

Tanken var god

– om politiska reformer som inte får det
resultat makthavarna tänkt sig

Stefan Mathisson

2022



ephi 

En rapport från ephi – Environment and Public Health Institute

Sveriges riksdag stiftar årligen ungefär 200 nya lagar. Det är ett svårt uppdrag att vara politiker. Och ämnesområdena en riksdagsledamot ska överblicka spänner över många fält och kräver inte sällan specialkunskaper. Det är lätt att göra fel. Även om man tänkt rätt kan det ändå bli fel i meningen att det som blir resultatet inte alls är det man strävade efter. Det finns flera sådana exempel. I den här skriften har vi valt att belysa tre regleringar med oönskade effekter, en tidigare, en pågående och en potentiell framtida. Alla tre är exempel på regleringar som ligger inom EPHI:s verksamhetsområden.

Uppdraget att skriva rapporten har getts till Stefan Mathisson som är kunnig och berörd av den nu mest aktuella frågan – smakförbud.



Marie Söderqvist

Ansvarig för programområde folkhälsa

Inledning

KONSUMENTKONTAKT - ETT RECEPT PÅ ÖNSKADE KONSEKVENSER

Jag har skrivit den här rapporten därför att jag tycker att e-cigarett är viktigt. Eller *vejping*, som det heter i den anglosaxiska världen.

För en tid sedan intervjuade jag Louise Ross, en av många förespråkare för olika former av e-cigarett som ett alternativt verktyg för rökavvänjning i Storbritannien. Hon berättade en historia. 2013 var hon chef vid ett av landets sluta-röka-center – en av 130 kommunalt finansierade verksamheter som hjälpte rökare att sluta röka med läkemedel, plåster och terapi. Det gick sådär, berättade hon. Många rökare svarade inte på den behandling som fanns och frustrationen bland klienterna, liksom personalen, var påtaglig.

”Jag var, liksom mina kollegor, väldigt skeptisk till e-cigarett. Det var nytt och kändes ”fel”. Allt förändrades när jag för första gången besökte ”e-cigarette forum” - en konferens där användare mötte forskare och politiker. Det var vejparna, dvs användarna som lärde mig hur det här fungerade. Med smaker, nikotinstyrkor, effekt. Och att glädje, improvisation och nyfikenhet var viktiga komponenter när en rökare förvandlades till en vejpare.”

Vejpning är en speciell företeelse. En annorlunda gräsrotsrörelse som börjar och slutar med användare. Det var rökare som uppfann och utvecklade e-cigarett, rökare som förvandlades

till "vejpare". Det var sedan vejpare som startade de första företagen, utvecklade tekniken, blandade smaker, marknadsförde dem och sålde dem. Vejpling växte underifrån och skapade en egen nisch inom den traditionella sluta-röka-marknaden - en nisch där de själva, som användare, stod i centrum.

Louise Ross tog med sig sina erfarenheter hem. Hon övertalade sina chefer om att ge e-cigarett en chans, åtminstone på försök, i behandlingen vid Leicester Stop Smoking Centre.

"Vi bjöd in en lokal vejpsjopsägare och bad honom lära oss. Han gav oss några bra e-cigarett och e-vätskor att dela ut till de klienter som ville testa."

Resten är som man säger historia. Louise Ross och hennes kollegor fick utstå samma kritik som idag riktas mot många som framhåller skadereducering som ett vapen i kampen mot rökning. "Det finns okända risker. Vi byter ett beroende mot ett annat. Det finns ingen 'evidens' jämfört med andra metoder"

"Hade det inte varit för resultaten så hade jag väl fått sparken" berättade Louise Ross "Men när vi tittade på hur många som var rökfria efter ett halvår, såg vi att det rörde sig om närmare 20 procent fler än tidigare. Skillnaden mellan gruppen vejpare och icke-vejpare var glasklar. Vi var nog lika förvånade som politikerna som satt på pengarna"

Idag är e-cigarett på väg att bli ett rekommenderat verktyg vid flera kommunala sluta-röka-center i hela Storbritannien.¹ Erfarenheten från Leicester stop smoking centre utvärderades. Flera hälsoinstitutioner började lägga tid och pengar på forskning kring e-cigarett och dess relativa skaderisker.²

1. <https://www.nice.org.uk/guidance/ng209/chapter/Recommendations-on-treating-to-bacco-dependence#stop-smoking-interventions>

2. <https://www.cancerresearchuk.org/about-cancer/causes-of-cancer/smoking-and-cancer/is-vaping-harmful>

Användandet av e-cigarettor bland unga bevakas kontinuerligt.

Det råder numera vetenskaplig konsensus om att vejpning är betydligt mindre skadligt än rökning och att e-cigarettor kan användas för att minska rökningen i landet.³ Ett budskap som inte primärt levereras av företag eller aktivister – utan av Storbritanniens motsvarighet till Folkhälsomyndigheten. Rökningen i landet har minskat, i takt med att vejpningen ökat. Från 20 till 14 procent på tio år.⁴

Kedjan mellan konsumenter - företag - folkhälsa har nog aldrig varit mer tydlig.

Den här rapporten är framtagen tillsammans med EPHI för att belysa riskerna med förbud som tillkommer utan ordentlig konsekvensutredning. Den handlar inte om vejpning eller e-cigarettor per se, även om ett av exemplen har en tydlig koppling till ämnet (smakförbud). Men erfarenheten från England handlar om mer än bara vikten av en god konsekvensanalys. Den handlar om vikten av att beslutsfattare vågar lägga örat mot marken och lyssna: att kontakten med brukare, användare men även företagare kan få avgörande betydelse för framtiden - oavsett det gäller bekämpningsmedel, konserveringsmetoder eller nikotinbruk. Kanske handlar det också lite om hur man ser på medborgarna. Kan man även i folkhälsoarbetet gå med på att människor är ofullständiga och att lite bättre, eller lite mindre dåligt ibland är precis tillräckligt.

3. <https://ukhsa.blog.gov.uk/2019/02/27/e-cigarette-evidence-update-patterns-and-use-in-adults-and-young-people/>

4. <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/drugusealcoholandsmoking/bulletins/smokingprevalenceintheukandtheimpactofdata-collectionchanges/2020#smoking-prevalence-based-on-data-from-the-annual-population-survey>

Tanken var god

– om politiska reformer som inte får det resultat makthavarna tänkt sig

OMVÄND MÅLUPPFYLLELSE – NÄR FÖRBUD GER MOTSATT EFFEKT

Oförutsedda konsekvenser är ett begrepp som all lagstiftning har att förhålla sig till. Alla politiska beslut, inklusive alla typer av förbud, medför oförutsedda konsekvenser. Att överblicka alla konsekvenser av ett politiskt beslut, och därtill värdera dessa, är i princip omöjligt. Alla mål kan inte alltid uppfyllas, och lagstiftaren tvingas till avvägningar och prioriteringar. Exempelvis kanske de flesta råkar vara överens om att en viss skatt kan ha en skadlig inverkan på ekonomin som helhet, medan den samtidigt kan verka utjämnande. Vad som anses vara viktigast blir därför en ideologisk fråga och en politisk prioritering.

Alla beslut får konsekvenser. Att förbjuda saker får ofta mycket tydliga sådana. Det centrala blir därför att identifiera det primära syftet med ett förbud, och försöka att på förhand utvärdera om förbudet kan leverera på detta. Vi har många bra exempel genom historien, exempelvis förbudet mot freoner, som tidigare var det köldmedium som användes i kylar och frysar, och som vid skrotning släpptes ut och orsakade skador på ozonlagret. Förbudet kan inte sägas vara något annat än en succé när vi står här idag med betydligt billigare och energisnålare kylskåp utan att orsaka skador på ozonlagret.

Men det är inte alltid framgången blir så tydlig, och ibland blir det rentav tvärtom. Att utvärdera om ett förbud är rätt väg att gå politiskt är svårt att besvara objektivt. Istället får man utgå ifrån vad förbudet önskar uppfylla. Är det en miljömässig vinst? Är det en folkhälsovinst? Självklart kan man tvista också inom dessa målområden, men det ger en något mer rättvisande bild av förbudets måluppfyllelse.

För att illustrera problematiken presenterar vi i denna skrift tre exempel. Det redan genomförda förbudet gäller insektsbekämpningsmedlet imidaklorid. Det pågående rör en ny klassificering av konserveringsmedel för färg, och det potentiellt kommande rör smakförbud för elektroniska cigaretter. Alla tre rör sig inom områdena hälsa och miljö, och den önskade måluppfyllelsen är tydlig.

IMIDAKLOPRID

År 2019 förbjöds insektsbekämpningsmedlet imidakloprid inom EU. Detta används som behandling innan man sätter utsäde av sockerbetor. Medlet, som ingår i gruppen neonikotinoider, var och är kontroversiellt, bland annat på grund av riskerna för pollinatörer. EFSA (Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten) tog inför förbudet fram en rapport, som anses ha lagt grunden för beslutet.⁵

Att imidakloprid utgjorde en fara för bin och andra pollinatörer verkar de flesta vara överens om, även om vissa forskare efterlyser en nyansering för gruppen neonikotinoider, som substansen tillhör. Vissa kan gynna pollinatörer på andra insekters bekostnad, menar man⁶.

5. <https://www.efsa.europa.eu/en/press/news/180228>

6. <https://www.naturvetenskap.lu.se/artikel/ny-studie-anvandning-av-vissa-neonikotinoider-kan-gynna-humlor>

Syftet med detta exempel är inte att ta vissa bekämpningsmedel i försvar, utan att visa på komplexiteten i beslutsfattandet kring att förbjuda vissa ämnen. Bekämpningsmedel är sällan harmlösa. Vad som däremot är viktigt att titta på är vilka alternativa metoder som tas i bruk. Vad ledde förbudet till? Enligt Kemisk-tekniska företagen (KTF) medförde förbudet negativa konsekvenser för miljön. Istället för att bekämpa med imidaklopid vid betningsstadiet gick odlare över till att bredbespruta odlingarna i efterhand med pyretroider, ett annat slags insektsbekämpningsmedel. Enligt branschorganisationen resulterade detta i att betydligt fler insekter dog totalt, och inte bara de som kunde orsaka problem för betodlingen. Förbudet fick också ekonomiska konsekvenser, i form av högre kostnader för bönderna, vilket i sin tur flyttade delar av betodlingen till länder där imidaklopid fortsatt var tillåtet eller gavs dispens för.

Exemplet är belysande, just för att det rör ett ofta avskytt insektsgift som få skulle ta i försvar. Men inför ett genomförande av ett förbud måste lagstiftaren i möjligaste mån ta in så många aspekter som möjligt. Att fler insekter skulle få sätta livet till får anses kraftigt kontraproduktivt och borde ha kunnat förutses. Kanske finns nyanser som ändå hade gjort förbudet värdefullt, men det finns inget att vinna på att sitta på ofullständig information då beslut fattas som påverkar såväl miljön som livsmedelsförsörjningen.

KONSERVERINGSMEDEL I FÄRG

Den europeiska kemikalieförordningen CLP styr klassificering, märkning och förpackning av kemiska produkter inom EU. Säkerligen har du själv stött på dödskallar eller liknande symboler på någon hushållskemikalie. Allt detta regleras som sagt av CLP. I många fall infaller märkningskrav då vissa ämnen förekommer över föreskrivna koncentrationer. Ett sådant exempel rör konserveringsmedel i färg.

Färgbranschen har många årtionden av miljöanpassningar bakom sig. För länge sedan förbjuds bly och kvicksilver och idag helt otänkbara ämnen, och branschen har själv länge arbetat med olika certifieringar och ersättningar av skadliga ämnen.⁷

Det är något av en allmän sanning att alla substanser är giftiga i tillräckligt höga koncentrationer. Inom medicinsk vetenskap används LD50-skalan för giftighet, och beträffande miljögifter finns andra kriterier.⁸

1 mars 2022 inföll ett nytt krav för konserveringsmedlen DCOIT, OIT och ZnPT.⁹ Halter som överstiger 0,025% klassificeras som miljöfarliga, och som en konsekvens också som farligt gods. Vad detta i praktiken betyder är inte att substansen försvinner, utan att nya märkningsregler leder till nya och kostsamma krav på förpackningarna. Ett undantag för små förpackningar (under 5 liter) medför en uppenbar risk för att producenterna väljer att förpacka färgen i mindre förpackningar, och på den vägen öka materialåtgång och miljöpåverkan. Branschförbundet själva bedömer att det i sin helhet kommer att leda till väsentligt ökade kostnader och ökad negativ miljöpåverkan.¹⁰

Detta framstår som ett typexempel på lagstiftning som får betydligt mer långtgående konsekvenser än vad lagstiftaren ursprungligen avsåg. En till synes rutinmässig klassificering som leder till ökad materialåtgång väcker frågan kring hur många fler exempel av den här typen som ryms inom gigantiska regelverk såsom CLP. Givetvis görs omfattande konsekvensanalyser, och vi behöver en stark kemikalielagstiftning

7. <https://www.sveff.se/sveffs-miljarbete>

8. <https://sv.wikipedia.org/wiki/Milj%C3%B6gift>

9. <https://www.msb.se/sv/aktuellt/nyheter/2022/februari/fler-farger-och-fargprodukter-omfattas-av-farligt-gods-reglerna/>

10. <https://www.cepe.org/campaign-coatings-need-preservatives/>

och ett tydligt regelverk för märkning. Men vad vi kanske framför allt behöver är ett lärande, som kan plocka upp den här typen av erfarenheter från verkligheten och använda dem för att producera bättre policy och bättre lagstiftning.

SMAKSÄTTNING AV E-VÄTSKOR

Det tredje och kanske mest konsumentnära exemplet är det av regeringen föreslagna förbudet mot smaksättningar av så kallade e-vätskor som används i elektroniska cigaretter. I skrivande stund ligger en lagrådsremiss hos Lagrådet.¹¹

I dagsläget finns på marknaden en uppsjö smaker som man absolut kan anta appellerar till ungdom och kan tänkas uppmuntra dessa att prova e-cigaretter. Syftet med ett förbud är uttryckligen att minska deras attraktivitet, framförallt hos ungdomar. Samtidigt finns många befintliga rökare som har valt att gå över till e-cigaretter. Givet att smaksättningar, där mentol var den totalt dominerande smaken, är förbjudna för cigaretter, kan det vara så att vi har en grupp före detta rökare som valt att gå över till e-cigaretter på grund av smaken?¹² Om så är fallet kan vi tala om en relativ folkhälsovinster. Även om e-cigaretten på intet sätt är en hälsoprodukt, så kan den inte jämföras med skadligheten hos en konventionell cigarett.¹³

Det behövs mer forskning, men den som finns stöder tesen att just smakerna har varit viktiga för att få folk att gå över från rökning till e-cigaretter.¹⁴

11. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/2022/02/hardare-regler-for-nya-nikotinprodukter/>

12. https://ethra.co/images/Report_ETHRA_Survey_2020_EN.pdf

13. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/456704/McNeill-Hajek_report_authors_note_on_evidence_for_95_estimate.pdf

14. <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2021/11/16/tobaccocontrol-2021-056769>

Eftersom smaker är tillåtna i dagsläget så måste man ställa sig frågan vad som händer med dem som slutat röka. Undersökningar från andra länder pekar på att en inte obetydlig grupp e-cigaretthanvändare (vejpare) kommer att välja att gå tillbaka till cigaretter. En undersökning publicerad i *Addictive Behaviors* i februari 2022¹⁵ pekar på att 17 procent av befintliga vejpare skulle gå över till rökning. En annan studie genomförd i USA visar att 33 procent skulle gå tillbaka till rökning.¹⁶

En studie från Yale School of Public Health, som tittat på ett skoldistrikt där smaksatta e-cigaretter förbjöds, visar på en fördubblad risk att skolungdomar börjar röka vanliga cigaretter, i jämförelse med omkringliggande distrikt.¹⁷ Sammantaget pekar den här typen av forskning på en dramatisk negativ effekt på folkhälsan av ett smakförbud.

I Sverige finns för tillfället ungefär 100 000 dagligvejpare¹⁸ och 500 000 rökare. Om scenariot för ovan studier överförs till Sverige talar vi om mellan 17 000 - 33 000 nya rökare, en ökning med mellan 3,4 och 6,6 procent. En sådan utveckling skulle vända den pågående trenden av stadigt minskad andel rökare och därtill äventyra regeringens mål om ett rökfritt Sverige inom det sk Tobacco Endgame (färre än 5 procent dagliga rökare.)¹⁹

Från Folkhälsomyndighetens egen statistik kan vi också sluta oss till att flest vejpare återfinns bland ungdomar, och att rökning där är ovanligare än hos någon annan åldersgrupp, kring 3 procent. Denna specifika kombination, tillsammans

15. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306460321003373?via%3Dihub>

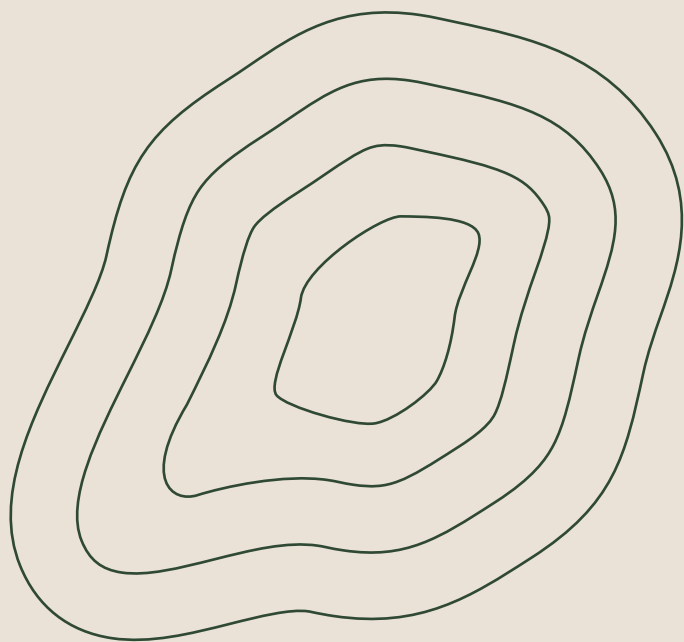
16. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34331447/>

17. <https://news.yale.edu/2021/05/25/ban-flavored-vaping-may-have-led-teens-cigarettes-study-suggests>

18. <https://www.can.se/fragor-och-svar/tobak/vad-ar-e-cigaretter-och-hur-vanligt-ar-det/>

19. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2021/november/daglig-rokning-fortsatter-minska-men-anvandandet-av-snus-okar-bland-unga/>

med ovan citerade studie som visade på en fördubbling av antalet rökare just bland skolungdomar vid smakförbud, reser ett antal varningsflagg. Är det helt enkelt så, att de olika smakerna är det som just nu håller ungdomar borta från rökning? Borde vi kanske titta lite närmre på detta, lära oss av tidigare exempel på oförutsedda och kontraproduktiva konsekvenser, och avvakta, innan vi genomför förbud som riskerar att omintetgöra de folkhälsopolitiska målen?



Slutord

När politiker lagstiftar är det lätt att de glömmer bort de människorna vars välmående ska främjas. Människorna, beter sig inte alltid som politiker önskar. Det beror på flera olika saker som ekonomi, vanor och personliga preferenser.

Medborgarna vill helt enkelt inte alltid leva på det sätt som regleringar och förbud stipulerar. Ett av de mest kända exempel på fullständigt misslyckad förbudstillämpning är den så kallade förbudstiden på 1920-talet i USA. Syftet var att minska det ohälsosamma och vidlyftiga alkoholdrickandet. Ett på många sätt vällovligt syfte. Men effekten blev i stället att man skapade en lukrativ illegal alkoholmarknad som gödde framväxten av våldsamma gäng. Gäng som med både vålds- och ekonomiskt kapital utövade utpressning och bidrog till att korrumpiera polis och åklagarväsendet. Eftersom det var mer lukrativt att smuggla starka drycker, ökade konsumtion av starksprit. Effekterna av det drastiska alkoholförbudet var på många sätt de rakt motsatta mot det beslutsfattarna vill uppnå, även om en viss minskning av det totala drickandet kunde uppmätas.

Det räcker inte att vilja som politiker. Man måste också förstå och väga väga in oväntade aspekter och till synes märkliga mänskliga beteenden. Det kan leda till att förbud inte alltid får den effekt man önskat uppnå.



Stefan Mathisson driver webbtidningen Vejkollen som bevakar världen kring e-cigarett och vejpning i Sverige. Tidningen granskar lagstiftning, debatter och belyser frågor som är relevanta för användare, företag, myndigheter och politiker som verkar inom området.

Stefan Mathisson

+46 70 272 29 15

stefan@vejkollen.se

Environment and Public Health Institute

Ephi är en idéburen tankesmedja som värnar om den fria marknaden och forskarna. Ephi publicerar med jämna mellanrum rapporter som omfattar aktuella ämnen.

På ephi.se kan du läsa samtliga publikationer.

www.ephi.se