska vara riktmärke vid en handelstvist i Världshandelsorganisationen, WTO.

⁸ Vätskan till e-cigarett förångas i e-cigaretten och andas sedan in av användaren.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Annica Sohlström. I den slutliga handläggningen har deltagit områdescheferna Hanna Dufva, Eirikur Einarsson, Pertti Nordman och Kristina Ohlsson, statsinspektörerna Daniel Kardell och Christer Johansson, jurist Peter Wilén samt chefsjurist Elin Häggqvist, föredragande.

Annica Sohlström

Elin Häggqvist