



Till
Socialtjänstnämnden

Var går gränsen? Svar på remiss från Socialdepartementet angående delbetänkande från Alkoholinförelutredningen

1 bilaga

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden återoppar tjänsteutlåtandet som svar på remissen och överlämnar det till kommunstyrelsen.
2. Omedelbar justering.

Dag Helin

/Peter Carlsten

Sammanfattning

Socialdepartementet har begärt synpunkter på Alkoholinförelutredningens delbetänkande *Var går gränsen?* som handlar om kontroll av införel och vidareföreljning av alkoholödrycker, skatte- och prispolitik m.m.

Vad gäller det mest omdebatterade förslaget om att sänka spritskatten med 40 procent anser förvaltningen att det vore olyckligt om en alkoholskattesänkning skulle rubba prisbalansen 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. Förvaltningen manar därför till försiktighet vid en eventuell skattesänkning och uppmanar även regeringen att pröva alla möjligheter inom EU och i EG-rätten att begränsa den i dag i praktiken obegränsade privata alkoholförseln. Förvaltningen tillstyrker i huvudsak utredningens övriga förslag, men påpekar samtidigt att förslaget om en alkoholskattesänkning med stor sannolikhet leder till ökad alkoholkonsumtion och därmed ökade kostnader för samhället – inte minst för kommunerna.

Ärendets beredning

Ärendet har remitterats till socialtjänstnämnden och stadsledningskontoret för yttrande senast 2004-11-01. Detta tjänsteutlåtandet har utarbetats inom Preventionscentrum Stockholm – Precens.

Bakgrund

Mot bakgrund av den ökande alkoholkonsumtionen i landet, främst p.g.a. resandeförseln inom EU, tillsattes Alkoholförselutredningen 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. Under det första halvåret 2004 har totalkonsumtionen fortsatt att öka och låg vid halvårsskiftet på ungefär 10,6 liter ren alkohol. Särskilt stor är konsumtionsökningen för vin och starköl, men den sjunkande konsumtionstrend som sprit uppvisat sedan 1970-talet har också upphört. Utredningen konstaterar att konsumtionsökningen år 2003 till stor del var resultatet av ökad resandeförsel av alkoholdrycker, framför allt av sprit. 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.

Det finns stora regionala skillnader i hur alkoholdrycker anskaffas i Sverige. År 2003 svarade Systembolaget för knappt 30 procent av den totala alkoholförsäljningen i Skåne, medan andelen var 67 procent i norrlandslänen. Samma år uppvisade Skåne län en drygt fem gånger högre resandeförsel än norrlandslänen.

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.

Danmark och Finland har 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.

Hela delbetänkandet finns att läsa på regeringens hemsida:

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

Förvaltningens överväganden och förslag

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 resandeförsäl.

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 allvarligare 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 hörnstenar. 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 Alkoholinförselutredningen 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 prisbalansen 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 en eventuell skattesänkning.

Förvaltningen anser även att 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.

Bilaga

Sammanfattningen av Alkoholinförselutredningens delbetänkande ”Var går gränsen?”