

PM 2004 RVII (Dnr 329-3543/2004)

Delbetänkande av Alkoholinförelutredningen "Var går gränsen?" (SOU 2004:86)

Remiss från socialdepartementet

Remisstid 15 december 2004

Borgarrädsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen från Alkoholinförelutredningen överlämnas och återopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson anför följande.

Bakgrund

Mot bakgrund av den ökande alkoholkonsumtionen i landet, främst p.g.a. resandeförelsen inom EU, tillsattes Alkoholinförelutredningen med uppdrag att följa konsumtionsutvecklingen framför allt i södra Sverige samt föreslå adekvata åtgärder.

Utredningens (sammanfattning *bilaga*) kartläggning av alkoholkonsumtionen i Sverige visar att konsumtionen ökat med nästan 30 procent sedan år 1996 och drygt 4 procent sedan år 2002. Den nedåtgående trend i den alkoholrelaterade dödligheten som pågått sedan början av 1980-talet verkar ha avstannat. För männen har en uppgång med sju procentenheter konstaterats jämfört med år 2000, medan nivån för kvinnorna är i stort sett oförändrad. Antalet individer vårdade för leversjukdomar inom Stockholms län ökade från 740 år 2001 till 905 år 2003, vilket motsvarar en ökning med 35 procent. Utredningen konstaterar också att våldsbrottslighet, rattfylleri och alkoholrelaterade sjukskrivningar har ökat på senare tid liksom även samhällets totala kostnader för alkoholens skadeverkningar.

Förutsättningarna för den tidigare restriktiva alkoholpolitiken har till stor del försvunnit i samband med Sveriges anslutning till EU. Alkoholfrågan måste därför fortsätta att drivas inom EU för att få till stånd gemenskapsstrategier för att minska alkoholens skadeverkningar. Utredningen föreslår att Sverige aktivt verkar för att de folkhälsomässiga konsekvenserna av olika förslag och beslut ges större betydelse inom EU. Ett konkret förslag är att införa varningstexter på förpackningar som innehåller alkohol.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret och socialtjänstnämnden.

Stadsledningskontoret stöder utredningens förslag att Sverige intensifierar arbetet inom EU att få till stånd en gemenskapsstrategi för att minska alkoholens skadeverkningar. Vidare stöder stadsledningskontoret förslaget att förstärka tullen och polisen i Stockholms län och Skåne län samt förslaget om höjning av straffskalorna för grova

brott. Stadsledningskontoret anser att högre straff ska övervägas vid brott som begåtts när gärningsmannen varit berusad. Stadsledningskontoret anser också att Systembolagets detaljhandelsmonopol ska bevaras och att bolagets sociala ansvar lyfts fram. Kontoret manar till försiktighet när det gäller stora sänkningar av spritskatten. Slutligen anser kontoret att de alkoholpolitiska preventiva insatserna bör förstärkas, i synnerhet inom storstadsområdena, genom ökad tillförsel av statliga medel.

Socialtjänstnämnden föreslår att Sverige verkar för att införa en lägsta åldersgräns för inköp och servering av alkoholdrycker i EU:s medlemsländer samt verkar för att begränsa kvoterna för resandeförsel. Nämnden ställer sig positiv till ökade möjligheter till samverkan mellan tull och andra brottsbekämpande myndigheter. Vidare anser nämnden att ett förvaringsförbud för andra alkoholdrycker än folköl i butikslokaler är en bra idé och att förbudet bör kompletteras med rätt för polisen att förverka alkoholdrycker som förvaras i strid mot lagen, samt möjlighet för kommunen att göra administrativa ingripanden mot folkölsförsäljningen i de butiker som bryter mot förvaringsförbudet. Socialtjänstnämnden ställer sig positiv till utredningens förslag om en översyn av de olika åldersgränserna för detaljhandel och servering. Nämnden anser att en kraftig sänkning enbart av spritskatten riskerar att bidra till en återgång till gamla tiders spritkultur, med ett ökat berusningsdrickande som följd. Socialtjänstnämnden anser att möjligheterna att återinföra införselbegränsningar bör utredas. Slutligen anser nämnden att det grundläggande för att minska alkoholkonsumtionen och därmed sammanhängande skador är att det bedrivs ett lokalt, aktivt förebyggande arbete.

Mina synpunkter

Utredningens slutsatser och statistik bekräftar tydligt den dramatiska situation som svensk alkoholpolitik står inför. Förändrade förutsättningar för den nationella alkoholpolitiken gör att en helt ny strategi och politik måste utarbetas. Mycket talar för att en justering av skatten är oundviklig. Det måste dock understrykas att sambandet mellan sänkta priser och ökad konsumtion är mycket starkt och att förändringar på det nationella planet kommer att få mycket stora konsekvenser för kommunernas del. Eftersom priskänsligheten traditionellt ligger nära 1:1, d.v.s. en prisminskning på 1% leder till en konsumtionsökning på 1% ter det sig optimistiskt att en sänkning av spritpriset med så mycket som 29% ska leda till en konsumtionsökning på endast 8%. Sambandet mellan ökad konsumtion och medicinska skadeeffekter, ökat gatuvåld och ökad kvinnomisshandel m.m. är oomtvistligt. En omfattande sänkning av alkoholskatterna måste vara en del av en strategi där kommunernas och landstingens möjligheter att möta de negativa effekterna måste vara prioriterade.

Jag delar helt utredningens uppfattning att Sverige måste intensifiera arbetet inom EU för att få till stånd en gemensam strategi för att minska alkoholens skadeverkningar. Minskning av tillåtna ransoner som fritt får föras mellan EU-länder, höjning av minimigränsen för alkoholskatter, införandet av åldersgränser är exempel på möjliga delar i en sådan strategi.

Vad gäller möjligheterna till begränsning och kontroll av införsel och vidareförsäljning av alkohol stöder jag de förslag som tas upp i utredningen. En utvecklad samverkan mellan tullen och brottsbekämpande myndigheter är nödvändig liksom en särskild förstärkning av tullen i Stockholms och Skåne län. Jag ser också positivt på höjningen av straffskalorna för grova brott mot alkohollagen, liksom nya regler för s.k. förvaringsförbud i butiker och på restauranger. Förbudet bör kompletteras med rätt för polisen att förverka alkoholdrycker som förvaras i strid mot lagen samt

möjligheter för kommunerna att göra administrativa ingripanden mot folkölsförsäljningen i de butiker som bryter mot förvaringsförbudet.

Stockholm har inlett ett stadsövergripande arbete för att öka tillsynen av folkölsförsäljning. Kommunernas tillsyn av folkölsförsäljningen behöver dock stramas upp med tillgång till effektiva sanktionsinstrument. Tydligare direktiv om hur kommunerna ska utöva denna tillsyn är också nödvändiga. Stadens tillsyn av alkoholservering på restauranger har genomgått en positiv utveckling under de senaste åren genom att antalet tillsyner utförda av stadens tillståndsenhet ökat kraftigt. Antalet serveringstillstånd och längden på öppettiderna är ett viktigt alkoholpolitiskt område där kommunerna har ett stort ansvar. Genom "Stockholms stads alkoholpolitiska program, riktlinjer för serveringstillstånd" har staden i politisk enighet haft ett tydligt dokument som reglerar serveringstillstånden. Den svängning som moderaterna i Stockholms stad nu ger uttryck för genom att driva fria öppettider för krogar är därför mycket oroande.

De alkoholpolitiska instrument som fortfarande återstår på nationell och lokal nivå måste utvecklas och tas till vara. Begränsning av tillgången till alkoholdrycker genom åldersgränser, detaljhandelsmonopol och strikt kontroll av alkoholserveringen är möjliga åtgärder som måste utnyttjas effektivt. Utredningens förslag om att en översyn av åldersgränserna görs för köp och servering av alkoholdrycker ser jag som positiva. Stockholm har som målsättning att tillskapa drogfria mötesplatser för unga i varje stad. Stockholm har i sitt arbete mot missbruk fokuserat på det förebyggande arbetet. Med det nya alkoholpolitiska läget kommer detta arbete att bli än viktigare. Stockholms stad kommer inom kort att fatta beslut om ett nytt drogpolitiskt program, det s.k. STAN-programmet, där det förebyggande arbetet prioriteras tillsammans med de övriga områdena "Tidiga insatser" samt "Vård och behandling". Det är angeläget att formerna för det statliga stödet möjliggör en långsiktig satsning på dessa områden.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen från Alkoholinförslsutredningen överlämnas och åberopas denna promemoria.

Stockholm den 17 november 2004

MARGARETA OLOFSSON

Borgarrädsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (båda m) enligt följande.

Vi föreslår borgarrädsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att som svar på remissen åberopa och översända följande:

Det är uppenbart att den svenska alkoholpolitiken inte längre lyckas möta problemen i det moderna samhället. Behandlingen av missbrukare har varit slentrianmässig samtidigt som svårförståeliga regleringar och en allmän misstro mot medborgarnas förmåga att ta ansvar tillåts prägla politiken. De problemen kommer kan bara åtgärdas genom en helt ny alkoholpolitik, en politik som respekterar medborgarna samtidigt som stödet ökar till de som verkligheten behöver det. En sådan politik förutsätter dessutom att man kraftfullt bekämpar den kriminella alkoholhanteringen.

Sverige är numera en integrerad del av Europa och dess gemensamma marknad. Detta är i grunden mycket positivt men innebär samtidigt förändringar för enskilda branscher och ibland för hela politikområden. Tyvärr tvingas vi konstatera att den svenska alkoholpolitiken inte följt med i utvecklingen. Det är högst anmärkningsvärt att regeringen inte förmått agera överhuvudtaget.

Om Sverige skall kunna föra en realistisk och ansvarsfull alkoholpolitik krävs en rad förändringar. Redan idag utgör den privatimporterade spriten en stor del av den totala konsumtionen och höga skatter på alkohol kommer enbart att förvärra problemet. Vi ser därför att en sänkning av alkoholskatterna är en absolut förutsättning för att överhuvudtaget kunna påbörja en satsning på en ansvarsfull alkoholpolitik. En sänkning av alkoholskatterna måste också inbegripa skattesänkningar på öl och vin.

Det är också hög tid att avskaffa försäljningsmonopolet, varför Systembolaget bör ersättas med en modell med licensierade butiker som kan ansöka om tillstånd för att sälja alkohol. Förutsatt att det råder strikt kontroll ser vi positivt på att vanliga butiker tillåts sälja vin och öl. Åldersgränser skall upprätthållas och legitimationstvång skall givetvis råda.

Utöver ovanstående satsningar måste alkoholmissbruket hanteras kraftfullt. Det kommer att kräva ytterligare satsningar i form av förebyggande och attitydförändrande arbete som decentraliseras till skolor och verkar lokalt. Till detta måste polisen stärkas och ges förutsättningar att bekämpa den alkoholrelaterade brottsligheten.

Reservation anfördes av borgarrådet *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att som svar på remissen anför följande:

Den svenska alkoholkonsumtionen har genomgått en omfattande förändring under det senaste decenniet. I Stockholms län beräknas den totala alkoholkonsumtionen ha ökat med 32% mellan 1995 och 2003. Samtidigt minskade systembolagets andel av den totala alkoholförsäljningen från 80% till 70%. Under de senaste sju åren har antalet personer som behandlas för alkohol- och/eller narkotikamissbruk inom Stockholms läns landsting ökat med 6 400 personer (41%).

Vi känner till riskerna med en ökad konsumtion av alkohol. Det vore dock naivt att tro att den mer liberala syn på användandet av alkohol som nu utvecklats i Sverige under en längre period går att vända med enkla metoder. Vi befarar också att det kommer ta lång tid, och många svenskar riskerar att dö i alkoholrelaterade skador, innan vi får en annorlunda syn på alkohol än i dag bland den breda allmänheten.

Sänk skatten på alkohol

Det är också mycket troligt att totalkonsumtionen ökar även med bibehållen prispolitik. Privatimporten gör i dag att människor handlar upp ansevärd lager öl, vin och sprit, som leder till en ökad konsumtion bland såväl vuxna som ungdomar.

För att bevara alkoholpolitikens legitimitet måste vi vara beredda att sänka alkoholskatten. Det kan förhoppningsvis leda till att en större del av alkoholen köps i Sverige. I första hand anser vi att skattesänkningen ska gälla spritdrycker.

Samtidigt är det viktigt att denna nya inriktning av den svenska alkoholpolitiken möts med öppna ögon. En sänkning av alkoholskatten måste gå hand i hand med en rad motåtgärder mot missbruk. De erfarenheter som hittills gjorts i Finland visar att det krävs beredskap för ökade alkoholproblem i samband med en prissänkning, och att detta inte kan göras ensidigt utan kraftfulla motåtgärder mot missbruk.

En ny europeisk alkoholpolitik

Det krävs en nystart i svensk alkoholpolitik som vågar arbeta långsiktigt inom EU för höjd alkoholskatt, minskade införselkvoter och borttagna subventioner till vinbönderna.

För det första ska Sverige ställa krav på EU om en minskning av införselkvoterna av alkohol. Rimligt vore att införselkvoten av alkohol låg i nivå med införselkvoten av tobak. I dag kan en

normalkonsument av tobak ta med sig motsvarande ca två månaders förbrukning från utlandet, men alkoholkvoten räcker för normalkonsumtion i två år.

För det andra ska Sverige verka för en märkbar höjning av minimiskatten på alkohol i hela EU. För det tredje ska Sverige arbeta för att avskaffa EUs jordbrukssubventioner, som i dag innebär ett direkt ekonomiskt bidrag till såväl vin- som sprit och ölindustrin.

Förebyggande arbete

Med sänkta priser på alkohol blir det förebyggande arbetet en än mer viktig komponent i den svenska alkoholpolitiken. För att detta arbete ska bedrivas effektivt krävs att man tillvaratar modern forskning om vad som är bra metoder och inte fastnar i det förgångna.

Frågor om alkoholproblem och missbruk måste också komma mycket mer i fokus i samhällsdebatten. I relation till narkotikafrågan och de massiva satsningar som görs mot ett ökat ungdomsmissbruk av droger, får alkoholproblemen i Sverige mycket lite uppmärksamhet. Att öka uppmärksamheten kring debatten, med insatser liknande "Mobilisering mot narkotika" skulle sannolikt öka medvetenheten kring riskerna med en ökad alkoholkonsumtion.

Vi menar att skolan måste ta ett bredare grepp för att främja ungdomars fysiska och psykiska hälsa, gärna i samverkan med andra delar av lokalsamhället som föreningslivet. En betydligt större del av det förebyggande arbetet bör också satsas på kampanjer riktade till föräldrar, något som fått en positiv effekt i Stockholm.

Skärpta straff för alkoholrelaterade brott

Det behövs också en skärpning av straffen för alkoholrelaterade brott, som rattfylla och langning. I dag råder en oförsvarbart stor skillnad mellan straffsatserna för dessa brott och narkotikabrott – en tydlig signal om att samhället inte ser lika allvarligt på alkoholrelaterade brott.

Systembolaget och restauranger med serveringstillstånd ska ha monopol på försäljning av alla drycker starkare än folköl. Att förvara sådana drycker i alla andra typer av affärslokaler ska vara straffbart.

En viktig åtgärd för att minska missbruket bland ungdomar under 18 år handlar om att stoppa den illegala försäljningen av folköl i butiker. Bevisprovokation bör tillåtas för att avslöja dem som bryter mot detta.

ÄRENDET

Mot bakgrund av den ökande alkoholkonsumtionen i landet, främst p.g.a. resandeförseln inom EU, tillsattes Alkoholinförslutredningen med uppdrag att följa konsumtionsutvecklingen framför allt i södra Sverige samt föreslå adekvata åtgärder.

Utredningens kartläggning av alkoholkonsumtionen i Sverige visar att konsumtionen under 2003 uppgick till 10,3 liter ren (100 procent) alkohol per invånare 15 år och äldre. Detta är en ökning med nästan 30 procent sedan år 1996 och drygt 4 procent sedan år 2002. Den svenska alkoholkonsumtionen är fortfarande bland de lägsta av EU:s länder, men avståndet till övriga länder minskar successivt. I dag skiljer inte mer än 1,5-2 liter till EU-genomsnittet, den oregistrerade alkoholen (mörkertalet) inräknad. År 1995 var avståndet 3,5-4 liter.

Den nedåtgående trend i den alkoholrelaterade dödligheten som pågått sedan början av 1980-talet verkar ha avstannat. För männen har en uppgång med sju procentenheter konstaterats jämfört med år 2000, medan nivån för kvinnorna är i stort sett oförändrad. Antalet individer vårdade för leversjukdomar inom Stockholms län ökade från 740 år 2001 till 905 år 2003, vilket motsvarar en ökning med 35 procent. Utredningen konstaterar också att våldsbrottslighet, rattfylleri och alkoholrelaterade sjukskrivningar har ökat på senare tid liksom även samhällets totala kostnader för alkoholens skadeverkningar. Däremot har Finland nyligen sänkt alkoholskatten på sprit med 45 respektive 44 procent. I Finland sänktes också skatten på vin med 10 procent och öl med 32 procent. I båda länderna var motiveringen att man därigenom ville undvika en omfattande gränshandel.

Förutsättningarna för den tidigare restriktiva alkoholpolitiken har till stor del försvunnit i samband med Sveriges anslutning till EU. Alkoholfrågan måste därför fortsätta att drivas inom EU för att få till stånd gemenskapsstrategier för att minska alkoholens skadeverkningar. Utredningen föreslår att Sverige aktivt verkar för att de folkhälsomässiga konsekvenserna av olika förslag och beslut ges större betydelse inom EU. Ett konkret förslag är att införa varningstexter på förpackningar som innehåller alkohol. Utredningen föreslår vidare att

- det inrättas två grupper av tulltjänstemän och poliser, totalt 35 personer, i Skåne län och i Stockholms län, som under tre år ska arbeta med att beivra brotten mot alkohollagen och smuggling av alkohol,
- straffskalorna för de grova brotten enligt alkohollagen höjs,
- att det införs ett förvaringsförbud för alkoholdrycker i butikslokaler,
- polisen ges rättighet att beslagta hjälpmedel (t.ex. bilar och mobiltelefoner) vid brott enligt alkohollagen,
- de olika åldersgränserna för inköp på Systembolaget och för servering av alkohol på restaurang bör utredas närmare, och att i detta sammanhang utreda förutsättningarna för att utveckla alkoholfria mötesplatser för ungdomar i åldrarna 15-20 år,
- alkoholskatten på sprit sänks med 40 procent fr.o.m. den 1 januari 2005 för att bryta mönstret med ökad resandeförsel och minskad inhemsk efterfrågan,
- Alkoholkommittén genomför en informationsinsats mot illegal alkoholhantering, och att
- Sverige tar initiativ till att man inom EU tar ett samlat grepp för att lösa problemen med återvinning av glas och andra förpackningar som införseln av alkoholdrycker för med sig.

En sammanfattning av delbetänkandet finns i bilaga. Hela delbetänkandet finns att läsa på regeringens hemsida:

<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/28239>

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret och socialtjänstnämnden. Yttrande har även inkommit från Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 27 oktober 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Den växande alkoholkonsumtionen är ett av landets största sociala och medicinska problem. Med ökad alkoholkonsumtion följer ökande alkoholskador med högre sjukfrånvaro, ökat rattfylleri etc. Väldsbrottsligheten har tex. ett klart samband med alkoholkonsumtionen. Forskningen visar att alkoholen är huvudförklaringen till ökad hustru- och barnmisshandel. Tre av fyra gärningsmän är berusade liksom vartannat brottsoffer. Antalet polisanmälda misshandelsbrott har ökat med 20% till 65.000 under den senaste tioårsperioden. Skadeverkningarna av den ökande konsumtionen drabbar staten, landstingen och kommunerna men framförallt de skadedrabbade och deras familjer samt en brottsutsatt allmänhet.

Den svenska alkoholpolitiken har under decennier innefattat generella, restriktiva åtgärder såsom hög beskattning, låg tillgänglighet och begränsat privat vinstintresse, vilka verkat återhållande på alkoholkonsumtionen. Genom denna politik har Sverige haft lägre alkoholkonsumtion och färre alkoholrelaterade problem än de flesta västeuropeiska länder. Den ökade internationaliseringen och EU-medlemskapet har radikalt ändrat förutsättningarna för en restriktiv alkoholpolitik då pris- och tillgänglighetsinstrumenten kraftigt försvagats. I den nationella handlingsplanen kvarstår målen för alkoholpolitiken nämligen att minska de medicinska och sociala skadeverkningarna och slås fast att huvudinriktningen för alkoholpolitiken är att utveckla förebyggande insatser på kommunal nivå. Trots detta har konsumtionen ökat med 30% från 1996. En starkt bidragande faktor är den fria införseln till låga priser för personligt bruk.

EU

Stadsledningskontoret stöder fullt ut utredningens förslag att Sverige intensifierar arbetet inom EU att få till stånd en gemenskapsstrategi för att minska alkoholens skadeverkningar, som initierades under det svenska ordförandeskapet. Ett långsiktigt arbete inom den ramen måste vara att verka för höjda spritskattenivåer inom Europa. En annan uppgift kan vara att verka för att EU inte klassificerar alkohol som en handelsvara. De nordiska folkhälsoministrarna har krävt en halvering av de ransoner man fritt får föra mellan EU-länderna och en kraftig höjning av minimiskatterna på alkohol. Stadsledningskontoret ser positivt på dessa initiativ.

Kontroll av införsel och vidareförsäljning

För att komma åt den alkoholrelaterade brottsligheten är det viktigt att bekämpa den illegala handeln med alkohol. Stadsledningskontoret stöder således förslaget att förstärka tullen och polisen i Stockholms län och Skåne län liksom höjningen av straffskalorna för grova brott enligt alkohollagen och olovligt innehav av alkoholdrycker till fängelse i som högst sex resp. två år. Nya regler för sk. förvaringsförbud i butiker och på restauranger tillstyrks likaså. Att hjälpmedel, som används vid brott mot alkohollagen, tex. bilar och mobiltelefoner, skall kunna tas i beslag och förverkas är också ett steg i rätt riktning. Även alkoholdrycker, som förvaras i strid mot alkohollagen, bör kunna anses förverkade.

Andra sanktioner

Mot bakgrund av att alkoholdrickandet är en medverkande faktor vid alltfler våldsbrott och andra brott anser stadsledningskontoret att det bör kunna övervägas att berusning vid gärningens

begående vid utdömandet av straff betraktas som en försvärande omständighet och därmed renderar ett högre straff. Den preventiva effekten av ett sådant straffrättsligt synsätt kan vara högst betydande i brottsbekämpningen. Tankegångar av detta slag har utredningen inte gått in på, vilket måste betraktas som en brist.

Begränsningar av tillgänglighet

Mot bakgrund av den drastiskt förändrade alkoholsituationen anser utredningen att det är av stor vikt att Systembolagets detaljhandelsmonopol bevaras och att bolagets sociala ansvar lyfts fram ytterligare. Stadsledningskontoret stöder dessa tankegångar och konstaterar att det sociala ansvaret kan skärpas genom att marknadsföring och försäljning av de synnerligen förrådiska sk. bag-in-box-vinerna begränsas.

Utredningen vill ha en översyn av åldersgränserna för köp resp. servering av alkoholdrycker för att stärka skyddet för ungdomen kopplat med etablerandet av alkoholfria mötesplatser för ungdomar. Detta kan bidra till ungdomar minskar sin alkoholkonsumtion.

Stadsledningskontoret vill peka på vikten av att den kommunala tillsynen av folkölsförsäljningen stramas upp med tillgång till effektiva sanktionsinstrument.

Skatte- och prispolitiken

Utredningen gör den bedömningen att spritskatten måste sänkas rejält för att minska resandeförseln och föreslår en sänkning med 40%. Detta innebär i genomsnitt en prissänkning med 29%. Utredningen påtar själv osäkerheten i de skattningar som gjorts vid en skattesänkning av resandeförseln och den inhemska konsumtionsökningen. Effekterna kan bli mindre men även större framhåller utredningen. Om resandeförseln minskar marginellt och den inhemska konsumtionen ökar betydligt vill utredningen att beslutet om en sänkning omprövas. Utredningen varnar samtidigt för att hamna i en skattesänkande spiral om införselmängderna inte minskar till följd av skattesänkingsförslaget. Stadsledningskontoret inser naturligtvis svårigheterna att göra preciserade beräkningar av effekterna av en spritskattesänkning på konsumtionen av sprit men även de effekter som inträder ifråga om den samlade konsumtionen av sprit, vin och öl. Utredningen räknar med en ökning av spritkonsumtionen med 8% och den totala alkoholkonsumtionen med 2%. Varje ökning av alkoholkonsumtionen innebär ökade medicinska skadeeffekter, ökat gatuvåld och ökad kvinnomisshandel i synnerhet som berusningsdrickandet sannolikt kommer att öka vid en sänkning av spritskatten. Kommunerna kommer därmed att drabbas av ytterligare kostnader när alkoholskadorna ökar. Utredningen belyser inte närmare denna fråga i form av hälsokonsekvensbeskrivningar, vilket måste ses som en betydande brist. Detta gäller i synnerhet storstadsområdena, vilka redan har den största alkoholkonsumtionen till således mana till försiktighet när det gäller sänkning av spritskatten med så pass mycket som 40%. Denna innebär en mycket genomgripande förändring av den relativt sett framgångsrika traditionella svenska alkoholpolitiken. Stadsledningskontoret vill därför förorda att initiativen inom EU:s ram drivs med högsta prioritet. Utredningens övriga förslag, som inte gäller skattesänkningen, bör kunna genomföras skyndsamt. Inför en ev. ofrånkomlig spritskattesänkning bör dessförinnan säkerställas att samhället har byggt upp den beredskap, som är nödvändig för att kunna ta hand om de skadeeffekter som en sänkning av spritskatten medför. Utredningen har anmält att man i sitt slutbetänkande mot bakgrund av att alkoholkonsumtionen fortsätter att öka kommer att ta upp olika tillsynsfrågor och olika förslag inom folkhälsoområdet tex. sekundärprevention, stöd till föräldrar, situationell prevention och de sk. alkoholfria zonerna. Kompletterande förslag kan också komma inom de områden, som tas upp i föreliggande betänkande. Dessa bör rimligen kunna avvaktas innan man skyndar iväg med en spritsänkning. av den stadigt ökande alkoholkonsumtionen bör de alkoholpolitiska preventiva insatserna förstärkas på alla plan inte minst inom storstadsområdena genom ökad tillförsel av statliga medel, vilka bör kunna finansieras genom de inkomster som erhålls genom alkoholskatterna.

Socialtjänstnämnden beslöt den 29 oktober 2004 att överlämna och åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande har i huvudsak av följande lydelse.

Överkonsumtion och missbruk av alkohol är samhällets största sociala problem. Skadeverkningarna är omfattande för stat, landsting och kommuner men framför allt för dem som utvecklar ett alkoholberoende och deras familjer.

De ekonomiska konsekvenserna är också omfattande. Socialstyrelsen, Statens Folkhälsoinstitut och Skolverket har i en nyligen utkommen rapport (Tänk långsiktigt!, Statens Folkhälsoinstituts Rapport 2004:14) gjort en samhällsekonomisk analys av vad missbruket kostar. En enskild missbrukare genererar under en femårsperiod kostnader i storleksordningen 3,1 miljoner kronor. Kommunernas del av dessa kostnader rör sig om cirka 700 000 kronor. Varje förändring av situationen som ökar missbruket kommer att få allvarliga konsekvenser för samhällsekonomin i stort.

Arbetet inom EU

Utredningens förslag att Sverige intensifierar arbetet med att få till stånd en gemenskapsstrategi inom EU för att minska alkoholens skadeverkningar har också förvaltningens stöd. Man nämner där att Sverige bör aktivt verka för att införa varningstexter på förpackningar som innehåller alkohol. Förvaltningen föreslår att Sverige dessutom verkar för att införa en lägsta åldersgräns för inköp och servering av alkoholdrycker i EUs medlemsländer samt verkar för att begränsa kvoterna för resandeförsel.

Kontroll av införsel och vidareförsäljning

Förvaltningen ställer sig positiv till ökade möjligheter till samverkan mellan tull och andra brottsbekämpande myndigheter. Även höjda straff för grova brott mot alkohollagen är en logisk konsekvens av att samhället ser allvarigare på alkoholbrotten.

Förvaltningen anser vidare att ett förvaringsförbud för andra alkoholdrycker än folköl i butikslokaler är en bra idé. Förbudet bör kompletteras med rätt för polisen att förverka alkoholdrycker som förvaras i strid mot lagen, samt möjlighet för kommunen att göra administrativa ingripanden mot folkölsförsäljningen i de butiker som bryter mot förvaringsförbudet. Sänkningen av beviskraven vad gäller olovligt innehav av alkoholdrycker på restauranger samt möjligheten att förverka hjälpmedel vid brott mot alkohollagen är också förslag som förvaltningen ställer sig bakom.

Begränsningar av tillgängligheten till alkoholdrycker

Sverige bör fortsätta att slå vakt om de alkoholpolitiska instrument som fortfarande finns kvar. Det gäller framför allt att begränsa tillgången på alkoholdrycker genom åldersgränser, detaljhandelsmonopol och strikt kontroll av alkoholservingen.

Förvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag om en översyn av de olika åldersgränserna för detaljhandel och servering – i syfte att stärka det särskilda skyddet för ungdomen, vilket är en av den svenska alkoholpolitikens hörnpelare. Skulle åldersgränsen för alkoholserving på restauranger höjas till 20 år förbättras villkoren för kommersiellt gångbara alkoholfria nöjesställen för tonåringar. En eventuell höjning av åldersgränsen bör emellertid, såsom utredningen också föreslår, kombineras med utvecklande av alkoholfria mötesplatser för ungdomar i åldersgruppen 15-20 år.

Förvaltningen anser vidare att tillsynen av försäljning av folköl fortfarande inte fungerar tillfredsställande. Olika studier av tillgängligheten av folköl visar att en majoritet av livsmedelsbutikerna säljer folköl till ungdomar under 18 år. För att komma till rätta med situationen krävs tydligare direktiv om hur kommunen ska utöva tillsyn, samt effektivare och framför allt snabbare sanktionsmöjligheter mot de butiker som bryter mot lagen.

Skatte- och prispolitiken

För att bryta mönstret med ökad resandeförsel och minskad inhemsk efterfrågan och kunna behålla den svenska alkoholpolitikens legitimitet gör Alkoholförselutredningen den bedömningen att en sänkning av skatten på sprit med 40 procent måste ske från den 1 januari 2005. Förvaltningen anser emellertid att det vore olyckligt om en alkoholskattesänkning skulle rubba prisen mellan spritdrycker, vin och starköl. En kraftig sänkning enbart av spritskatten riskerar att bidra till en återgång till gamla tiders spritkultur, med ett ökat berusningsdrickande som följd.

Sambandet mellan en ökad alkoholkonsumtion och ökade alkoholskador är oomtvistat i den sociologiska forskningen. Det har också visats att den s.k. priskänsligheten ligger mycket nära 1:1, dvs. när priset minskar 1 procent så ökar konsumtionen lika mycket.

Det är förvaltningens uppfattning att utredningen utgått från ett alltför snävt fiskalt perspektiv. En skattesänkning på sprit innebär sannolikt att statens skatteintäkter säkras genom minskad resandeförsel och högre försäljningssiffror på Systembolaget, samtidigt som kommunerna, företagen och enskilda medborgare får kraftigt ökade kostnader för de skador som kommer att bli följden. I praktiken innebär förslaget alltså en omfördelning av resurser från kommunerna till staten, vilket i rådande ekonomiska situation vore förödande. Om inte kommunerna tillförs ökade resurser för att möta problemen kommer det att krävas nedskärningar i den kommunala verksamheten. Förvaltningen manar därför till försiktighet när det gäller eventuella skattesänkningar. Alla möjligheter att återinföra införselbegränsningar måste prövas. Det har fortfarande inte prövats rättsligt om ett medlemsland ensidigt kan införa begränsningar av införsel av alkoholdrycker med hänvisning till folkhälsan. Sverige bör hävda denna rätt och skapa ett prejudikat i EG-domstolen så att medlemsländer i fortsättningen också i praktiken kan prioritera folkhälsan högre än den fria rörligheten av varor.

Informationsinsatser mot illegal alkoholhantering

Även om den direkta effekten av en informationsinsats mot illegal alkoholhantering kan förväntas vara svag menar förvaltningen att sådan information kan ha en viktig opinionsbildande effekt. Insatsen bör i första hand inriktas på att skapa legitimitet för effektiva kontrollåtgärder.

Då Alkoholkommitténs uppdrag upphör i och med utgången av 2005 kan denna uppgift lämpligen skötas av den nya myndighet för lokal prevention som förvaltningen föreslagit i remissvaret på de nationella handlingsplanerna tidigare i år.

Förpackningar

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att det behövs ett enhetligt system för återvinning eller retur av förpackningar inom EU. Denna fråga har dock inte enbart koppling till införsel av alkoholdrycker utan gäller i lika hög grad för t ex läskförpackningar.

Förebyggande arbete

Förvaltningen vill i detta sammanhang anföra att grundläggande för att minska alkoholkonsumtionen och därmed sammanhängande skador är att det bedrivs ett lokalt, aktivt förebyggande arbete som uppmärksammar såväl tillgänglighetsaspekter (som föreliggande utredning behandlar) som efterfrågedämpande insatser. Stockholm har de senaste åren medvetet börjat bygga ett system för detta som bl.a. innefattar ett kompetens- och resurscentrum (Precens) och preventionssamordnare i de 18 stadsdelsområdena. En större skattesänkning av alkohol skulle sannolikt förta många av de effekter som redan uppnåtts (jfr Stockholmsenkäten/Drogvaneundersökningen 2004). Det förebyggande arbetet, som fortfarande är under uppbyggnad, får stora svårigheter att kompensera för den ökade alkoholkonsumtionen som en skattesänkning med all sannolikhet skulle innebära.

Sammanfattning

Inledning

Alkoholkonsumtionen fortsätter att öka i Sverige, främst till följd av den ökade införseln av alkohol. Alkoholinförselutredningen har fått i uppdrag att följa utvecklingen när det gäller införsel och försäljning av alkohol i framförallt södra Sverige och föreslå de åtgärder som kan behövas för att minska de problem som ökad införsel och vidareförsäljning skapar.

Uppdraget

I detta delbetänkande ger utredningen en beskrivning av regelverket på alkoholområdet och redovisar en kartläggning av utvecklingen när det gäller gränshandel, privatinförsel, smuggling och vidareförsäljning av alkohol som förs in över gränserna, framförallt i södra Sverige. Vidare innehåller detta delbetänkande en redovisning av hur nya distributions- och konsumtionsmönster påverkar inköps och dryckesvanor, framförallt hos ungdomar och av vad kommunerna gör för att motverka langning och annan otillåten försäljning av alkohol samt en analys av huruvida den ökade alkoholinförseln lett till förändringar i brottsutvecklingen m.m.. Utredningen lämnar nu förslag till åtgärder för att minska problemen som ökad införsel och vidareförsäljning skapar, men avser att lämna ytterligare sådana förslag i slutbetänkandet.

Kartläggningen

Ökad alkoholkonsumtion

Konsumtionen av alkohol under år 2003 uppgick till 10,3 liter ren (100 procent) alkohol per invånare 15 år och äldre, vilket är en ökning med ungefär 29 procent sedan år 1996 och drygt 4 procent sedan år 2002. Den största delen av ökningen har ägt rum sedan år 2000, då konsumtionen beräknades till 8,4 liter. Särskilt stor är konsumtionsökningen för vin och starköl med en ökning om 33 respektive 38 procent från år 2000 till år 2003. Under perioden 1996–2003 har den totala vinkonsumtionen ökat med ca 75 procent och starkölskonsumtionen med ca 70 procent. År 2003 var ökningen 5 respektive 9 procent jämfört med år 2002.

Under det första halvåret 2004 har totalkonsumtionen fortsatt att öka, för att under 12-månadersperioden juli 2003–juni 2004 uppgå till ca 10,6 liter ren alkohol.

Den sjunkande konsumtionstrend som sprit uppvisat alltsedan slutet av 1970-talet har upphört. Den lägsta konsumtionsnivån för sprit uppvisades år 2000. Därefter har spritkonsumtionen ökat, från ca 2,3 liter år 2000 till 2,6 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre år 2003. Folköl är den enda alkoholdryck som uppvisat minskad konsumtion sedan mitten av 1990-talet. År 1995 konsumerades ca 1,4 liter folköl i ren alkohol, år 2003 ca 0,8 liter. År 2003 minskade folkölskonsumtionen med knappt 4 procent jämfört med år 2002.

Under år 2003 ökade konsumtionen av såväl den i Sverige registrerade alkoholen som den oregistrerade alkoholen (dvs. mörkertalet) jämfört med år 2002. Ökningstakten år 2003 (drygt + 4 procent) var dock betydligt lägre än under de två föregående åren. Systembolagets försäljning ökade från 4,97 liter år 2002 till 5,08 liter ren alkohol år 2003 och förklarades av en fortsatt ökad vin- och starkölsförsäljning. Systembolagets spritförsäljning sjönk, sannolikt p.g.a. ökad införselkvot (från 2 till 5 liter) den 1 januari 2003 och den danska spritskattesänkningen den 1 oktober samma år. Resandeförseln av alkoholdrycker uppvisade en större ökning (+ 0,39 liter) än Systembolagets försäljning (+ 0,11 liter). Störst var ökningen för resandeförseln av sprit (+ 0,28 liter [+ 41 procent]). Resandeförseln av starköl och vin ökade med 15 respektive 4 procent. Även smugglingen ökade, vilket förklaras av en kraftigt ökad ölsmuggling (illegal vidareförsäljning) (+ 0,13 liter [+ 48 procent]).

Konsumtionsökningen år 2003 var således till stor del resultatet av ökad resandeförsel av alkoholdrycker, framförallt av sprit. Under det första halvåret 2004 har konsumtionen stigit ytterligare. Denna ökning beror enbart på en fortsatt ökad legal, men även illegal, införsel medan Systembolagets totala försäljning nu minskar för första gången på flera år.

Den svenska alkoholkonsumtionen är fortfarande lägst, eller bland de lägsta, i samtliga de 15 länder som var medlemmar i EU fram till utvidgningen den 1 maj 2004. Avståndet till övriga länder har dock mer än halverats sedan år 1995. I dag skiljer inte mer än 1,5–2 liter till EU-genomsnittet, den oregistrerade alkoholen (mörkertalet) inräknad. År 1995 var avståndet ca 3,5–4 liter.

Alkoholkonsumtionen år 2003

Av de olika alkoholdryckerna var vin den mest konsumerade i Sverige under detta år. Omräknat i ren (100 procent) alkohol svarade vinkonsumtionen för 39 procent av den totala alkoholkonsumtionen, medan konsumtionen av starköl och sprit uppgick till 28 respektive 25 procent av densamma. Folkölskonsumtionen stod för 8 procent.

Anskaffningsätt år 2003

Den i Sverige registrerade försäljningen på Systembolaget, på restauranger och i livsmedelsbutiker stod för 68 procent av den totala alkoholkonsumtionen, mätt i ren (100 procent) alkohol. Resandeförseln svarade för 22 procent. Konsumtionen av till Sverige insmugglade alkoholdrycker och hemtillverkade alkoholdrycker stod för 6 respektive 4 procent.

Alkoholkonsumtionen i olika grupper av befolkningen

Männen dricker drygt dubbelt så mycket alkohol som kvinnorna. För männen innebar det år 2003, i runda tal, drygt 14 liter ren alkohol per vuxen och för kvinnorna ca 6 liter. Omräknat till sprit (40 volymprocent) motsvarar detta ca 70 cl i veckan för männen och 30 cl för kvinnorna och i vin (12 volymprocent) 3 flaskor i veckan för männen och 1,3 för kvinnorna.

För båda könen är konsumtionen som högst i början av 20-årsaldern – för männen i åldersgruppen 24–25 år och bland kvinnorna i åldern 20–21 år. Därefter sjunker konsumtionen med ökad ålder fram till början (männen) eller mitten (kvinnorna) av 30-årsaldern. För männen ligger konsumtionen sedan kvar på ungefär samma nivå för att därefter, med början i 40-årsaldern, uppvisa en gradvis minskning med stigande ålder fram till mitten av 50-årsaldern. Bland kvinnorna däremot är det snarare frågan om en viss konsumtionsökning efter den, relativt sett, låga konsumtionen runt 30–35-årsaldern, en ökning som når sin kulmen i början av 40-årsaldern (42–43-åringar) och som sedan ligger kvar på ungefär samma nivå fram till mitten av 50-årsaldern. Därefter minskar konsumtion gradvis med ökad ålder fram till slutet av 60-årsaldern. De därpå följande åldersgrupperna uppvisar små konsumtionsskillnader.

Både män och kvinnor och flertalet åldersgrupper uppvisar konsumtionsökningar sedan mitten av 1990-talet. Alkoholkonsumtionens fördelning är mycket skev. Den tiondel av konsumenterna som dricker mest svarar för ca hälften av den totala alkoholkonsumtionen och endast 30 procent dricker mer än medelvärdet. Medianvärdet är drygt hälften av medelvärdet.

Regionala skillnader

Efter EU-inträdet och fram till början av 2000-talet har skillnaderna mellan olika regioner i Sverige snarare ökat än minskat. Detta är resultatet av att konsumtionen ökat snabbast i södra Sverige, framförallt i Skåne län, samtidigt som norrlandslänen uppvisat den minsta förändringen. I början av 2000-talet uppvisar Skåne län den efter Stockholms län högsta alkoholkonsumtionen i Sverige. Bland elever i årskurs nio är konsumtionen t.o.m. allra högst i Skåne län, följt av övriga regioner i Götaland och lägst i norra Sverige.

Det finns stora regionala skillnader i hur de olika alkoholdryckerna anskaffas. De regioner som har kortast avstånd till kontinenten uppvisar den högsta införseln av alkohol och lägsta försäljningen på Systembolaget, medan norrlandslänen uppvisar den lägsta resandeförseln men den, efter Stockholms län, högsta försäljningen på Systembolaget.

År 2003 svarade Systembolaget för knappt 30 procent av den totala alkoholkonsumtionen i Skåne, medan andelen var 67 procent i norrlandslänen. Samma år uppvisade Skåne län en drygt 5 gånger högre resandeförsel än norrlandslänen. Enligt våra beräkningar uppgick smugglingen och resandeförseln av alkoholdrycker i Skåne län till nära 55 procent av skåningarnas totala anskaffning av alkohol, jämfört med 28 procent för hela riket och 12 procent för norrlandslänen.

Skåne län var det enda län i Sverige där den resandeförda alkoholen under år 2003 storleksmässigt översteg Systembolagets alkoholförsäljning i samma län.

Säljare och köpare av smugglad alkohol

När det gäller frågan om vem som säljer den alkohol som förs in i Sverige och hur denna försäljning sker finns olika bilder av hur denna verksamhet ser ut. Det förekommer ibland att stora mängder alkohol förs in i södra Sverige med områden i mellersta och t.o.m. i bland i norra Sverige som slutdestination.

I Skåne förekommer både storskalig och organiserad införsel och vidareförsäljning genom starka nätverk och sådan som bedrivs av enskilda som tjänar sitt uppehälle eller drygar ut sin hushållskassa på detta sätt. Försäljningen sker genom s.k. hustomtar, vilka vinner status i bostadsområdet genom att sälja alkohol, genom leveranser till arbetsplatser, genom ambulerande försäljare som tar upp beställningar per mobiltelefon och därefter levererar alkoholen till en avtalad mötesplats och i närbutiker. Konkreta bevis för att smugglad alkohol förekommer i större omfattning på restauranger saknas, men ett projekt som startat i Skåne har gett indikationer på att förekomsten av smugglad alkohol på restauranger är större än vad man hittills antagit.

Köparna av den insmugglade alkoholen är, framförallt, unga män i södra Sverige med mycket hög alkoholkonsumtion och omfattande berusningsdrickande. Främst är det öl som köps. En stor andel, ca 25–30 procent, av köparna och konsumenterna av dessa alkoholdrycker visade sig vara under 20 år.

Alkoholskador

De alkoholrelaterade problemen – såväl medicinska som sociala – har betydande utbredning i befolkningen. I allmänhet skiljer man mellan akuta problem (t.ex. skador, olyckor och rattfylleri) och kroniska (skrumplever och demens etc.). Risken för problem för den enskilde ökar med ökad konsumtion och påverkas också av dryckesmönstret. De empiriska belägg som visar att konsumtionsökningar också innefattar storkonsumenter och en ökning av andelen storkonsumenter är många. Resultat från en omfattande jämförande studie mellan EU-länderna visar att effekterna av ökad alkoholkonsumtion på olika alkoholrelaterade problem är starkare i de nordiska länderna än i länderna i Syd- och Centraleuropa. Sannolikt har detta att göra med det fortsatta stora inslaget av berusningsdrickande i de nordiska länderna, inte minst Sverige. De olika alkoholrelaterade problem som studerats i detta betänkande är den alkoholrelaterade dödligheten och slutna sjukvården, rattfylleri samt våldsbrottslighet. Även sambandet mellan alkohol och sjukskrivningar redovisas kortfattat.

Alkoholrelaterad dödlighet och slutenvård

Den nedåtgående trend i den alkoholrelaterade dödligheten (enligt Socialstyrelsens s.k. alkoholindex) som pågått sedan början av 1980-talet verkar ha avstannat. Nya uppgifter från dödsorsaksstatistiken för år 2001 visar på en uppgång av de alkoholrelaterade dödsorsakerna för männen med drygt 7 procent jämfört med 2000. Speciellt tydlig var ökningen bland män i åldersgruppen 30–64 år, med en ökning på ca 15 procent. Bland kvinnorna var nivån i stort sett oförändrad 2001 jämfört med 2000. En viss ökning framkom dock i åldersgruppen 45–64 år, en ökning som faktiskt pågått sedan mitten av 1990-talet. Däremot har alkoholdödligheten minskat bland såväl de yngre kvinnorna som männen. Tyvärr finns inte senare uppgifter än år 2001 att tillgå, vilket är ett stort problem då konsumtionsökningen tog rejäl fart först efter år 2000.

Stockholms Beroendecentrum tar regelbundet fram uppgifter om omfattningen av den slutna och öppna beroendevården inom Stockholms län. Fördelen med dessa data är att de är avsevärt mer aktuella i tiden. Den allmänna nackdelen med slutenvårdsdata, såväl för Stockholms län som hela riket, är dock att dessa påverkas av förändringar i vårdutbudet och omstruktureringar inom vården.

Uppgifterna om den slutna sjukhusvården inom Stockholms län uppvisade en mindre ökning av antalet individer vårdade för leversjukdomar under perioden år 1997 till år 2000, från 669 till 713 patienter men därefter en kraftig ökning. År 2001 uppgick antalet patienter till 740 och år 2003 till 905, alltså en ökning med 35 procent sedan år 1997. Den alkoholspecifika

leversjukligheten (K70) har ökat från 467 patienter 1997 till 601 patienter år 2003. Ökningar framkommer också i antalet individer vårdade för pankreatit och i synnerhet alkoholspecifik sådan (K860) (från 99 patienter 1996 till 153 patienter 2003). Det återstår att se om denna utveckling också ägt rum i andra delar av landet.

Om utvecklingen av de kroniska skadorna i riket som helhet kan sägas vara något oklar så är bilden mer entydig när det gäller de akuta alkoholskadorna. Alkoholförgiftningar uppvisar klara ökningar under senare år, både i antal dödsfall och i antal vårdade inom den slutna sjukhusvården. Mellan åren 1998 och 2001 fördubblades antalet personer som vårdades för alkoholförgiftning. Under samma period ökade alkoholförgiftningarna för 15–19-åriga kvinnor med ca 40 procent och för samma ålderskategori män med ca 30 procent. De unga kvinnorna har gått om de unga männen då det gäller vårdtillfällen för alkoholförgiftning. Dödsfallen i alkoholförgiftning, alla åldrar, har under perioden 1998–2001 ökat med ca 60 procent.

Skåne län uppvisar den största ökningen av den alkoholrelaterade dödligheten under perioden 1987–2001, både bland män och bland kvinnor. Under slutet av 1980-talet och de första åren på 1990-talet var den alkoholrelaterade dödligheten lägre i Skåne län jämfört med övriga regioner i riket, men i början av 2000-talet den högsta av samtliga studerade regioner.

Våldsbrottslighet, rattfylleri, sjukskrivningar

År 2002 liksom år 2003 ökade de polisanmälda våldsbrotten efter några år av stabil nivå. Denna ökning gäller för, i stort sett, alla kategorier av misshandelsbrott och både misshandel av kvinnor och av män. Sammantaget tyder utvecklingen av de olika kategorierna av misshandelsbrott på att det faktiska våldet ökat under senare år. Den ökade alkoholkonsumtionen anses vara den viktigaste orsaken bakom denna ökning. Olika indikatorer på rattfylleri pekar på en sannolik ökning av detta brott sedan slutet av 1990-talet. Indikatorerna är dock inte problemfria, varför en viss försiktighet bör iaktas vid tolkningen.

Studier visar att riskkonsumenter av alkohol löper en avsevärt större risk att vid en senare uppföljning vara sjukskrivna. Detta gäller både män och kvinnor. Det mesta tyder på ett kausalt samband mellan förändringar i alkoholkonsumtionen och förändringar i antalet sjukskrivningar.

Alkoholens kostnad för samhället

De problem som alkoholkonsumtionen för med sig är omfattande i hela Västeuropa (och än mer så i Östeuropa). Den kanske mest relevanta och framkomliga vägen att uppskatta alkoholens kostnader är de studier som genomförts inom ramen för WHO:s projekt Global Burden of Disease 2000 och som syftar till att beräkna hur mycket olika riskfaktorer bidrar till den totala sjukdomsördan. Beräkningarna visade att alkoholen orsakade 1,8 miljoner dödsfall i världen år 2000, vilket motsvarade 3,2 procent av samtliga dödsfall. Andelen visade sig vara ca 10 gånger högre bland männen (6,2 procent) än kvinnorna (0,6 procent). Akuta alkoholrelaterade dödsfall var vanligast och utgjorde nästan hälften av samtliga alkoholrelaterade dödsfall. Då man även beaktade antalet förlorade levnadsår p.g.a. dödsfall samt invaliditet som orsakats av alkohol ökade alkoholens bidrag till den globala sjukdomsördan från 3,2 till 4 procent.

Det finns stora regionala skillnader i hur stor andel av dödlighet och sjuklighet som kan tillskrivas alkohol. Störst negativ effekt kunde observeras i WHO-regionen Europa C, som bl.a. består av Ryssland och Baltikum, där alkoholen bidrog till ca 21,5 procent av männens och 6,5 procent av kvinnornas totala sjukdomsörda. I Europa A, bestående av de västeuropeiska länderna, uppgick alkoholens andel av sjukdomsördan till 11,1 procent för männen och 1,6 procent för kvinnorna.

Trots stora problem med att beräkna alkoholens ekonomiska kostnader för samhället har utredningen låtit initiera en studie om samhällets kostnader för alkoholkonsumtion. Syftet med studien har varit att presentera resultat från tidigare genomförda så kallade "cost-of-illness" studier över alkoholkonsumtion och framförallt, att kritiskt analysera de metoder som använts och diskutera skillnader i resultat utifrån eventuella metodologiska olikheter. En diskussion förs också om framtida svenska kostnader när och om den svenska alkoholkonsumtionen når upp i nivå med den i övriga EU-medlemsländer.

Totalt har fem tidigare studier analyserats, varav en är en svensk studie genomförd i början av 1980-talet. Resultatet av genomgången visar på stora skillnader mellan studierna i de uppskattade kostnaderna för samhället. Den svenska studien ligger högst, med en kostnad som är ca fyra gånger högre jämfört med den studie som redovisar den näst högsta kostnaden. Författarna pekar på en rad olika metodologiska faktorer som kan förklara de stora skillnaderna i uppskattade samhällskostnader.

Alkoholen i vår omvärld

Danmark och Finland har sänkt alkoholskatten på sprit med 45 respektive 44 procent. I Finland sänktes också skatten på vin (10 procent), starkvin (40 procent) och öl (32 procent). I båda länderna var motiveringen för sänkningarna att man därigenom ville undvika en omfattande gränshandel, för Danmarks del med Tyskland och för Finlands del med Estland. I Finland beräknades alkoholkonsumtion öka med 16 procent vid sänkta alkoholskatter, från 11,4 liter år 2003 till 13,1 liter ren alkohol år 2005. Konsumtionen beräknades dock öka även vid oförändrad skatt, från 11,4 liter år 2003 till 12,9 liter ren alkohol år 2005 (+ 13 procent).

Efter skattesänkningarna i Finland har också konsumtionen stigit kraftigt. Försäljningen på det finska detaljhandelsmonopolet (Alko) steg med ca 17 procent under perioden mars – juni jämfört med samma period föregående år. Den största försäljningsökningen uppvisade sprit (+ 30 procent). Vad som hänt i Danmark är mer oklart, eftersom uppgifter om konsumtionsförändringar inte finns att tillgå. Spritförsäljningen i Danmark har dock ökat kraftigt (ca 40 procent) sedan spritskattesänkningen i oktober 2003.

Överväganden och förslag

Arbetet inom EU

Föresättningarna för den tidigare restriktiva alkoholpolitiken har till stor del försvunnit genom det nya öppna Europa. Sverige är en del av EU och måste därför, enligt vår mening, verka inom gemenskapen i alkoholfrågan. Vi föreslår att Sverige intensifierar arbetet med att få till stånd den gemenskapsstrategi för att minska alkoholens skadeverkningar som initierades under det svenska ordförandeskapet. Sverige måste vidare aktivt verka för att, inom ramen för gemenskapen, införa varningstexter på förpackningar som innehåller alkohol. Sverige måste också, enligt vår mening, öka sina ansträngningar i arbetet med att ge de folkhälsomässiga konsekvenserna av olika förslag och beslut större betydelse inom EU. Som ett led i detta arbete bör Sverige arbeta för att bilda allianser med de nordiska och baltiska länderna samt med övriga nya medlemsländer inom EU när det gäller alkoholpolitik.

Kontroll av införsel och vidareförsäljning

Den ökade införseln leder till ökad konsumtion och den illegala vidareförsäljningen bidrar till denna. Det finns ett starkt samband mellan alkoholkonsumtion och brottslighet, främst avseende våldsbrott och rattfylleri. Ett viktigt led i möjligheten att påverka utvecklingen när det gäller den alkoholrelaterade brottsligheten är därför att bekämpa den illegala handeln med alkohol.

Mot bakgrund härav föreslår vi att det inrättas två grupper av tulltjänstemän och poliser, totalt 35 personer, i Skåne län och i Stockholms län, som under tre år uteslutande skall arbeta med att beivra brotten mot alkohollagen och smuggling av alkohol. Projektets styrgrupp bör ledas av Tullverket och därutöver skall polismyndigheterna i Skåne län och Stockholms län samt Riksåklagaren och Skatteverket ingå. Vi vill också se att arbetet för att öka möjligheterna för tullen och polisen och övriga brottsbekämpande myndigheter att samarbeta och gemensamt bedriva underrättelseverksamhet prioriteras och påskyndas och att en utvärdering sker av det projekt som tullen och Åklagarmyndigheten i Malmö genomfört under våren 2004 för att utarbeta arbetsmetoder för att kunna avgöra huruvida införsel sker i privat eller kommersiellt syfte. Med hänsyn till den kraftiga ökning av smuggling och olovliga försäljning av alkohol som skett finns det skäl att se allvarligt på utvecklingen. Vi föreslår därför en höjning av straffskalorna för de grova brotten enligt alkohollagen från fängelse i högst fyra år till fängelse i lägst sex månader och högst sex år och att straffskalan för olovligt innehav av alkoholdrycker höjs till fängelse i högst två år.

En stor del av den illegala handeln med alkohol vänder sig till ungdomar. För att underlätta för polisen att kunna ingripa mot den verksamheten föreslår vi att det införs ett förvaringsförbud för alkohol i butikslokaler då det, enligt uppgift, är ofta förekommande i södra Sverige att försäljning av alkohol sker i s.k. närbutiker. Förbudet skall vara straffbelagt som olovlig dryckeshantering. Vi föreslår också en kriminalisering av det befintliga förvaringsförbudet på restauranger. Den förstärkning av beviskravet som ligger i kravet på att något för att bedömas som olovligt innehav av alkoholdrycker skall vara ett uppenbart syfte att försälja dryckerna bör enligt vårt förslag tas bort. Det har vidare framkommit att en vanlig försäljningskanal när det gäller ungdomars alkoholinköp är genom s.k. ambulande försäljare som åker runt i bilar och levererar efter beställning på mobiltelefon. Det bör, för att underlätta polisens möjligheter att ingripa mot denna handel, införas en möjlighet att förverka egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt alkohollagen. Detta skall göra det möjligt att ta t.ex. bilar och mobiltelefoner, som är viktiga hjälpmedel vid dessa brott, i beslag varefter de ska kunna förverkas.

Begränsningar av tillgängligheten till alkoholdrycker

Det finns starkt vetenskapligt stöd för att olika former av begränsningar av alkoholens tillgänglighet påverkar totalkonsumtionen av alkohol. Det gäller t.ex. antalet försäljningsställen, öppettider och åldersgränser. Mot bakgrund av den förändrade alkoholpolitiska situationen, främst avseende prisinstrumentet och den ökade alkoholkonsumtionen, anser vi att det är av stor vikt att behålla Systembolagets detaljhandelsmonopol. Systembolagets sociala ansvar bör lyftas fram mer i framtiden.

De olika åldersgränserna för inköp på Systembolaget och för servering av alkohol på restaurang kan ifrågasättas. Mot bakgrund av det särskilda skyddet för ungdomen som den svenska alkoholpolitiken eftersträvar och de empiriska belägg som finns när det gäller effekter av åldersgränser för alkoholkonsumtionen finns det skäl att behandla frågan i ett bredare perspektiv där t.ex. även frågan om åtgärder för att skapa mötesplatser för ungdomar kan övervägas. Vi föreslår därför att regeringen ger ungdomsstyrelsen i uppdrag att, i samarbete med kommunförbundet, utreda förutsättningarna för att utveckla alkoholfria mötesplatser för ungdomar i åldrarna 15–20 år.

Skatte- och prispolitiken

För att bryta mönstret med ökad resandeförsel och minskad inhemsk efterfrågan och kunna bibehålla den svenska alkoholpolitikens legitimitet gör vid den bedömningen att en sänkning av skatten på sprit måste ske från den 1 januari 2005. Enligt vår bedömning bör en skattesänkning ske med 40 procent. En skattesänkning av denna storlek beräknas öka spritkonsumtionen med ca 8 procent och den totala alkoholkonsumtionen med ca 2 procent. Även vid oförändrad spritskatt kan dock en ökning av spritkonsumtionen förväntas.

Informationsinsatser mot illegal alkoholantering

Den illegala vidareförsäljningen av alkohol som köps i butiker utomlands har ökat och denna vänder sig ofta till unga människor med dokumenterat hög alkoholkonsumtion. Vi föreslår att en informationsinsats mot illegal alkoholantering genomförs av Alkoholkommittén.

Förpackningar

Den ökade införseln av alkoholdrycker innebär att en mycket stor mängd förpackningar av glas, och plast, för vilka de avgifter som svenska producenter och importörer betalar för återvinning av förpackningsmaterialet inte har betalats, när Sverige. Vi anser att Sverige bör ta initiativ till att man inom EU tar ett samlat grepp för att lösa problemen med återvinning av glas och frågorna om omhändertagande och återvinning av burkar och plastflaskor som bl.a. den ökade införseln av alkoholdrycker för med sig.

Konsekvenser

Den föreslagna sänkningen av skatten kommer sannolikt att medföra en minskning av skatteintäkterna men hur stor denna blir beror på hur stor försäljningsökningen på Systembolaget

och restaurangerna blir. Den föreslagna förstärkningen av tullen och polisen innebär ett behov av ökade resurser som bör kunna tas från redan aviserade omDispositioner av medel från försvarsmakten till rättsväsendet.

Den utvidgade kriminaliseringen och höjningen av vissa straffskalor kan komma att innebära en något ökad belastning på rättsväsendet, samtidigt som förslagen om möjlighet till förverkande av egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt alkohollagen och förslagen om kriminalisering av förvaringsförbud i butikslokaler och restauranger kan innebära att polisens arbete med att bekämpa brotten enligt alkohollagen underlättas.

En nationell kampanj mot illegal alkoholhantering bör, enligt vår mening, kunna finansieras genom den planerade avsättningen av medel från Systembolaget för information och opinionsbildning för att främja en god dryckeskultur.