
Vem får tala med Bryssel?

En rapport om kunskap, intressenter och
beslutsfattande inom EU

SETH ENGELLAU



ephi 

Innehållsförteckning

Förord	3
Abstract	5
Vem får tillgång till beslutsfattarna?	6
Kunskap, information och beslutsfattande	7
Vad är en intressent?	8
Beslut – men med vilket underlag?	8
Tre fallstudier	9
Tobak.....	10
Livsmedel.....	11
Alkohol	13
En hayekiansk slutsats	15
Referenser	16

Jag vill tacka EPHI för möjligheten och förtroendet att få skriva denna rapport.

Jag vill även tacka Claudia Muñoz-Rojas Domínguez för hennes hjälp att hitta relevanta källor samt framtagning och presentation av data.

Förord

Begränsad tillgång till beslutsfattare påverkar kvaliteten i EU-politiken

Det talas ofta om hotet från särintressen i Bryssel. Betydligt mer sällan talas det om motsatsen: vad som händer när beslutsfattare isolerar sig från verkligheten.

Under de senaste åren har en allt mer restriktiv syn vuxit fram inom EU. I ambitionen att skydda politiken från otillbörlig påverkan har kontakten mellan beslutsfattare och hela sektorer i praktiken strypts eller kraftigt begränsats. Det gäller inte minst områden som tobak, livsmedel och alkohol. Intentionen är god, men som denna rapport visar finns det en risk att vi i vår iver att skydda beslutsprocessen samtidigt försvagar den.

Den här rapporten undersöker vad som händer med kvaliteten i politiska beslut när vissa aktörer inte längre får komma till tals.

Politik utan insyn från dem som faktiskt berörs riskerar att bli politik på distans formad av teorier, kampanjer och interna processer, snarare än av verklig kunskap. När beslutsfattare inte längre möter företag, producenter och andra berörda aktörer, försvinner också en avgörande del av det beslutsunderlag som krävs för att fatta välavvägda beslut.



Europa står i dag inför stora utmaningar: svag tillväxt, hård global konkurrens och ökande misstro mot institutioner. Vi kan inte samtidigt riskera att försämra kvaliteten i beslutsprocesserna.

I komplexa samhällen är kunskap sällan centraliserad. När beslutsfattare på EU-nivå begränsar sina kontaktytor riskerar de därför att fatta beslut med sämre underlag, inte bättre.

I stället för en öppen och transparent dialog får vi en mer sluten beslutsprocess, där vissa perspektiv systematiskt utesluts. I ett sådant system ökar risken för snedvridning när de röster som finns kvar får ett oproportionerligt inflytande, medan andra försvinner helt ur samtalet. Rapporten visar hur bristande dialog har bidragit till förslag som mött kraftig kritik, fått problem i implementeringen eller i vissa fall dragits tillbaka helt.

I grunden handlar det om något större än enskilda branscher. Det handlar om synen på politikens roll i ett komplext samhälle. Ska beslut fattas i dialog med dem som berörs, eller ovanför deras huvuden?

Europa står i dag inför stora utmaningar: svag tillväxt, hård global konkurrens och ökande misstro mot institutioner. Vi kan inte samtidigt riskera att försämra kvaliteten i beslutsprocesserna. Att skydda politiken från otillbörlig påverkan är viktigt. Men att skydda den från verkligheten är farligare.

För EPHI är detta en central fråga. Vi arbetar för en politik som bygger på kunskap, öppenhet och långsiktighet, särskilt inom områden som folkhälsa och livsstil, där avvägningar mellan hälsa, frihet och ekonomiska realiteter är ofrånkomliga.

Ett Europa som vill stärka sin konkurrenskraft, sitt innovationsklimat och sin demokratiska legitimitet har inte råd med sämre beslutsunderlag.



A handwritten signature in black ink that reads "Marie Söderqvist". The signature is fluid and cursive.

Marie Söderqvist

VD, EPHI

Stockholm, 2026

Abstract

Denna rapport analyserar hur intressenters tillgång till beslutsfattare inom Europeiska unionen (EU) påverkar kvaliteten i politiska beslutsprocesser. Särskilt uppmärksammas hur striktare riktlinjer från Världshälsoorganisationen (WHO) kan minska kontaktytorna mellan EU:s institutioner och aktörer inom tobaks-, livsmedels- och alkoholsektererna. Med utgångspunkt från ett hayekianskt perspektiv argumenterar rapporten för att en kraftigt begränsad tillgänglighet mellan beslutsfattare och berörda aktörer riskerar att försämra beslutsprocessens kvalitet, även när syftet är att skydda allmänintresset och motverka otillbörlig påverkan. Tre fallstudier illustrerar hur minskad dialog bidrog till bristfälliga beslutsunderlag, suboptimala policyutfall och problem vid implementering av regelverk. Rapporten drar slutsatsen att transparenta och reglerade kontaktytor mellan EU:s beslutsfattare och intressenter utgör en central förutsättning för bättre, välavvägda och hållbara policybeslut.

Vem får tillgång till beslutsfattarna?

Hur kan vi förstå konsekvenserna av vem som får – och inte får – tillgång till beslutsfattare i Europa? Denna rapport analyserar hur en striktare tillämpning av WHO:s riktlinjer gentemot EU, rörande intressenters tillgång till politiker på EU-nivå (Europaparlamentet, Europeiska kommissionen och ministerrådet), kan komma att begränsa kontaktytorna mellan europeiska beslutsfattare och intressenter inom sektorer som tobak, livsmedel och alkohol^{1,2}. WHO förespråkar en striktare tolkning av artikel 5.3 (se fotnot 1) och en mer återhållsam praxis i kontakten mellan politiska och administrativa beslutsfattare och aktörer från dessa branscher. Samtidigt är det inte alltid tydligt vad en striktare tolkning innebär i praktiken. Denna tolkningsosäkerhet kan leda till en försiktighetslogik där tjänstemän och beslutsfattare begränsar kontakt även när dialogen i sak kan ske i linje med artikel 5.3. Det kan exempelvis innebära att representanter från berörda sektorer inte bjuds in till offentliga utfrågningar, eller att kontakt undviks helt för att minska administrativa krav och rapporteringsbördan.

Rapportens huvudsakliga argument är att en kraftigt begränsad tillgång mellan beslutsfattare och intressenter riskerar att försämra kvaliteten i beslutsprocessen gällande dessa sektorer. Syftet är inte att förespråka en viss politik, regelverksutformning eller specifika policyutfall inom de berörda sektorerna, utan att belysa hur begränsad tillgång till intressenter kan påverka samspelet mellan beslutsfattande, kunskap och information. Det bör i detta sammanhang understrykas att sektorerna i fråga – tobak, livsmedel och alkohol – är lagliga verksamheter. Analysen gäller därför inte kriminella aktiviteter utan branscher som verkar inom lagens ramar och som påverkar stora delar av Europas ekonomi och befolkning.

Innan de potentiella problemen med en begränsad tillgång mellan politiker, byråkrater och intressenter analyseras, är det motiverat att först redogöra för de starkaste och mest välvilliga argumenten till stöd för WHO:s riktlinjer.

¹ Europeiska ombudsmannen (2015). "European Ombudsman's implementation of Article 5(3) of the WHO Framework Convention on Tobacco Control and the Guidelines adopted by the Parties to the Convention for the implementation of Article 5.3,". Artikel 5.3 i WHO:s ramkonvention för tobakskontroll: "Vid fastställandet och genomförandet av sin folkhälsopolitik i fråga om tobakskontroll ska parterna agera för att skydda denna politik från tobaksindustrins kommersiella och andra egenintressen i enlighet med nationell lagstiftning."

² World Health Organization (2024). Regional Office for Europe. Commercial determinants of noncommunicable diseases in the WHO European Region. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

Dessa rekommendationer kan förstås som ett försök att minska otillbörlig eller korrupt påverkan från kommersiella intressen på politiska beslutsfattare – påverkan som i förlängningen riskerar att leda till beslut som inte ligger i samhällets samlade intressen. Alternativt kan riktlinjerna tolkas som en ambition att förbättra de avvägningar som politiker oundvikligen måste göra, exempelvis mellan folkhälsa, konsumentvalfrihet och möjligheten att fatta informerade beslut.

Riktlinjerna syftar till ett önskvärt resultat: att politiker fattar välavvägda beslut i allmänhetens intresse, snarare än för snäva särintressen. Samtidigt riskerar själva processen kring beslutsfattandet att snedvridas, vilket kan få konsekvenser för både kvaliteten och legitimiteten i besluten. Ett bra beslutsutfall är inte nödvändigtvis ett resultat av en väl utformad beslutsprocess. Förespråkarna för att EU:s beslutsfattare ska ha en begränsad, eller rentav ingen kontakt med intressenter inom sektorer som tobak, alkohol och livsmedel tenderar därför att blanda ihop målet – att fatta beslut som gynnar folkhälsa, välmående och välstånd – med processen som kan leda dit.

Kunskap, information och beslutsfattande

“The most important decision is who makes the decision.”

– THOMAS SOWELL

Vi lever i en värld där information, kunskap och erfarenhet är utspridd mellan olika människor, institutioner, och källor – såsom böcker, internet och personliga erfarenheter. Givet detta – hur, under vilka premisser, och vem ska få ta beslut? Dessa principiella frågor diskuterade Friedrich Hayek i sin klassiska essä “The use of knowledge in society” från 1945³. Hayek argumenterade mot centralstyrd planering av ekonomi och samhälle i en tid då socialism och kommunism var på frammarsch runt om i världen. Enligt Hayek låg det grundläggande problemet med centraliserat beslutsfattande och planering inte nödvändigtvis i beslutsfattarnas intentioner eller målsättningar – även om dessa också kan vara problematiska – utan i kunskapens natur. Den kunskap, information och erfarenhet som krävs för att fatta välavvägda beslut är i regel utspridd bland ett stort antal aktörer, och kan därför inte enkelt samlas in eller centraliseras till en eller ett fåtal beslutsfattare.

³ F. A. Hayek (1945). The Use of Knowledge in Society. The American Economic Review, 35(4), s.519–530.

Det är relativt enkelt att koncentrera beslutsfattare, men betydligt svårare – om inte omöjligt – att koncentrera kunskap inom området som ett beslut berör. När kunskap är spridd och världen samtidigt är föränderlig och ofta oförutsägbar, blir frågan om vem som fattar besluten och vilka som ges tillträde till beslutsfattare avgörande om beslutsutfallen blir bra eller dåliga. Från detta hayekianska perspektiv blir beslutsprocessens utformning avgörande för beslutsutfall, ett synsätt som är särskilt relevant gällande frågan om intressenters tillgång till EU:s beslutsfattare.

Vad är en intressent?

En intressent kan definieras som en person eller grupp som är involverad i eller påverkas av ett beslut eller en åtgärd⁴. Utöver ett eget intresse besitter intressenter ofta särskild kunskap, perspektiv och erfarenheter inom området beslutet berör. Intressenters legitimitet vilar därför inte nödvändigtvis på ekonomiska resurser, medlemsantal eller organisatorisk sammansättning, utan på deras möjlighet att framföra ett perspektiv och intresse som är lagligt, informerat och samhällsrelevant.

Från ett hayekianskt perspektiv kan en intressent förstås som en aktör som besitter unik och spridd kunskap. Vissa aspekter av en fråga är endast kända för aktörer med direkt insyn i en bransch eller verksamhet, vilket innebär att ett systematiskt avståndstagande från sådana perspektiv riskerar att försvåra välbärgda beslut. Eftersom olika intressenter ofta lyfter fram skilda – och ibland motstridiga – aspekter och intressen, kräver beslutsfattande i regel att man gör avvägningar mellan flera perspektiv, intressen och målsättningar. I varje enskilt fall är det legitimt att fråga huruvida en intressent, eller en grupp av intressenter, bör få genomslag för sina preferenser. Detta är dock principiellt skilt från utgångspunkten att intressenter, som ett minimum, bör ha möjlighet att få tillgång till beslutsfattare för att göra sina perspektiv hörda.

Beslut – men med vilket underlag?

EU:s beslutsfattare – både folkvalda politiker och tjänstemän – besitter i regel inte djup sakkunskap inom de komplexa policyområden de ansvarar för. Detta innebär

⁴ Merriam-Webster (2025). Stakeholder.

att expert- och intressentkonsultationer blir en viktig del av deras verksamhet. När tillgången till intressenter begränsas ökar därför kraven på att beslutsfattare själva ska förstå och internalisera sektorsspecifik kunskap och olika perspektiv, något som i praktiken är svårt att uppnå. Beslut behöver fortfarande fattas, men nu med begränsad eller ingen direkt input från aktörer som besitter relevant och unik information, erfarenhet och praktisk kunskap inom det aktuella området. En möjlig konsekvens av detta är att beslutsunderlaget riskerar att bli fragmentariskt och i högre grad baserat på indirekta, selektiva eller slumpmässiga informationskällor.

Ett extremt exempel på detta, om än utomeuropeiskt, är när den amerikanske högsta domstolsledamoten Antonin Scalia hänvisade till succéserien 24, med Kiefer Sutherland i huvudrollen, från början av 2000-talet i ett resonemang om huruvida tortyr kan vara ett nödvändigt medel för informationsinhämtning⁵. Beslutsfattande i frånvaro av robust, verklighetsförankrad kunskap, information och erfarenhet riskerar att formas av populärkulturella referenser, personliga intryck eller mediala narrativ snarare än av sakkunnig expertis eller berörda aktörer och intressenters synpunkter.

En ytterligare konsekvens av en begränsad tillgång till beslutsfattare är att aktivister inom förvaltningen eller i politikernas närmaste krets kan få ett oproportionerligt inflytande över problemformuleringar och utformning av agendan. I stället för en öppen kunskapsinhämtning, och en avvägning mellan konkurrerande perspektiv, riskerar beslutsfattaren att tidigt exponeras för selektiv information och värderingar som pekar mot ett på förhand önskat utfall. En begränsad tillgång mellan EU:s beslutsfattare och intressenter innebär inte att beslutsfattandet upphör, utan att dess informationsgrund potentiellt blir mer godtycklig och bristfällig. Detta kan i sin tur underminera kvaliteten och den upplevda legitimiteten i det politiska beslutsfattandet – särskilt i en tid präglad av omfattande skepsis mot beslutsfattande på EU-nivå.

Tre fallstudier

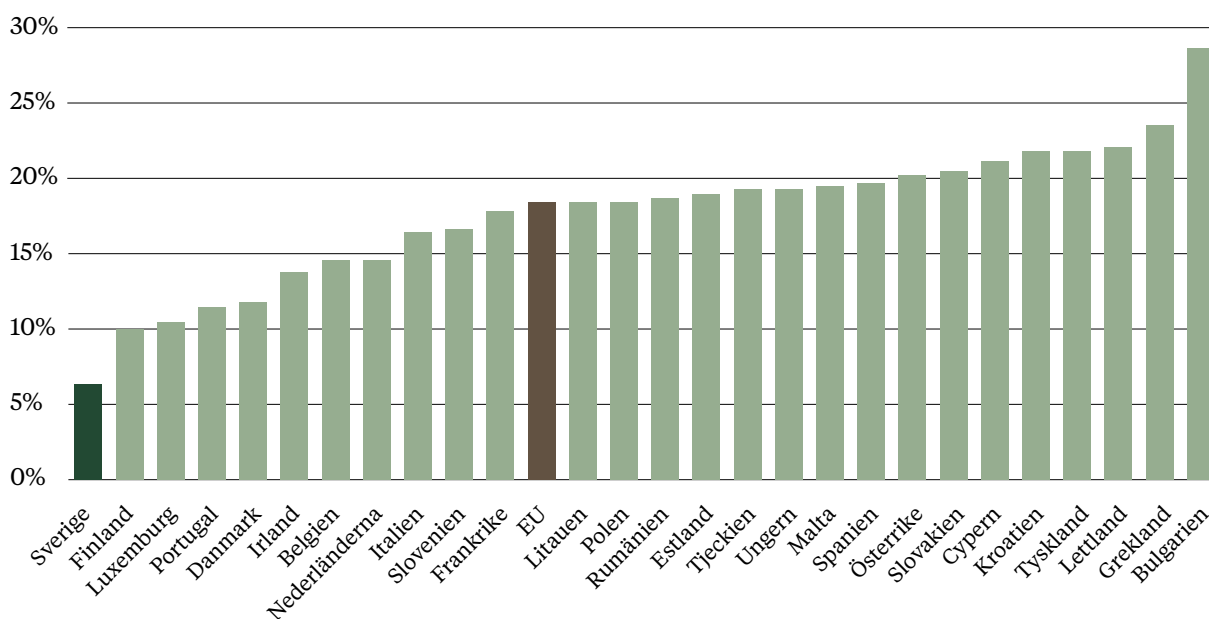
Tre sektorer som blivit särskilt påverkade av WHO:s riktlinjer, och som därmed är intressanta fallstudier för konsekvenserna av en avskuren kontakt mellan beslutsfattare och intressenter är tobak, livsmedel och alkohol.

⁵ Andrew Sullivan (2007). Scalia and Torture. The Atlantic. 19 juni.

Figur 1: Dagliga rökare i EU (2019)

Andel dagliga rökare i befolkningen (15 år och äldre)

Källa: Eurostat



Tobak

Trots decennier av hälsokampanjer, punktskatter och omfattande reglering är andelen tobaksanvändare i Europa fortsatt hög. År 2022 använde 26,5 procent av EU:s vuxna befolkning tobak, vilket är högre än det globala genomsnittet på 20,9 procent⁶. Tobakssektorn utgör en påtaglig andel av EU:s ekonomi, i form av skatteintäkter, handel och sysselsättning. Enligt Europeiska kommissionen uppgick punktskattintäkterna från tobak till cirka 82,3 miljarder euro år 2017⁷, och sektorn stod för över 1,5 miljoner arbetstillfällen⁸.

Kontakter mellan EU:s institutioner och tobaksrelaterade intressenter har dock blivit mer och mer begränsat, även innan WHO:s senaste riktlinjer. Särskilt efter den så kallade Dalligate-skandalen 2012–2013⁹, då en person med koppling till EU:s dåvarande hälsokommissionär John Dalli enligt uppgift begärde 60 miljoner euro av Swedish Match i utbyte mot att verka för att häva EU:s snusförbud. Swedish Match rapporterade uppgifterna till Europeiska kommissionen, varefter Dalli avgick i

⁶ World Health Organization (2025). 20 years of tobacco control in the EU: are we moving towards a tobacco-free future?

⁷ Europeiska kommissionen (2020a). "Overall, the total excise duty revenue from tobacco in 2016 was €82.3 billion."

⁸ Tobacco Europe (2021). "ultimately supported over 1.5 million jobs" i EU-27.

⁹ Teresa Kuchler (2015). Snusskandalen "Dalligate" fortsätter. Svenska Dagbladet, 12 maj.

samband med utredningen. En central omständighet var att Dalli inte formellt hade rapporterat den aktuella kontakten och uppgifterna om ett sådant upplägg till kommissionen¹⁰. I skandalens efterdyningar antog generaldirektoratet för hälsa en striktare tolkning av artikel 5.3 i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll, vars syfte är att begränsa tobaksindustrins kommersiella särintressens inflytande över folkhälsopolitiken, vilket har minskat tillgänglighet mellan kommissionens tjänstemän och politiker och producenter av tobak och nikotinprodukter¹¹. Det bör noteras att tobaksprodukter inte är homogena då olika produktutformningar, inklusive för Sveriges räkning det särskilt relevanta snuset, är förknippade med olika hälsoutfall¹². Denna nyansering av tobaksprodukter, en vara som är hälsomässigt skadlig men laglig, och deras varierande påverkan på folkhälsan riskerar att gå förlorad vid en ytterligare begränsning av tillgången mellan tobaksrelaterade intressenter och beslutsfattare på EU-nivå.

Livsmedel

Livsmedelsindustrin är den enskilt största ekonomiska sektorn sett till omsättning i hela EU, med 1,2 biljoner euro och 4,7 miljoner arbetstillfällen¹³. Regleringar och beslut inom livsmedelssektorn berör därmed inte endast folkhälsa och konsumentskydd, utan även en stor andel av den europeiska ekonomin. Samtidigt har vikten av att ha en säker och pålitlig livsmedelsproduktion blivit mer aktuell sedan Rysslands återinvasion av Ukraina 2022, vilket ger just livsmedelsektorn en särskild viktig säkerhetspolitisk och beredskapsmässig komponent.

Livsmedelsindustrin är mycket heterogen: jordbrukare, detaljhandeln, konsumentorganisationer samt närings- och folkhälsoexperter för att nämna några få exempel. Att ta beslut rörande livsmedel kräver därför välgjorda avvägningar mellan olika målsättningar, såsom folkhälsa, konsumentinformation, innovation, och mattraditioner. Ett exempel på konsekvenserna av en minskad tillgänglighet mellan beslutsfattare på EU-nivå och livsmedelsintressenter är framtagningen av Nutri-Score inom ramen för EU:s Farm to Fork Strategy¹⁴. Nutri-Score var avsett att fungera som ett harmoniserat klassificeringssystem för näringsmärkning inom den

¹⁰ Tobacco Tactics (2020). TPD: Dalligate.

¹¹ Benjamin Hawkins & Chris Holden (2018). European Union implementation of Article 5.3 of the WHO FCTC, Globalization and Health.

¹² Karolinska Institutet (2021). Hälsoeffekter av nya nikotin- och tobaksprodukter.

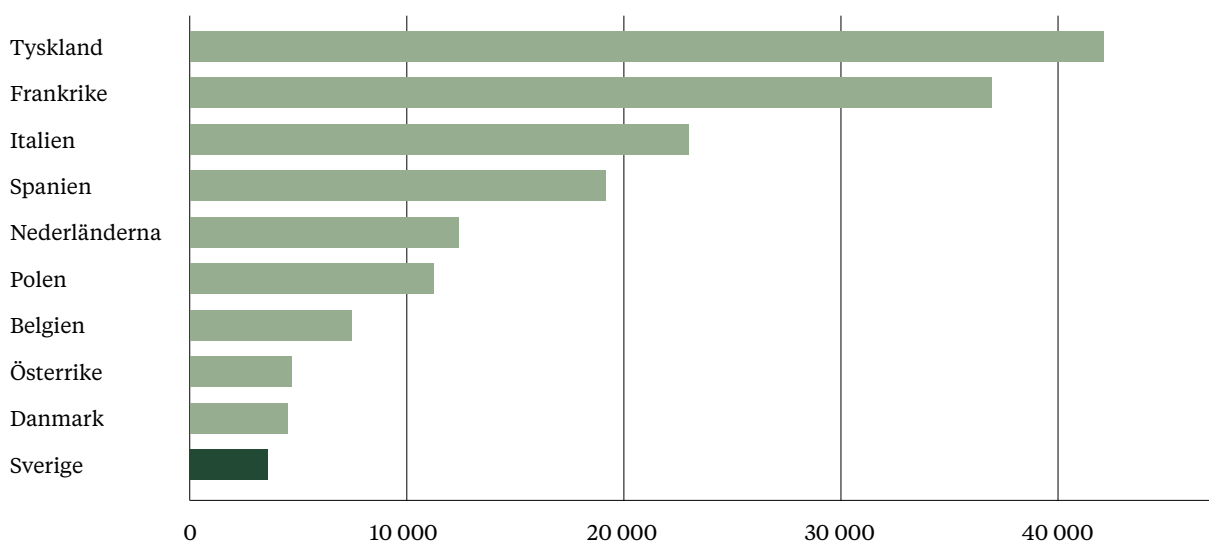
¹³ FoodDrinkEurope (2024). Data and Trends of the European Food and Drink Industry.

¹⁴ Europeiska kommissionen (2020b). Report on Front-of-Pack Nutrition Labelling.

Figur 2: Livsmedelsindustrin i EU

Topp 10 medlemsstater efter förädlingsvärde (miljoner euro, 2020)

Källa: Eurostat



inre europeiska marknaden, i syftet att göra det enklare för konsumenter att fatta hälsosammare livsmedelsval. Även om målsättningen ur ett folkhälsoperspektiv i sig inte är orimligt, har beslutsprocessen bakom utformningen av Nutri-Score fått omfattande kritik. Flera medlemsstater, jordbruksproducenter, livsmedelsföretag och näringsexperter menade att konsultationerna varit otillräckliga och att relevanta perspektiv inte inkluderats i tillräcklig utsträckning¹⁵.

Invändningarna handlar bland annat om metodologiska antaganden bakom klassificeringen av livsmedel, risken för snedvridning mellan olika produktkategorier samt hur nationella kostmönster och livsmedelstraditioner beaktades. Ett exempel är att produkter som består av olivolja, vilket är vanligt förekommande i sydeuropeisk kost, fick låga Nutri-Score poäng. Detta trots att medelhavsdieten från ett folkhälsoperspektiv ofta lyfts fram som ett föredöme¹⁶. En begränsad tillgång till berörda och relevanta intressenter gällande Nutri-Score resulterade i en bristfällig beslutsprocess. Detta blir särskilt tydligt då Europeiska kommissionen senare har pausat implementeringen av Nutri-Score, vilket i sin tur har väckt kritik från folkhälsoinriktade intressenter, som bland annat lyft fram en bristande förståelse för och begränsad tillgång till beslutsprocessen bakom pausen¹⁷.

¹⁵ EU Reporter (2024). EU nutrition label debacle reflects need for new agri-food direction in Brussels.

¹⁶ forskning.se (2024). Medelhavsdiet stärker hälsan på sikt.

¹⁷ Foodwatch (2025). Why Did Nutri-Score Vanish from the Agenda?

Alkohol

I många europeiska länder utgör alkohol en nästintill självklar del av medborgarnas liv, vilket gör sektorn till ett särskilt intressant exempel att analysera. Alkohol utgör en stor andel av EU:s ekonomi, både som exportsektor och som arbetsgivare. År 2024 exporterade EU alkoholdrycker till ett värde av cirka 29,8 miljarder euro¹⁸. Vinsektorn bidrog år 2022 med omkring 130 miljarder euro till EU:s BNP, motsvarande cirka 0,8 procent av den totala europeiska ekonomin, och genererade cirka 2,9 miljoner arbetstillfällen inom EU¹⁹. Ölsektorn stod för över 2 miljoner arbetstillfällen inom unionen, och genererade mer än 40 miljarder euro i offentliga skatteintäkter²⁰. Spritsorter och likörer utgjorde den näst största kategorin sett till exportintäkter från alkohol och stod för 29,7 % av totalen (8,9 miljarder euro)²¹. Beslut rörande alkohol har därför stora ekonomiska, arbetsmarknadsmässiga och sociala konsekvenser.

¹⁸ Eurostat (2025). EU exported €29.8 billion worth of alcoholic beverages.

¹⁹ EU Wine Market Observatory (2024). Prospects of the EU wine sector.

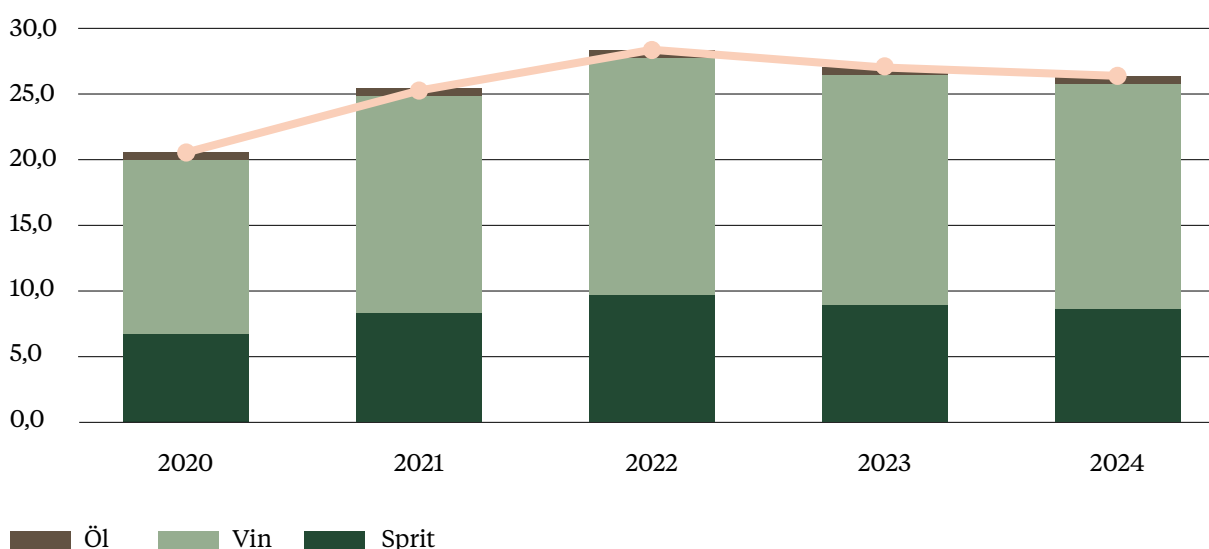
²⁰ Brewers of Europe (2024). Beer Serves Europe – Let's treat it right.

²¹ Se referens 18.

Figur 3: EU:s export av alkoholhaltiga drycker

Exportvärde (miljarder euro, löpande priser), produktmix (staplar) och total export (linje)

Källa: Eurostat



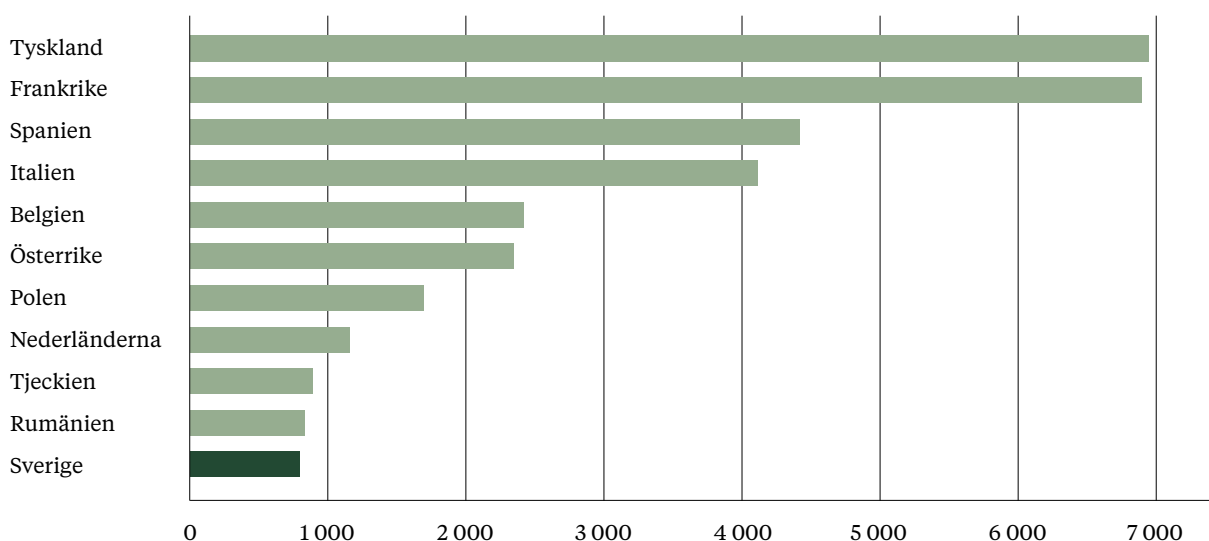
Ursprungsdata omräknat till miljarder euro.

Övriga drycker (t.ex. cider m.m.) är marginella och exkluderas för tydlighet.

Figur 4: Dryckesindustrin i EU

Topp 10 medlemsstater samt Sverige efter förädlingsvärde (miljoner euro, 2020)

Källa: Eurostat



Ett exempel på konsekvenserna av en begränsad kontaktyta mellan beslutsfattare och intressenter gällande alkohol är Irlands införande av obligatoriska hälsovarningar på alkoholförpackningar²². Förslaget lades fram inom ramen för EU:s tekniska regelverkssystem och syftade till att stärka konsumentinformation och folkhälsa²³. Irlands beslut att införa hälsovarningar på alkoholprodukter, likt vad man kan hitta på cigarettförpackningar, och processen som ledde till det, skapade starka reaktioner från berörda aktörer inom alkoholsektern och andra EU-medlemsländer²⁴. Kritiken handlade dels om att man inte fått tillräcklig tillgång till beslutsfattare, dels om informationen på förpackningarna skulle vara mer informativa rörande hälsokonsekvenser från att konsumera alkohol eller avskräckande i form av motbjudande illustrationer. Implementeringen av hälsovarningarna har nyligen pausats och ser ut att bli tillbakadragen, vilket har ytterligare spätt på diskussionen om hur beslutsprocessen kring alkoholvarningar bör vara utformad. Frågan om att introducera hälsovarningar på alkohol diskuteras i allt högre grad i flera länder, och kan komma att aktualiseras även på EU-nivå framöver. Erfarenheten från Irland – där en begränsad tillgång för berörda alkoholintressenter till beslutsprocessen

²² Ireland Department of Health (2023). Ministers for Health bring into law the world's first comprehensive health labelling of alcohol products.

²³ Europeiska kommissionen (2015). Directive (EU) 2015/1535 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical regulations.

²⁴ Vinetur (2025). Ireland delays alcohol health warnings to 2028, shifts to EU-wide labeling approach.

bidrog till ett senare tillbakadragande av förslaget – kan därför vara vägledande för framtida EU-beslut gällande alkoholsektern.

En hayekiansk slutsats

De tre fallstudierna från tobak-, livsmedel- och alkoholsekternerna pekar mot samma slutsats: när beslut fattas utan att relevanta och berörda aktörer ges möjlighet att bidra med sin sektorsspecifika kunskap, erfarenhet och information till beslutsfattare ökar risken för bristfälliga – och i vissa fall direkt misslyckade – policyutfall. Givet dessa sektors betydelse för Europas ekonomi och för européers vardag framstår en begränsad kontaktyta mellan EU:s beslutsfattare och intressenter som riskfyllt. I andra sammanhang skulle en liknande dynamik anses som anmärkningsvärd. Om kommunala beslutsfattare systematiskt undvek dialog med de största verksamheterna i sin kommun – verksamheter som bidrar till skattebasen och tillhandahåller centrala varor och tjänster – skulle detta sannolikt väcka kritik. En liknande logik kan appliceras på EU-nivå i relation till sektorer som tobak, livsmedel och alkohol.

Från ett hayekianskt perspektiv kan denna problematik förstås som en sammanblandning av målsättningen med ett beslut och den process genom vilken beslutet fattas. Att begränsa tillgången för företag, intresseorganisationer och andra aktörer i syfte att uppnå välavvägda beslut i allmänhetens intresse är inte samma sak som att säkerställa en beslutsprocess som faktiskt leder till sådana utfall. En fungerande beslutsprocess förutsätter att olika aktörer ges möjlighet att få sin röst hörd och sina perspektiv förstådda, så att relevanta avvägningar mellan konkurrerande intressen, principer och målsättningar kan göras. I policyområden som präglas av komplexa och detaljerade regelverk tenderar dessutom behovet av dialog att öka snarare än minska. Om kommunikationen mellan intressenter, byråkrater och beslutsfattare gällande tobak, livsmedel och alkohol begränsas riskerar konsekvenserna av nya regleringar att missförstås, vilket i sin tur kan leda till bristfällig eller oförutsedd implementering. Detta är särskilt relevant i det nuvarande europeiska politiska sammanhanget, där behovet av ökad europeisk konkurrenskraft har lyfts fram som en central prioritering, inte minst i den uppmärksammade Draghi-rapporten²⁵. I ett sådant läge är det inte självklart att ytterligare inskränka möjligheterna till dialog och kontaktyta med aktörer från tre stora europeiska industrier.

²⁵ Europeiska kommissionen (2025b). The Draghi report on EU competitiveness.

Om EU-politikers och tjänstemäns tillgång till intressenter begränsas ytterligare som ett resultat av WHO:s striktare riktlinjer finns det därför en risk för det sämsta tänkbara utfallet. Beslutsprocesser på EU-nivå som präglas av bristfällig information, begränsad kunskapsinhämtning och svagare mekanismer för att bearbeta den information som trots allt når beslutsfattarna. I ett sådant system riskerar inte bara beslutsprocessernas kvalitet att försämrans, utan även de beslut som fattas. Samtidigt riskerar återkopplingen mellan europeiska beslutsfattare och de samhällen och ekonomier som påverkas av deras beslut att försvagas, vilket begränsar möjligheterna till policylärande, korrigerande och successiv förbättring över tid.

Politiskt beslutsfattande i komplexa samhällen kännetecknas av att olika principer, värderingar och målsättningar är i ständig spänning. Det är sällan önskvärt – eller ens möjligt – att låta en enskild intressent dominera utformningen av ett beslut på bekostnad av andra. Hållbara lösningar finns i regel genom att göra avvägningar som balanserar just spänningen mellan konkurrerande målsättningar, exempelvis mellan folkhälsa, valfrihet och möjligheten att fatta informerade beslut inom tobak-, alkohol- och livsmedelsfrågor. Beslut som inte fullt ut tillfredsställer någon enskild aktör kan därför vara de mest robusta och önskvärda, eftersom de både hanterar dessa spänningar och lämnar utrymme för framtida justeringar i takt med ny kunskap, teknologisk utveckling och förändrade värderingar.

Den principiella, hayekianska slutsatsen blir därför att tillgängligheten mellan EU:s beslutsfattare och intressenter från sektorer som tobak, livsmedel och alkohol är en avgörande komponent för att beslutsprocessen ska kunna leda till bättre policyutfall. Att upprätthålla transparenta och reglerade kontaktytor mellan beslutsfattare och intressenter är därför inte ett hot mot välavvägda och samhällsmässigt fördelaktiga beslut inom EU, utan en grundförutsättning för att ens kunna fatta beslut i en komplex och föränderlig värld.

Referenser

1. Europeiska ombudsmannen (2015). *Europeiska ombudsmannens genomförande av artikel 5.3 i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll och de riktlinjer som antagits av parterna i konventionen för genomförande av artikel 5.3.* (Hämtad: 18 januari 2026). <https://www.ombudsman.europa.eu/sv/doc/declarations-and-transparency/sv/63286>

2. World Health Organization (2024). *Commercial determinants of noncommunicable diseases in the WHO European Region*. (Hämtad: 18 januari 2026). <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289061162>
3. Hayek, F. A. (1945). The use of knowledge in society. *The American Economic Review*, 35(4), pp. 519–530.
4. Merriam-Webster (2025). *Stakeholder*. (Hämtad: 24 maj 2026). <https://www.merriam-webster.com/dictionary/stakeholder>
5. Sullivan, A. (2007). *Scalia and Torture*. *The Atlantic*. (Hämtad: 18 januari 2026). <https://www.theatlantic.com/daily-dish/archive/2007/06/scalia-and-torture/227548/>
6. World Health Organization (2025). *20 years of tobacco control in the EU: Are we moving towards a tobacco-free future?* (Hämtad: 18 januari 2026). <https://www.who.int/europe/news/item/05-11-2025-20-years-of-tobacco-control-in-the-eu-are-we-moving-towards-a-tobacco-free-future>
7. Europeiska kommissionen (2020a). *Structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco*. (Hämtad: 18 januari 2026). <https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2020-02/10-02-2020-tobacco-taxation-report.pdf>
8. Tobacco Europe (2021). *Tobacco and new nicotine products: Economic footprint in the EU-27*. (Hämtad: 22 januari 2026). <https://www.tobacco-europe.eu/information-and-news/#:~:text=%E2%82%AC151.3%20billion,by%20854%2C3%20million%20euros>
9. Küchler, T. (2015). *Snusskandalen "Dalligate" fortsätter*. *Svenska Dagbladet*. (Hämtad: 18 januari 2026). <https://www.svd.se/a/2446b71f-9754-313e-90ef-2fe805f26222/snusskandalen-dalligate-fortsatter>
10. Hawkins, B. & Holden, C. (2018). *European Union implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*. *Global Health*, 14(1). <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30071862/>
11. Tobacco Tactics (2020). *TPD: Dalligate*. (Hämtad: 18 januari 2026). <https://www.tobaccotactics.org/article/tpd-dalligate/>
12. Karolinska Institutet (2021). *Hälsoeffekter av nya nikotin- och tobaksprodukter*. (Hämtad: 18 januari 2026). <https://ki.se/media/272686/download>

13. FoodDrinkEurope (2024). *Data & Trends of the European Food and Drink Industry 2024*. (Hämtad: 18 januari 2026). <https://www.fooddrinkeurope.eu/resource/data-trends-of-the-european-food-and-drink-industry-2024/>
14. Europeiska kommissionen (2020b). *Report regarding the use of additional forms of expression and presentation of the nutrition declaration*. (Hämtad: 18 januari 2026). https://food.ec.europa.eu/document/download/310ad7a1-aa8b-49f6-babf-55ec572f0f75_en?filename=labelling-nutrition_fop-report-2020-207_en.pdf
15. EU Reporter (2024). *EU nutrition label debacle reflects need for new agri-food direction in Brussels*. (Hämtad: 18 januari 2026). <https://www.eureporter.co/economy/agriculture/2024/09/20/eu-nutrition-label-debacle-reflects-need-for-new-agri-food-direction-in-brussels/>
16. Foodwatch (2024). *Why did Nutri-Score vanish from the agenda?* (Hämtad: 18 januari 2026). <https://www.foodwatch.org/en/why-did-nutri-score-vanish-from-the-agenda>
17. forskning.se (2024). *Medelhavsdiet stärker hälsan på sikt*. (Hämtad: 22 januari 2026). <https://forskning.se/2024/09/02/nu-kan-halsoforde-larna-med-medelhavskost-bevisas/>
18. Eurostat (2025). *EU exported €29.8 billion worth of alcoholic beverages*. (Hämtad: 18 januari 2026). <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250428-2>
19. EU Wine Market Observatory (2024). *Prospects of the EU wine sector*. (Hämtad: 18 januari 2026). https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/83588b14-0c75-43a4-b8ab-c5718bee6b01_en?filename=future-prospects-of-the-eu-wine-sector-june-2024.pdf
20. Brewers of Europe (2024). *Beer Serves Europe – Let's treat it right*. (Hämtad: 18 januari 2026). <https://brewersofeurope.eu/beer-serves-europe-lets-treat-it-right/>
21. Se referens 18.
22. Ireland Department of Health (2023). *Ministers for Health bring into law the world's first comprehensive health labelling of alcohol products*. (Hämtad: 18 januari 2026). <https://www.gov.ie/en/press-release/03997-ministers-for-health-bring-into-law-the-worlds-first-comprehensive-health-labelling-of-alcohol-products/>

23. Europeiska kommissionen (2015). *Directive (EU) 2015/1535 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical regulations and of rules on Information Society services*. (Hämtad: 18 januari 2026). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L1535>
24. Vinetur (2025). *Ireland delays alcohol health warnings to 2028, shifts to EU-wide labeling approach*. (Hämtad: 18 januari 2026). <https://www.vinetur.com/en/2025121094114/ireland-delays-alcohol-health-warnings-to-2028-shifts-to-eu-wide-labeling-approach.html>
25. Europeiska kommissionen (2025b). *The Draghi report on EU competitiveness*. (Hämtad: 18 januari 2026). https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en

Diagram och figurer

Följande data från Eurostat har använts i denna rapport.

- *Daily smokers of cigarettes by sex, age and educational attainment level* (hlth_ehis_sk3e);
- *Annual detailed enterprise statistics for industry (NACE Rev. 2, B–E)* (sbs_na_ind_r2);
- *EU trade since 1988 by HS2-4-6 and CN8 (Comext)* (ds-045409).

AI-redogörelse

Författaren har använt sig av AI-verktyg för att underlätta arbetsprocessen.



Environment and Public Institute är en idéburen tankesmedja som värnar den fria marknaden och den fria forskningen. Ephi publicerar rapporter om aktuella ämnen inom folkhälsa och miljö.

På ephi.se kan du läsa samtliga publikationer.

www.ephi.se