

Notat: Dansk regulering på vej i konflikt med WHO's anbefaling på e-cigaretområdet – behov for en 2-strengt regulering

15.10.2020/BBC

WHO i Europa har i 2020 udarbejdet et såkaldt WHO Brief¹, der er en sammenfattende opsamling af viden og forskning på området, samt anbefalinger til hvorledes WHO-medlemsstaternes bør indrette deres regulering for mest effektivt at udfase rygning.

WHO-notatet er fremkommet *efter*, at den politiske aftale om tobaksforebyggelse blev indgået i december 2019. Den påtænkte danske regulering af e-cigaretområdet har derfor ikke kunnet tage højde for WHO's seneste anbefalinger (jf. *Udkast til lovforslag vedr. e-cigaretter*).

Den påtænkte danske regulering lever ikke op til kravene om "balance i reguleringen", der er hovedbudskabet i WHO-notatet. Balance i reguleringen referer til det forhold, at reguleringen iht. WHO skal være 2-strengt og have et dobbelt sigte. Reguleringen skal **både** sikre unge, gravide og ikke-rygere mod at begynde at bruge e-cigaretter **og** sikre at ikke-gravide, voksne rygere har mulighed for at vælge et alternativt til rygning, som WHO forventer kan reducere deres sundhedsrisiko ved helt at overgå fra rygning til e-cigaretter.

WHO anerkender således, at e-cigaretter som alternativ til rygning er et middel til at reducere sundhedsrisikoen for voksne rygere.

Anbefalingen forudsætter, at kommende e-cigaretbrugere ikke samtidig anvender røgtobak. Den såkaldte dual-use-risiko kalder således på målrettede regulatoriske tiltag. Sidstnævnte adresseres i det afsluttende afsnit i nærværende notat.

Smagsforbud strider mod WHO-anbefalinger

Den danske regulering med forbud mod smage i e-cigaretter, bortset fra smagen af mentol og tobak, strider mod WHO-anbefalingen, fordi den forsøger at løse et problem for én gruppe (unge), men samtidig skader en anden gruppe (rygere, der skal have et alternativ til røgtobak). Netop adressering af det dobbelte hensyn er essensen i WHO-anbefalingen.

Formålet med reguleringen er at forhindre, at unge begynder at bruge e-cigaretter. Følgende reguleringsinitiativer er således eksklusivt rettet mod unge-området:

- Forbud mod anvendelse af e-cigaretter på uddannelsesinstitutioner

¹ <https://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/tobacco/publications/2020/electronic-nicotine-and-non-nicotine-delivery-systems-a-brief-2020>

- Styrket kontrol og sanktioner ved overtrædelse af 18-årsreglen

Disse initiativer er således i overensstemmelse med WHO-anbefalingerne. Reguleringen har alene effekt i forhold til den målgruppe, man ønsker at regulere.

Derimod bryder den danske regulering med WHO's anbefalinger, hvis der reguleres, uproportionalt – dvs. problemet er lille, fx målt på e-cigaret-prævalensen hos unge – og hvis tiltaget samtidig sætter barrierer for voksne rygeres mulighed for at reducere deres sundhedsrisiko ved fuldt ud at overgår fra røgtobak e-cigaretter.

Omfanget af unges brug af e-cigaretter i Danmark er efterhånden godt kortlagt.

Alle opgørelser på området – også de opgørelser, der er offentliggjort efter forliget – viser, at problemet fortsat er meget lavt, og at det er faldende jf. faktaboksen "Hvor stort er problemet med unge og e-cigaretter"?

Faktabox - Hvor stort er problemet med unge og e-cigaretter?

Andelen af unge, der bruger e-cigaretter, er meget lav, og niveauet er faldende ift. tidligere undersøgelser. Det fremgår af alle tilgængelige analyser på området, herunder analysen fra Institut for Folkesundhed blandt de 16-19-årige ([Sundhed og trivsel på de gymnasiale uddannelser 2019 samt den tilsvarende undersøgelse i 2014](#)). Institutet, der er statens hovedrådgiver på netop e-cigaretområdet, konkluderer i 2019-undersøgelsen om brugen af e-cigaretter i Danmark blandt de 16-19-årige på de gymnasiale uddannelser, citat p. 20, første afsnit: "Kun få elever bruger e-cigaretter".

Det lave niveau for udbredelsen af e-cigaretter blandt unge bekræftes igen i [Basisrapport 2020, august 2020](#), der også er udarbejdet af Institut for Folkesundhed. Daglige brugere udgør 1,2% i aldersgruppen 15-17 år, 2,1% i aldersgruppen 18-24 år og 1,8% i aldersgruppen 25-29 år.

Situationen i Danmark er således veldokumenteret fra Sundhedsministeriets eget rådgivende sundhedsinstitut. Udbredelsen af e-cigaretter blandt unge er ubetydelig og er endda faldet over de sidste 5 år.

Ovenstående analyse bekræftes endvidere af de årlige, nationale analyser af befolkningens rygevaner, senest [Danskernes Rygevaner 2019](#), del 1, p.18 (publiceret maj 2020), hvoraf det fremgår, at frekvensen af unge mellem 15-29 år, der dagligt bruger e-cigaretter er 2%. Analysen udgives af Sundhedsministeriet.

Udbredelsen er altså 10 gange mindre, end det datagrundlag, som aftalepartnerne har lagt til grund for det politiske forlig. Det skyldes formentlig, at der i aftaleteksten alene fokuseres på de unge, der har *prøvet* e-cigaretter i stedet for den *faktiske udbredelse*. Der står således i aftaleteksten: "Ca. 25 pct. af de 15-årige har prøvet e-cigaretter". Derfor er der skabt en opfattelse af, at situationen i Danmark minder om den i USA.

Ser man på danske data, er konklusionen derimod, at der ikke er et dokumenteret problem med høj brugerfrekvens af e-cigaretter blandt unge. Den kausale sammenhæng – sammenhængen mellem det at prøve og det at ende som daglig bruger - er der jf. WHO kun moderat evidens for.

WHO formulerer det således: "The data available so far do not, however, prove that this evident association is causal"². Basisrapport 2020 fra Statens Institut for Folkesundhed bekræfter den svage kausale sammenhæng empirisk: Frafaldsprocenten for dem, der har prøvet kan – beregnet som tværsnit – beregnes til 96%.³

Ved at indføre forbud mod andre kendetegnede aromaer end smagen af tobak og mentol tages således et middel i anvendelse, som ikke er proportionalt med problemets omfang i forhold til unge.

Instrumentet har yderligere den negative følgevirkning, at **nuværende og kommende rygere** mister en vigtig trædesten **ud af rygning**, når de nuværende tobaksaromaer bortset fra smagen af mentol og tobak forbydes. Fra de årlige, nationale analyser af befolkningens rygevaner, senest *Danskernes Rygevaner 2018*, er det dokumenteret at 97% af alle brugere af e-cigaretter kommer direkte fra rygning, og at andre aromaer end smagen af tobak er en væsentlig faktor i dette skifte.

Endelig er der hensynet til **de tidligere rygere** – de ca. 80.000 daglige e-cigaretbrugere – der i dag anvender andre smage end smagen af tobak eller mentol. Halvdelen af disse skønnes at vende tilbage til rygning, hvis disse øvrige aromaer ikke længere tillades. Det betyder, at rygefrekvensen vil stige med 1%-point fra 17% til 18% *alene* som følge af ændret adfærd blandt de tidligere rygere, det i dag har udskiftet rygningen med et væsentligt mindre skadeligt dagligt forbrug af e-cigaretter.

Reguleringen på smags-området kolliderer dermed direkte med WHO-anbefalingerne om en balanceret regulering.

Behov for WHO-tilpasning af den danske regulering

Nedenstående forslag til regulering bringer den danske regulering i samklang med de nye WHO-anbefalinger på e-cigaret-området. Den retter fokus mod de unge og styrker indsatsen der uden at skade voksne rygeres muligheder for at træde ud af røgtobakken

Smagen er en altafgørende motivationsfaktor for voksne rygerne, og ved at den danske regulering fjerner alle andre smage end smagen af mentol og tobak, lægger den danske

² Se note 1, p. 8

³ [Basis-rapport 2020, Institut for Folkesundhed, august 2020, figur 4.1.1.](#)

regulering hindringer i vejen for at realisere WHO-anbefalingen, nemlig at rygerne kan opnå en sundhedsgevinst ved helt at gå fra røgtobak over til e-cigaretter.

Ændringen indebærer derfor, at smagsforbuddet droppes, bortset fra de i såkaldte ready to use-produkter.

1. Der indføres en sikker og effektiv 18-årsgodkendelse, ved at der indføres krav om **NemID-godkendelse ved køb af e-cigaretter**, e-væsker og e-devises i såvel den fysiske handel som på nettet. Formålet med denne regulering er at sikre en effektiv og omkostningslet implementering af 18-årskravet.
2. Der indføres **forbud mod samtidig salg af røgtobak og e-cigaretter**. Formålet med denne regulering er at minimere samtidig brug af røgtobak og e-cigaretter, det såkaldte dual use-problem.
3. **E-cigaretter må alene sælges fra specialbutikker**. Formålet med denne regulering er at sikre, at tilgængeligheden reduceres. Dette forslag kan erstatte eller supplere nr. 2.
4. Der strammes yderligere op på markedsføringen på e-cigaret-området, således at **navngivningen af e-cigaretter og e-væsker alene må markedsføres ved angivelse af smagen**, fx "ananas" og ikke "Københavnerstang". Dette kunne fx ske ved at lade bestemmelsen i Tobaksdirektivets artikel 13 gælde for e-cigaretter og e-væsker, der bl.a. kræver at mærkning af emballage ikke må indeholde noget element eller træk, som "henviser til smag, duft, aromastoffer eller andre tilsætningsstoffer eller oplyser, at produktet ikke indeholder sådanne"
5. Der indføres **forbud mod smagsstoffer** – bortset fra smagen af mentol og tobak – i **ready to use-produkter** (lukkede pod-systemer), der må formodes i højere grad at appellere til unge, ikke-rygere. Derved reguleres smagsområdet meget kirurgisk ift. målgruppen uden negative spill over-effekter for gruppen af voksne rygere.
6. Alternativt til pkt. 5 kunne man helt overveje at forbyde ready-to-use-produktet, da det retter sig mod detailhandlen, hvor tilgængeligheden er stor.
