

5 Insatser internationellt

Utredningens förslag: Sverige skall bygga vidare på den plattform som lagts genom det nordiska samarbetet och arbeta aktivt för att skapa allianser även med nordeuropeiska och baltiska länder. Regeringen måste, för det fall distansförsäljning av alkoholdrycker blir tillåten, ha beredskap för att kunna kontrollera efterlevnaden av skattereglerna när det gäller sådan försäljning.

Utredningens bedömning: Sveriges internationella arbete, främst inom EU, för att lyfta fram de folkhälsomässiga konsekvenserna av olika åtgärder i samtliga relevanta sammanhang måste intensifieras ytterligare. Information om alkoholskatten som ett medel för att begränsa alkoholens skadeverkningar är härvid en viktig uppgift.

5.1 Inledning

Minskade möjligheter att bedriva en nationell självständig alkoholpolitik ökar vikten av att utveckla och förstärka såväl det lokala som det internationella arbetet med alkoholfrågan, inte minst arbetet inom EU. I utredningens delbetänkande redovisades att Sverige driver ett antal viktiga alkoholfrågor inom EU. Dit hör bl.a. frågan om höjda minimiskatter för alkohol inom unionen och arbetet med att utforma en gemensam alkoholstrategi inom densamma.

Flera av medlemsländerna inom EU uppvisar hög alkoholkonsumtion och stor omfattning av alkoholskador. Många av dessa länder har också en dryckeskultur som till viss del liknar den svenska. Det bör därför vara möjligt att tillsammans med dessa länder samt övriga nordiska länder arbeta aktivt för att få gehör för olika alkoholpolitiska förslag. I delbetänkandet föreslogs därför att

Sverige bör arbeta aktivt för att när det gäller alkoholpolitik bilda allianser med de nordiska och baltiska länderna samt med övriga nya medlemsländer inom EU.

Ett samarbete mellan de nordiska länderna har också påbörjats under hösten 2004. Vid ett extra nordiskt ministerrådsmöte i Köpenhamn den 18 oktober 2004 deklarerade Nordiska ministerrådet, de nordiska social- och folkhälsoministrarna, att man skall arbeta tillsammans för att försäkra sig om att folkhälsan och sociala förhållanden ges en högre prioritet i internationella processer och i beslut som berör de nordiska ländernas alkoholpolitiska styrmedel.

När det gäller EU beslutades vid mötet att de nordiska länderna skall driva frågan om att EU skall avskaffa nollskattesatsen på vin, att minimiskatten på alkohol skall höjas samt att skatten på alkoholisk/blanddrycker skall öka. De skall, förutom skattefrågorna, också verka för att kommissionen tar fram en så konkret alkoholstrategi som möjligt. Vidare föreslår de nordiska länderna att de indikativa nivåerna halveras och förändras från att vara indikativa till att bli faktiska kvoter för införsel.

Vid Ekofin-rådets möte den 7 december 2004 presenterade kommissionen sin rapport om alkoholskatter som publicerades i maj 2004 (KOM(2004) 223 slutlig). Sveriges och Finlands finansministrar beskrev i samband med presentationen situationen med kraftigt ökad konsumtion i sitt respektive land. De redogjorde också för den överenskommelse som de nordiska social- och folkhälsoministrarna träffat om att kräva att EU skall avskaffa nollskattesatsen på vin, att minimiskatten på alkohol skall höjas, att skatten på alkoholisk/blanddrycker skall öka samt att de indikativa nivåerna skall halveras och förändras från att vara indikativa till att bli faktiska kvoter för införsel. Rapporten har diskuterats i rådsarbetsgrupp och man planerar att ta upp den på Ekofin-rådets möte i april 2005.

Det pågår för tillfället två tvister mellan kommissionen och Sverige som rör alkohol. Det ena fallet gäller skillnaden i den svenska beskattningen av öl och vin, med lägre skatt på öl än vin. Kommissionen har konstaterat att detta strider mot EG-fördraget genom att beskattningen indirekt skyddar svenskt öl i förhållande till vin från andra medlemsstater. Kommissionen har därför den 14 december 2004 beslutat att stämma Sverige vid EG-domstolen.

Det andra fallet gäller det svenska förbudet mot distansförsäljning av alkoholdrycker till svenska konsumenter. Enligt svensk lag får försäljning av sådana drycker till privatpersoner för

konsumtion endast bedrivs av Systembolaget och av den som har meddelats serveringstillstånd. Kommissionen har den 14 december beslutat väcka talan mot Sverige inför EG-domstolen på grund av detta förbud mot annan privatimport än den som sker genom Systembolagets försorg. Sverige har i sitt svar på kommissionens motiverade yttrande i oktober 2003 gjort gällande att förbudet inte strider mot EU:s lagstiftning eftersom det är en viktig del av detaljhandelsmonopolet och skyddet av folkhälsan. Kommissionen accepterade inte Sveriges svar, utan menar att förbudet är ett oproportionerligt stort hinder för svenska konsumenter att få tillgång till hela EU:s marknad då det finns andra sätt, som inte begränsar handeln mellan medlemsländerna, att skydda konsumenter från alltför stort alkoholintag.

Skatteskillnaden mellan vin och öl diskuteras mer ingående i ett eget avsnitt i kapitel 6. När det gäller distansförsäljning förekommer sådan redan idag men det rör sig hitintills om små mängder (se kapitel 2). Finner domstolen att det svenska förbudet är för långtgående och därför går kommissionen till mötes, kan situationen ganska snabbt förändras. En ändring av den nuvarande ordningen skulle kunna få till följd att en inte obetydlig del av de svenska konsumenternas alkoholinköp utförda i Sverige sker utanför Systembolagets försäljningskanaler. I praktiken skulle utländska leverantörer kunna komma att fungera som detaljister i förhållande till konsumenterna på den svenska marknaden. De alternativa införselkanaler som härigenom öppnas skulle stå helt utanför det i Sverige etablerade systemet för detaljhandel med alkoholdrycker. Hur omfattande en sådan distansförsäljning i ett sådant läge skulle bli är omöjligt att veta. Med beaktande av utvecklingen av såväl transportsektorn som Internethandeln är det emellertid inte svårt att tänka sig att en sådan handel tämligen snabbt skulle kunna ta fart, åtminstone inom Sveriges gränsregioner såsom Öresundsregionen och längs Tornedalen.

Under alla omständigheter skulle en sådan förändring ytterligare försvåra möjligheterna att bedriva en restriktiv alkoholpolitik eftersom detta skulle kunna leda till att Systembolaget som alkoholpolitiskt instrument försvagas med minskade möjligheter att begränsa tillgängligheten till alkohol och att kontrollera att köparna av alkoholdrycker i Sverige är fyllda 20 år.

5.2 Överväganden

Det arbete som resulterat i en överenskommelse mellan de nordiska länderna om att gemensamt inom EU driva frågorna om minimiskatter och införselkvoter är enligt utredningen ett arbete i rätt riktning. Återigen måste det dock poängteras att arbetet skall värderas utifrån ett längre tidsperspektiv. På kort sikt kommer inte mycket att förändras som underlättar för Sverige att bedriva en aktiv alkoholpolitik med höga skatter och låg tillgänglighet.

Om distansförsäljning skulle bli tillåten innebär detta en ytterligare försvagning av de traditionella alkoholpolitiska medlen främst genom en ökad tillgänglighet till alkoholdrycker. Det finns i cirkulationsdirektivet regler om att beskattning vid distansförsäljning skall ske i destinationslandet. För det fall att distanshandel med alkoholdrycker skulle bli tillåten i Sverige är det därför viktigt att det finns en beredskap för att kunna kontrollera efterlevnaden av reglerna om beskattning. En distanshandel utan kontroll skulle leda till ökad tillgänglighet till betydligt billigare alkoholdrycker än på Systembolaget.

Med hänsyn till ovanstående är det, enligt vår uppfattning, väsentligt att Sveriges internationella arbete för att föra fram alkoholproblematiken som en folkhälsofråga förstärks ytterligare. Det är därför av största vikt att Sveriges arbete inom EU har folkhälsofrågan i fokus.

Ett arbete som kan komma att få stor betydelse är det bilaterala samarbetet mellan WHO och Sverige om studier av alkoholens samhälleliga kostnader som påbörjades under hösten 2004. (Se också den av utredningen initierade studien, i bilaga 5, för en genomgång av tidigare genomförda studier i olika länder av de ekonomiska kostnader som alkoholen orsakar samhället.) Tanken med detta samarbetsprojekt är att initiera studier av alkoholens kostnader i olika länder i Europa. I ett första steg genomförs en sådan studie i Sverige tillsammans med experter från WHO. Arbetet i Sverige utförs av SoRAD vid Stockholms universitet på uppdrag av Socialdepartementet. I uppgifterna ingår att komma fram till gemensamma metoder som sedan i nästa steg kan användas för att genomföra liknande studier i andra länder. Detta skulle i slutändan kunna leda till studier runt om i Europa som sannolikt kommer att visa att alkoholens kostnader är stora i flertalet länder. Detta kan i sig bidra till bättre förutsättningar för alkoholpolitiska initiativ inom EU.

När det gäller tobak finns det inom EU stor samsyn om riskerna med tobaksbruk och i många länder har man höjt skatten på tobak vilket lett till minskad förbrukning. Enligt vår mening bör man kunna använda erfarenheter från utvecklingen av synen på tobak som en viktig folkhälsofråga för att förändra synen på riskerna med alkoholbruk.

6 Befolkningsinriktade (primärpreventiva) åtgärder på nationell nivå

Tillgänglighets- och prisinstrumentet

6.1 Inledning

Som framkom ovan finns det idag goda vetenskapliga belägg för att befolkningsinriktade, även kallade generella åtgärder, är nödvändiga och de allra viktigaste medlen för att kunna påverka nyrekryteringen till grupperna storkonsumenter och alkoholmissbrukare. Det finns emellertid en mängd olika tänkbara förebyggande insatser med olika grad av effektivitet. De kan grovt delas upp i sådana som försöker begränsa alkoholens tillgänglighet (inklusive höga alkoholpriser) och sådana som försöker reducera efterfrågan, dvs. åtgärder som syftar till att förändra individens attityder och beteende, huvudsakligen genom information/upplysning och undervisning. Till detta kan läggas den allmänpreventiva kontroll som sker genom lagstiftning, tillsyn och de kontrollåtgärder som genomförs av polis och tull för att upprätthålla lag och ordning.

Det bör också poängteras att även om många av dessa primärpreventiva åtgärder har hela befolkningen som målgrupp genomförs en hel del insatser som riktar sig till vissa grupper av denna eller fokuserar olika situationer där man, av olika anledningar, bör vara mycket försiktig med, eller helt avstå från alkohol. Vissa av de åtgärder som redovisas i detta och kommande kapitel kan genomföras såväl på nationell som på regional/lokal nivå. Detta gäller exempelvis öppettiderna på restauranger, som dels regleras i alkohollagen, dels av kommunerna som kan ge tillstånd till längre eller kortare öppethållande.

I delbetänkandet redogjordes för de första fem punkterna i den lista över de tio mest effektiva åtgärderna som sammanställts av en internationell grupp alkoholforskare, ledd av Thomas Babor, och år 2003 givits ut i samarbete med Världshälsoorganisation (WHO), liksom utredningens förslag och överväganden inom dessa områden. Utredningen har funnit skäl att ytterligare behandla dessa områden och nedan följer en redogörelse för de bedömningar och

förslag som utredningen nu lämnar. Tillsyn enligt alkohollagen är en viktig del av det alkoholförebyggande arbetet, inte minst när det gäller lokal tillgänglighetsbegränsning. I kapitlen 16–18 behandlas frågor om folköl, servering och tillsyn mer ingående. Primärpreventiva insatser inom informations- och inom trafikområdena (allmänprevention) behandlas i två separata kapitel (13 och 14).

6.2 Statligt monopol på detaljhandel och begränsningar av antalet försäljningsställen

Bortser man från restaurangerna säljs alla alkoholdrycker som är starkare än 3,5 volymprocent lagligen endast genom det statliga detaljhandelsmonopolets butiker (Systembolaget AB). Detaljhandel med folköl är tillåten om verksamheten bedrivs i en lokal som är godkänd som livsmedelslokal enligt livsmedelslagen samt om matvaruförsäljning bedrivs i densamma.

Tillgängligheten till alkoholdrycker i Sverige har ökat genom att öppettiderna och antalet försäljningsställen ökat. Förändringarna på Systembolaget motiveras med legitimitetsskäl. Förbättrad service genom fler butiker, med öppettider som är anpassade efter svenskens arbetsrytm och inköpsvanor med självbetjäning, som lett till minskade köbildningar, anses öka allmänhetens tilltro till Systembolaget.

Dessa åtgärder har emellertid bidragit till att alkoholkonsumtionen ökat under senare år. Detta gäller särskilt utbyggnaden av allt fler självbetjäningsbutiker. Det är väl dokumenterat att en förändring från försäljning över disk till självbetjäning leder till en, totalt sett, ökad försäljning och därmed ökad alkoholkonsumtion (se Skog, 2000). Men Systembolagets förändringar är långtifrån de viktigaste orsakerna till de senaste årens konsumtionsökning.

Som utredningen redogjort för i delbetänkandet är det en balansgång då det gäller hur långt man skall gå i strävandena efter att förbättra servicen och, i förlängningen, folks välvilliga inställning till Systembolaget. Å ena sidan ökar konsumtionen med sådana åtgärder, å andra sidan kan ett detaljhandelsmonopol på sikt inte överleva om det inte anpassas i takt med att omvärlden förändras. De åtgärder som genomförts har, enligt utredningen, varit viktiga och motiverade i syfte att stärka detaljhandelsmonopolet inför framtiden. Om dessa förändringar inte hade genomförts hade

Systembolagets ställning idag varit svagare förankrad, såväl bland allmänheten som bland beslutsfattare.

Framtiden för detaljhandelsmonopolet är likväl fortfarande osäker. Mot bakgrund av detta anser vi att det finns goda skäl att ytterligare lyfta fram de viktiga alkoholpolitiska uppgifter som detaljhandelsmonopolet har. Här avses både Systembolagets roll att motverka försäljning av alkoholdrycker till personer under 20 år (i den senast genomförda så kallade provköpsstudien fick 83 procent av köparna i åldern 20–25 år visa legitimation) och, framför allt, Systembolagets roll som bärare av den under senare år hårt ansatta desintresseringsprincipen. Denna är, enligt vår uppfattning, en av de allra viktigaste principerna inom den svenska alkoholpolitiken, nämligen att ge det kommersiella vinstintresset ett litet och kontrollerbart utrymme. Konkurrens och vinstintresse är dynamiska krafter som leder till aktiv försäljning och därmed driver upp konsumtionen. Idag är Systembolaget den enda av samtliga aktörer på alkoholmarknaden som inte drivs av vinstintresse.

Det bör med all tydlighet framgå för svenska folket att motivet för detaljhandelsmonopolet i första hand är att sälja alkoholdrycker med socialt ansvar, vari ingår att upprätthålla åldersgränsen. Enligt Babor m.fl. (2003) underlättas arbetet med att inte sälja alkoholdrycker till underåriga och till berusade om det inte förekommer privata vinstintressen.

För att möta en framtid, med försvagat prisinstrument och sannolikt ökade alkoholproblem bedömer utredningen det således vara av stor vikt att behålla Systembolagets detaljhandelsmonopol. Ett avskaffande av monopolet, genom en liberalisering med försäljning av alkoholdrycker i livsmedelsbutiker, skulle öka tillgängligheten av alkoholdrycker och därmed leda till ytterligare stegrad konsumtion.

6.3 Åldersgränser för inköp av alkoholdrycker

Utredningens förslag: Åldersgränsen för servering av alkoholdrycker och för inköp av folköl i detaljhandeln höjs från 18 till 20 år.

6.3.1 Utgångspunkter och bakgrund

Åldersgränsen för inköp av alkoholdrycker i Systembolagets butiker är 20 år, medan den för servering av alkoholdrycker och inköp av folköl är 18 år. I de flesta av de 15 länder som var medlemmar i EU före den 1 maj 2004 är åldersgränsen för försäljning liksom för servering av alkoholdrycker på restaurang 16 eller 18 år. I flera länder, nämligen Tyskland, Nederländerna och Österrike är åldersgränsen 18 år för försäljning och servering av sprit, men 16 år för försäljning och servering av vin och öl. För Storbritannien gäller en 16-årsgräns för servering av vin och öl (dock endast om man samtidigt beställer in mat). I USA tillämpar, sedan 1988, alla delstater en 21-årsgräns för servering och inköp av alkoholdrycker.

Den i USA höjda åldersgränsen till 21 år, som infördes olika år mellan 1976 och 1988 i de delstater som tidigare tillämpade en 18-, 19- eller 20-årsgräns, har gett upphov till en hel del forskning om effekter av höjda åldersgränser. Dessa studier visar genomgående på goda resultat. De höjda åldersgränserna har lett till minskad alkoholkonsumtion bland ungdomar, minskad förekomst av rattfylleri och minskat antal trafikolyckor (Klepp, m.fl., 1996; Wagenaar & Toomey, 2000; för en översikt, se Babor, 2003). Studier visar också att effekten i form av minskade trafikolyckor fortsatte även efter att de som vid lagändringen var under 21 år uppnått och passerat denna ålder (se t.ex. O'Malley & Wagenaar, 1991).

I Danmark introducerades en åldergräns på 15 år för inköp av alkoholdrycker i detaljhandeln den 1 juli 1998. Dessförinnan (från 1970 och framåt) förekom ingen åldersgräns överhuvudtaget. En utvärdering visade på tydliga minskningar av andelen barn och tonåringar under 15 år (11–14-åringar) som druckit alkohol (under senaste månaden) efter införandet av 15-årsgränsen. Från 1997 till 2000 sjönk andelen med 39 procent. Även bland 15–17-åringarna minskade andelen som druckit alkohol (under den senaste månaden). Denna minskning uppgick till 17 procent från 1997 till

2000 (Möller, 2002). Att andelen minskade även i dessa åldrar över 15 år tyder, enligt författaren, på att införandet av åldersgränsen inte bara haft en direkt effekt utan även en indirekt sådan i form av ökad uppmärksamhet på alkoholkonsumtion bland unga människor, inte minst bland föräldrar till tonårsbarn, vilket blev följden av den debatt och uppmärksamhet som frågan väckte år 1998.

År 1969 sänktes i Sverige myndighetsåldern från 21 till 20 år. I samband med den översyn av olika lagar som innehåller regler knutna till åldersgränser som då företogs ansågs det inte finnas tillräckliga skäl att bryta sambandet mellan myndighetsåldern och inköpsåldern för rusdrycker i detaljhandeln. Inför sänkningen av myndighetsåldern till 18 år anförde Alkoholpolitiska utredningen, SOU 1974:91, att vid en alkoholpolitisk bedömning talade vissa omständigheter för att myndighetsålder och inköpsålder bör vara densamma, nämligen att den civilrättsliga handlingsförmågan, värnpliktsålder, rösträttsålder och äktenskapsålder är knutna till myndighetsåldern. Å andra sidan finns alkoholpolitiska aspekter som att någon alkoholkonsumtion av betydelse inte skall förekomma när det gäller ungdomen och att unga, framför allt, kommer över alkohol genom att äldre kamrater köper åt dem. En sänkning av inköpsåldern skulle medföra starkt ökad åtkomlighet av alkohol i känsliga åldrar och skulle dessutom kunna uppfattas som en opinionsyttring från samhället. De alkoholpolitiska riskerna måste därför bedömas som allvarliga. Alkoholpolitiska utredningen fann att övervägande skäl talade för att inköpsåldern för starkare alkoholdrycker skulle behållas oförändrad samt att inte heller inköpsåldern för mellanöl, 18 år, borde ändras.

Alkoholpolitiska kommissionen behandlade frågan om åldersgränser i SOU 1994:24 och föreslog därvid bl.a. att åldersgränsen för servering av alkoholdrycker skulle höjas från 18 till 20 år. Kommissionen menade dock att 18-årsgränsen för butiks-försäljning och servering av öl klass II borde finnas kvar. Detta skulle kunna innebära att det uppstod en marknad för restauranger med öl klass II som starkaste dryck och som vänder sig till ungdomar i åldersgruppen 18–20 år, en utveckling som kommissionen ansåg vara att föredra framför att gynna de serveringar som vänder sig till samma åldersgrupp och har starkare alkoholdrycker i sitt utbud.

6.3.2 Ungas alkoholkonsumtion på restaurang

Många unga män och kvinnor, under 20 år, är flitiga restaurangbesökare: 18–19-åringar är, efter 20–24-åringar, den grupp som oftast dricker alkohol på restaurang eller på pubar/barer. Detta redovisades i delbetänkandet (SOU 2004:86) som också visade att 51 procent av 18–19-åringarna (61 % av 20–24-åringarna) dricker på restaurang eller på pubar/barer minst en gång i månaden, 12 procent minst en gång i veckan (14 % av 20–24-åringarna). Motsvarande andelar för åldrarna 16–80 år var 26 procent (minst en gång i månaden) respektive 5 procent (minst en gång i veckan).

Det finns goda skäl att anta att 18–19-åringarnas ofta förekommande besök på pubar och barer är en viktig bidragande orsak till den, för många i denna grupp, alltför höga konsumtionen av alkohol. Även i åldersgruppen 16–17 år förekommer restaurangbesök med konsumtion av alkohol: 10 procent av pojkarna och 6 procent av flickorna svarade i den undersökning som analyserades i delbetänkandet att de dricker på restaurang minst en gång i månaden. Det visade sig också att andelen storkonsumenter ökade med ökat antal uppgivna restaurangbesök. Bland t.ex. de 18–19-åriga män som besöker krogen minst en gång i månaden uppgick andelen storkonsumenter till 20 procent, men bland dem som besökte krogen mer sällan eller aldrig till drygt 1 procent (1,2 %). Även bland 18–19-åriga kvinnor framkom samma tydliga mönster. Nära 17 procent av dem med minst ett besök per månad var storkonsumenter, jämfört med knappt 4 procent (3,8 %) av dem som gjorde färre besök.

Ungdomar med ofta förekommande restaurangbesök är närmast att betrakta som en särskild riskgrupp. Liknande resultat har redovisats tidigare. Köhlhorn (1998) visade genom analyser av data från 1988–90 att alkoholvanorna var den mest betydelsefulla faktorn för att förklara frekventa restaurangvanor: de som gick oftast på restaurang och de som drack mest på sådana ställen var ofta storkonsumenter (se Köhlhorn, 1998).

6.3.3 Ungas konsumtion av folköl

Konsumtionsundersökningar av ungdomar i åldersgruppen 16–19 år visar att bruket av folköl minskat sedan mitten av 1990-talet, både mätt i antal liter och som andel av den totala konsumtionen.

År 1994 stod folkölet (omräknat i ren alkohol) för ca 28 procent av pojkarnas totala alkoholkonsumtion och för ca 23 procent av flickornas konsumtion. År 2003 hade andelarna minskat till 12 respektive 8 procent (CAN, 2004).

Enligt CAN:s årliga skolundersökningar av elever i årskurs 9 framgår att folköl och sprit svarade för ungefär lika stor andel, i ren alkohol, av pojkarnas beräknade genomsnittliga årskonsumtion under perioden 1989 till 1994 samtidigt som konsumtionen av båda dryckerna och totalt sett ökade. Därefter minskade spritkonsumtionen under de närmaste följande två åren, varefter en ny ökning inträffade. År 1998 var sprit- och folkölskonsumtionen åter av ungefär samma storlek. Under åren 1999 till 2002 noterades dock en förskjutning mot ökad spritkonsumtion. Under de senaste åren (efter år 2000) kan en nedåtgående trend för pojkarnas totala alkoholkonsumtion påvisas, som till stor del beror på minskad folkölskonsumtion. Även spritkonsumtion tycks ha avtagit. År 2002 uppgav pojkarna att de drack i genomsnitt 1,2 liter folköl och 1,7 liter sprit. År 2004 hade dessa mängder minskat till 0,6 respektive 1,2 liter (ren alkohol).

Flickornas årskonsumtion, mätt i ren alkohol, är betydligt mindre än pojkarnas, men har under den redovisade perioden fördubblats, från 1,4 till 2,8 liter ren alkohol. Det mest framträdande draget är spritdryckernas allt mer dominerande andel av flickornas alkoholinlag, från ca 0,6 liter år 1994 till 1,1 liter år 2004. Årskonsumtionen av folköl bland flickorna ökade mellan 1989 och 1995 från 0,4 till 0,7 liter ren alkohol men har därefter minskat till 0,3 liter under år 2004. Flickornas totala alkoholkonsumtion har inte, som pojkarnas, minskat under de senaste åren utan ligger under år 2004 kvar på ungefär samma nivå som under 2001 och 2002 med de hitintills högsta uppmätta konsumtionsnivåerna (se också kap. 2).

Under våren 2004 utfördes första delen av en stor provköpsstudie i ett samarbetsprojekt mellan Svensk Dagligvaruhandel, Alkoholkommittén och Statens folkhälsoinstitut. Studien är nationell och den största som gjorts i Sverige. Sammanlagt genomfördes under år 2004 ca 2 000 provköp av folköl av ett privat undersökningsföretag med rutin och erfarenhet från liknande verksamhet. Vid den första undersökningsperioden, under våren 2004, godkändes 51,4 procent av butikerna. Under sista kvartalet 2004 genomfördes en andra undersökning och vid denna framkom

att endast 45,6 procent av butikerna kontrollerade åldern vid folkölsförsäljning.

6.3.4 Överväganden

Det finns, som utredningen ser det, egentligen inte några goda skäl till att åldersgränserna på Systembolaget, restauranger och för inköp av folköl skiljer sig åt. En av hörnpelarna i den svenska alkoholpolitiken är att verka för alkoholfria ungdomsår. I den nationella handlingsplanen står att skyddet för barn och ungdom är särskilt viktigt. Detta gäller såväl vid generella insatser som insatser för särskilt utsatta grupper eller grupper med riskbeteende (prop. 2000/01:20). Forskning visar på ett samband mellan tidig alkoholdebut, eller avancerade alkoholvanor i unga år och riskfyllda alkoholvanor senare i vuxenlivet (t.ex. Andersson, 1998; Andréasson m.fl., 1991; Grant & Dawson, 1998; Pape & Hammer, 1996; Pedersen, 1998). Nyligen publicerade forskningsrön visar vidare att ungdomar som inte vuxit färdigt är särskilt känsliga för alkoholens effekter på hjärnan (Brown m.fl., 2000; White m.fl., 2002).

Restauranger säljer alkoholdrycker med ungefär samma alkoholstyrka som Systembolaget, även om det finns en del restauranger som enbart har serveringstillstånd för vin och öl. Restaurangförsäljningen har, i stort sett, ökat stadigt under flera decennier. Mot bakgrund av vad som ovan angetts om ungas alkoholvanor på restaurang och de empiriska belägg som finns när det gäller effekter av åldersgränser på alkoholkonsumtionen finns det goda skäl till att anta att en höjning av åldersgränsen för servering av alkoholdrycker i sig skulle leda till minskad alkoholkonsumtion i den berörda åldersgruppen. Skall en sådan förändring genomföras krävs dock, enligt vår uppfattning, att man skapar alternativa mötesplatser för ungdomar. Vi betonade i delbetänkandet att frågan om åldersgränsen bör betraktas i ett bredare perspektiv med särskilt fokus på skyddet för ungdomen och föreslog att regeringen skulle ge Ungdomsstyrelsen i uppdrag att i samarbete med Svenska Kommunförbundet utreda förutsättningarna för att utveckla alkoholfria mötesplatser för ungdomar i åldrarna 15–20 år. Regeringen har, i budgetpropositionen för år 2005, angivit att man har för avsikt att ge Ungdomsstyrelsen i uppgift att under åren 2006 och 2007 genomföra riktade insatser till ungdomar i riskmiljöer och stödja utvecklingen av drogfria ungdomslokaler i utsatta områden samt att

kostnaderna kan beräknas till 40 miljoner kronor det förstnämnda året och det följande till 85 miljoner kronor.

Med hänsyn till att regeringen nu har aviserat en satsning på utveckling av alkohol- och drogfria mötesplatser för ungdomar anser vi att det finns förutsättningar för att föreslå en höjning av åldersgränsen för servering av alkoholdrycker.

Som redovisas i kapitel 16 är folköl en dryck som många ungdomar under 18 år dricker. Enligt CAN:s skolundersökning år 2003 bestod i årskurs 6 ca 25 procent av pojkarnas och ca 15 procent av flickornas totala alkoholkonsumtion av folköl. En möjlighet att begränsa denna tillgänglighet till folköl för barn och ungdomar är genom en höjning av inköpsåldern för folköl från 18 till 20 år då en sådan förändring skulle innebära att spridningseffekten inte når lika långt ner i åldrarna som vid en åldersgräns på 18 år. Den folköl som underåriga dricker anskaffas oftast av andra än dem själva, t.ex. äldre kamrater. Mot bakgrund av det mycket starka intresset av att barn och ungdomstiden skall vara fri från alkohol och de empiriska belägg som finns när det gäller effekter av åldersgränser för alkoholkonsumtionen anser vi att inköpsåldern för folköl bör höjas från 18 till 20 år.

6.4 Öppethållande

Systembolaget beslutar om tider för öppethållande i systembutikerna enligt de riktlinjer som har beslutats av riksdagen. Öppettiderna varierar något mellan olika butiker, men samtliga butiker är öppna vardagar mellan kl. 10.00 och 18.00 och lördagar kl. 10.00–13.00. Många butiker har dessutom öppet längre tider under någon eller några vardagar, dock längst till kl. 20.00 och som längst till kl. 15.00 under lördagar. För folkölsförsäljningen gäller samma öppettider som de livsmedelsbutiker de säljs i har.

Öppettiderna för alkoholförsäljning avseende drycker starkare än folköl på restaurang kan enligt Alkohollagen tidigaste påbörjas kl. 11.00 och skall normalt avslutas senast klockan kl. 01.00. Kommunerna kan dock bestämma andra tider. Allt fler restauranger har exempelvis öppet även efter kl. 01.00. De allra flesta av dessa har öppet till kl. 03.00. År 1995 var antalet 1 170 och år 2003 uppgick de till 2 074, alltså en ökning med 77 procent. Under åren 2000–2003 har antalet restauranger som har öppet även efter kl. 03.00 legat på i genomsnitt knappt 34 stycken. När det

gäller öppettiderna på restaurang diskuteras dessa mer ingående i det kapitel som rör servering av alkoholdrycker (kap. 17).

6.5 Alkoholbeskattning

Utredningens förslag: För att bryta mönstret med ökad resandeförsäl och minskad inhemsk försäljning liksom för att minska incitamentet för den illegala handeln med alkoholdrycker är det, för att bibehålla den svenska alkoholpolitikens legitimitet, nödvändigt att sänka skatten på öl, vin och andra jästa drycker än öl eller vin. En sänkning av skatten på dessa drycker med trettio procent bör genomföras från den 1 januari 2006.

6.5.1 Bakgrund

Ingen annan alkoholpolitisk kontrollåtgärd har blivit föremål för så många undersökningar som pris- och skatteinstrumentet. De studier som genomförts har visat på ett negativt förhållande mellan pris och försäljning av alkohol. När alkoholpriset stiger, sker en minskning av alkoholförsäljningen och vice versa. Försäljningen av alkoholdrycker är således, som den av de flesta varor, priskänslig. En översikt av forskningsresultat på området har nyligen sammanställts i den tidigare ofta nämnda boken *”Alcohol: no Ordinary Commodity”* (Babor m.fl., 2003). Angående undersökningar om relationen mellan alkoholpriser och försäljning i Norden hänvisas till boken *”The effects of Nordic alcohol policies”* (Room, red. 2002). Priset anses i dessa kunskapsöversikter vara den allra viktigaste samhälleliga bestämningsfaktorn för alkoholförsäljningen.

I en nyligen presenterad WHO-studie av kostnadseffektivitet för olika insatser för att förebygga ohälsa och för tidig död orsakade av alkohol visade det sig att, inom WHO-regionen Europa A (de västeuropeiska länderna) framkom alkoholbeskattning som den mest kostnadseffektiva av samtliga studerade insatser (Chisholm m.fl., 2004; se också kap. 7 och 11).

Prisets betydelse för svenskarnas alkoholinköp har blivit allt tydligare under senare år, i takt med att införselkvoterna höjts och slutligen avskaffats, vilket inneburit att tillgången på billig alkohol

från utlandet ökat. Detta har lett till att en allt större del av den alkohol som konsumeras i Sverige inhandlats utomlands, vilket har fått till följd att betydelsen av de, jämförelsevis, höga svenska alkoholpriserna för att begränsa konsumtionen, har minskat under senare år. Det tydligaste beviset för detta ser vi i södra Sverige, framför allt i Skåne. På grund av den geografiska närheten till billig alkohol i Danmark och Tyskland är konsumtionen av resande-införd alkohol i Skåne betydligt större än konsumtionen av alkohol som köpts på Systembolaget och restauranger. Denna utveckling har fört med sig att den totala alkoholkonsumtionen, sedan mitten av 1990-talet, ökat i hela landet, men att ökningen har varit störst i Skåne och minst i norra Sverige.

De ökade möjligheterna till införsel av alkoholdrycker från andra länder var den främsta orsaken till att alkoholskatten på starköl sänktes år 1997. Sänkningen uppgick till 39 procent. Samtidigt slopades den tidigare jämförelsevis lägre skatten för folköl, så att all öl därefter beskattades efter dryckernas alkoholinnehåll och skattefrihet för allt öl upp till 2,8 volymprocent infördes. Den nya alkoholskatten på öl (>2,8 volymprocent) innebar en alkoholskatt på 1,45 kronor per volymprocent och liter. Dessa förändringar ledde till att medelpriset för starköl blev ca 17 procent lägre (januari 1997 jämfört med i december 1996) medan det starkare folkölet (ca 3,5 volymprocent) blev ca 10 procent dyrare. Från och med den 1 januari 1998 är skatten på öl, med över 2,8 volymprocent 1,47 kronor per liter för varje volymprocent alkohol (147 kr per liter ren alkohol). Även skatten på vin har sänkts. Den 1 december 2001 sänktes den med 19 procent, vilket innebar en prissänkning med ungefär 5 kronor per vinflaska.

De svenska alkoholskatterna på sprit, vin, öl och mellanklass-produkter över 15 volymprocent redovisas, tillsammans med motsvarande skatter i Sveriges grannländer i EU och Norge, i tabell 6.1.

Tabell 6.1. Punktskatter på olika alkoholdrycker i Sverige och i våra grannländer inom EU samt Norge år 2004, i kronor per volymliter för respektive dryck med de angivna alkoholstyrkorna.
(Valutakurser: 1 Euro=9,085 kr, 1 dansk krona=1,22 svenska kronor)

Alkoholdryck	Sverige	Finland	Danmark	Tyskland	Polen	Estland	Litauen	Lettland	Norge
Sprit (40 %)	200,6	102,7	73,2	47,4	35,0	33,7	33,7	30,8	244,6
Öl (5 %)	7,4	8,8	3,1	0,9	1,6	1,6	0,9	0,9	19,9
Vin*	22,1	19,3	7,5	0,0	2,7	6,0	3,9	4,2	47,9
Mellanklassprodukter > 15 vol. %	45,2	38,5	12,9	13,9	5,4	9,3	6,1	9,8	59,8

Minimiskatten inom EU är för sprit ca 20 kr per liter (40 %), 0,85 kr per liter öl (5 %) och 4,1 kr per liter för mellanprodukter. Vinskatten är 0 kr.

*: Vanligt bordsvin, ofta ca 12 volymprocent. Flera länder använder sig av nedsatta skattesatser för svagare vin men den faktiska alkoholhalten får då inte överstiga 8,5 volymprocent. I Sverige gäller den i tabellen angivna skatten inom intervallet >8,5–15 vol. %, i exempelvis Danmark inom intervallet >6–15 och i Finland >8–18 vol. %. I Tyskland och Danmark tillämpas olika skattesatser på vin och mousserande vin, i tabellen avses skattesatsen för vin. I Norge baseras skatten för alkoholdrycker över 4,75 vol. % enbart på alkoholstyrkan. I exemplet avses skatten för de i tabellen angivna volymprocenten och för mellanklassprodukter 15 vol. %.

Inom EU finns gemensamma skatterättsliga krav. I direktivet (Dir.92/84EEG), om tillnärmning av punktskattesatser på alkohol och alkoholdrycker, fastställs minimipunktskatter på alkohol och alkoholdrycker. Dessa är emellertid mycket låga och har inte höjts sedan direktivet trädde i kraft den 1 januari 1993. Kommissionen kom i maj 2004 ut med en, sedan länge utlovad, rapport om alkoholskatter (KOM(2004) 223 slutlig) vilken är viktig för att alkoholskattefrågan skall tas upp till diskussion inom EU. Denna innehöll inte något förslag till direktiv, men angav att medlemsstaterna, för att minimiskatterna inte skall bli verkningslösa, kan överväga att höja skatterna i takt med inflationen, som mellan januari 1993 och januari 2003 varit 24 procent inom EU. Kommissionen förklarar i rapporten vidare att man önskar en bred debatt om frågan inom EU:s olika organ. De nordiska länderna enades, som tidigare nämnts, vid ett folkhälsoministtermöte i

Köpenhamn i oktober 2004 om att kräva höjda minimiskatter på alkohol samt ett avskaffande av nollskattesatsen på vin inom EU.

I delbetänkandet föreslogs att skatten på spritdrycker skulle sänkas med 40 procent från och med den 1 januari 2005. En sådan sänkning skulle leda till, i medeltal, 29 procent lägre spritpriser på Systembolaget, men med större relativa sänkningar för brännvin och vodka eftersom Systembolagets inköpspris för dessa drycker är lägre jämfört med andra spritdryckstyper och skatten därmed svarar för en större del av priset jämfört med övriga spritsorter. Systembolagets försäljning av spritdrycker beräknades, efter en sådan sänkning, öka med ca 40 procent och den totala alkoholkonsumtionen med 2–3 procent. En skattesänkning av nämnda storlek skulle inte leda till att resandeförseln upphör, men målsättningen med förslaget var att bryta det nuvarande inköps- och konsumtionsmönstret, så att resandeförseln hamnar på en lägre och mer stabil nivå än för närvarande. Det allra mesta av denna minskning skulle gälla spritinförseln. Ingen förändring av vin- och ölskatten föreslogs i delbetänkandet, där det vidare angavs att utredningen fortsätter sitt arbete och att ändrade omständigheter kan leda till ytterligare skatteförslag i slutbetänkandet.

6.5.2 Öl- och vinskatten

Inledning

Från och med den 1 januari 1998 är skatten på öl, innehållande mer än 2,8 volymprocent alkohol, 1,47 kronor per liter för varje volymprocent, dvs. 147 kronor per liter ren alkohol. Den svenska skatten på vanligt vin (8,5–15 volymprocent) är 22,08 kronor per liter. För ett vin med alkoholstyrkan 12,6 procent (genomsnittet på Systembolaget år 2004) uppgår skatten i ren alkohol till ca 175 kronor per liter.

Enligt kommissionen är denna skillnad i den svenska beskattningen av öl och vin alltför stor genom den lägre skatten på öl än vin. Detta menar kommissionen, indirekt, skyddar svenskt öl vid konkurrens med vin från andra medlemsstater, vilket strider mot EG-fördraget. Denna tvist har pågått sedan år 2000. Efter den första uppmaningen sänkte Sverige, den 1 december 2001, skatten på vin med ca 19 procent. Kommissionen har nyligen, den

14 december 2004, beslutat att väcka talan mot Sverige inför EG-domstolen i denna fråga.

Den svenska vinskatten är ca 2,9 gånger högre än den danska (efter skattesänkningen i Danmark). De baltiska länderna och Polen uppvisar ännu lägre vinskatt än vår nämnda nordiska granne och Tyskland har ingen vinskatt överhuvudtaget. Den svenska ölskatten är, efter den nyligen genomförda skattesänkningen i Danmark (se avsnitt om den danska situationen nedan) drygt 2,4 gånger så hög som den danska och ca 8 gånger högre än den tyska. De baltiska länderna uppvisar, liksom Polen, även de avsevärt lägre ölskatter än den svenska (se ovan tabell 6.1).

I delbetänkandet nämndes att det kan bli aktuellt att föreslå ytterligare förändringar av skattesatser. Flera faktorer, förutom effekterna av skattesänkningar på konsumtionen av olika alkohol-drycker, har vägts in vid bedömningen av behovet av skatteförändringar avseende vin och öl. En är utvecklingen av resandeförseln och Systembolagets försäljning. En annan den danska situationen, med då aktuella planer på att ytterligare sänka alkoholskatterna, något som nu också genomförts. Erfarenheterna från Finland, efter skattesänkningarna, har också beaktats. Ytterligare en faktor som tagits med vid bedömningen är vad som kommer att hända utredningens förslag i delbetänkandet om att polisen och tullen skall tillföras ytterligare resurser för att bekämpa den illegala alkoholhandeln.

Utvecklingen när det gäller införsel och inhemsk försäljning av alkoholdrycker

Införseln av sprit och öl har fortsatt att öka relativt kraftigt, medan införseln av vin endast uppvisar en mindre stegring. Även smugglingen har fortsatt att öka. Detta gäller framför allt öl men även sprit. Den kriminalunderrättelsebaserade kartläggning av illegal alkoholhantering som under hösten år 2004 genomfördes av Rikskriminalpolisen och Tullverket bekräftar bilden av omfattande illegal alkoholhantering med allt från småskalig, icke-organiserad vidareförsäljning till storskalig organiserad brottslighet. Den illegala alkoholhanteringen förekommer i hela landet, men, enligt rapporten ökar graden av organiserad brottslighet bakom den illegala alkoholhanteringen ju längre söderut i landet man kommer. I mellersta och norra Sverige förekommer mindre nätverk,

bestående av 2–3 personer, som använder samma fordon för insmuggling och transporter (Rikskriminalpolisen och Tullverket 2004).

För år 2004 beräknades den inhemska spritförsäljningen (Systembolaget och restauranger) svara för drygt 40 procent av den totala anskaffningen av sprit. Motsvarande andelar för starköl och vin skattades förväntades uppgå till drygt 60 respektive 70 procent. Systembolagets försäljningsandel av den totala anskaffningen har minskat mest för sprit (från ca 44 % år 2003 till 35 % år 2004) följd av starköl (från 47 till 42 %). Systembolagets vinförsäljning svarade för nästan lika stor andel år 2004 som år 2003 (ca 64 %). Merparten av övrig anskaffning avser resandeförsel. I detta sammanhang bör också nämnas att folkölsförsäljningen fortsätter att minska. Under år 2004 sjönk försäljningen med 14 procent jämfört med år 2003. Sedan år 1995 har folkölsförsäljningen nästan halverats. Det är sannolikt att en förklaring till denna minskning, och även den minskade lättölsförsäljningen, är den ökade försäljningen av bordsvatten. En annan förklaring är den ökade starkölsförsäljningen på Systembolaget och den ökade resandeförseln av starköl. Den sammanlagda detaljhandelsförsäljningen av starköl och folköl i Sverige har inte ökat under perioden 1995 till 2004 utan ligger, i ren alkohol, kvar på ungefär samma nivå (ca 2,0 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre). I volymliter har detaljhandelsförsäljningen av starköl och folköl sjunkit med ca 16 procent, detta under en period med, totalt sett, billigare öl i Sverige. Inte heller restaurangförsäljningen av starköl uppvisar öknings under denna period, utan en relativt stabil nivå.

En omständighet som har betydelse för omfattningen av svenskarnas inköp av öl i Tyskland är att de erbjuds att under-teckna en exportförklaring, som innebär att de inte behöver betala den tyska pantavgiften. Detta medför att priset för öl köpt i Tyskland, förutom den skillnad som finns med hänsyn till skattenivån, blir ännu lägre. EG-domstolen har fastslagit att Tysklands retursystem för burkar och bestämmelser om pant strider mot EG-lagstiftningen och landet har därför antagit en ny lag om pantsystem. Den nya lagen skall träda i kraft i maj 2005 och från maj 2006 skall det finnas ett landstäckande retursystem med pant för engångsförpackningar. De nya bestämmelserna innebär att tomma engångsflaskor och burkar av plast, glas och metall för öl, mineralvatten och läsk, kan lämnas tillbaka i alla affärer som säljer den typen av produkter. Panten kommer, för varje förpackning,

vara 25 cent. Även andra EU-länder har haft synpunkter på den nya tyska förpackningsförordningen, t.ex. har den danska regeringen gjort gällande att den tyska pantplikten måste omfatta även utländska konsumenters inköp och att det därför inte skall vara möjligt för dessa att undgå att betala pantavgift genom att underteckna en exportförklaring. Det är dock ännu oklart huruvida den nya tyska förpackningsförordningen kommer att innebära att utländska konsumenter måste betala tysk pantavgift. Om den medför en sådan förändring skulle det kunna få betydelse för hur svenskarnas införsel av alkoholdrycker, speciellt öl, från Tyskland utvecklas framöver.

Den danska situationen

Det danska skattedepartementet (Skattedepartementet, 2004) presenterade i oktober 2004 en rapport om gränshandeln och hur den utvecklats under senare år. Den 1 oktober 2003 sänktes spritskatten i Danmark med 45 procent (vilket motsvarar en prissänkning med ca 55 svenska kronor per flaska eller i genomsnitt ca 27 % lägre spritpriser) och den 1 januari 2004 upphävdes de gamla införselkvoterna på sprit (1,5 liter) och den s.k. 24-timmarsregeln. Sistnämnda regel innebar att danskarna inte fick föra in någon sprit till Danmark vid kortare resor än 24 timmar. Vid längre utlandsvistelser inom EU var kvoten 1,5 liter sprit. Fr.o.m. den 1 januari 2004 blev det således tillåtet med fri införsel av sprit för personligt bruk.

Rapporten visar att införseln av samtliga alkoholdrycker minskade med 5 till 8 procent mellan åren 2003 och 2004. När det gäller sprit sjönk införseln från ca 7 miljoner liter till 6,75 miljoner liter och vad gäller öl från ca 100 till 95 miljoner liter. Införseln av vin sjönk med ca 8 procent, från ca 30 till 27,5 miljoner liter. Minskningarna är inte särdeles stora, men vid oförändrad spritskatt beräknades införseln av, framför allt sprit, öka betydligt (ca 80 %) och den inhemska spritförsäljning att sjunka med ca en tredjedel. Även införseln av vin och öl beräknades i en sådan situation öka. Enligt rapporten uppfylldes de mål som spritskattesänkningen syftade till, nämligen att undvika den ökade gränshandel av spritdrycker som den fria införseln för eget bruk och, framför allt, avskaffandet av 24-timmarsregeln förväntades ge upphov till.

Skillnaden i spritpris mellan Danmark och Tyskland, efter den danska skattesänkningen, varierar givetvis för olika spritsorter men uppgår i regel till ungefär 30 svenska kronor för en flaska innehållande 70 cl. Denna skillnad beror, i stort sett, helt på den fortfarande lägre spritskatten (se tabell 6.1) och den lägre momsen i Tyskland (16 % moms i Tyskland, 25 % i Danmark). Denna, förhållandevis blygsamma, prisskillnad mellan länderna har således inte lett till någon större minskning av införseln vilket alltså skulle bero på den motsatta effekt som införselrestriktionernas avskaffande gav upphov till.

Effekten av skattesänkningen beräknades i sig leda till en kraftigt reducerad spritinförsel (ca - 40 %). Att så inte blivit fallet beror, enligt rapporten, alltså på avskaffandet av införselrestriktionerna och, framför allt, slopandet av 24-timmarsreglen. Om dessa förändringar i införselreglerna verkligen haft så stor effekt att den i stort sett neutraliserat konsekvensen av sänkt spritskatt (med nästan lika stor införsel som före dessa förändringar) och skulle leda till en ca 80 procentig ökning av spritinförseln vid oförändrad spritskatt, får vi aldrig reda på. Att spritinförseln vid oförändrad dansk spritskatt skulle ökat kraftigt torde dock vara givet. Detta talar inte minst de svenska erfarenheterna av ökade och slutligen avskaffade införselkvoter för.

Den inhemska danska spritförsäljningen beräknas öka med ca 40 procent (6 miljoner liter) som en följd av spritskattesänkningen. Ca en tredjedel av denna ökning anses bero på ökad försäljning till utlänningar, framför allt svenskar. Totalt sett beräknas danskarnas spritkonsumtion att, som ett resultat av skattesänkningen och avskaffandet av införselrestriktionerna, öka med drygt 12 procent (ca 0,25 liter ren alkohol per inv. 15 år och äldre) och totalkonsumtionen med drygt 1 procent. Att ökningen av totalkonsumtionen inte blir större beror dels på att spritkonsumtionen endast utgjorde ca 17 procent av danskarnas totala förbrukning (i ren alkohol) år 2004, dels att 40 procent av spritökningen beräknas ske på bekostnad av minskade inköp av öl, såväl i Danmark som i utlandet.

Den danska statens intäkter av spritförsäljningen beräknades minska med 390 miljoner danska kronor efter en skattesänkning jämfört med vid en oförändrad situation (dvs. oförändrad skatt och inga förändringar i införselreglerna). Vid beräkningen tas också hänsyn till ökade intäkter från svenskar som handlar spritdrycker i Danmark. Vid oförändrad spritskatt och fri införsel beräknades

skattebortfallet uppgå till ca 600 miljoner danska kronor, alltså klart större minskning än vid sänkt spritskatt. Detta förutsätter givetvis att spritinförseln skulle öka såpass mycket som redovisades ovan, ca 80 procent, samt att den inhemska spritförsäljningen skulle inte minska med mindre än en tredjedel.

Trots att målsättningen med spritskattesänkningen uppfylldes, genom relativt stabil (svagt minskad) införsel av såväl sprit som vin och öl, och att det av detta skäl inte bedömdes finnas skäl till ytterligare sänkningar, föreslog regeringen under hösten 2004 sänkt skatt på både vin och öl. Dessa skattesänkningar trädde i kraft den 9 januari 2005.

Skattesänkningen på vin varierar mellan de olika skatteklasserna. För vanligt bordsvin (i Danmark >6 – 15 volymprocent) uppgick minskningen till 13 procent (från 7,05 till 6,14 danska kronor). I svenska kronor motsvarar detta en minskning med 1,1 kronor per liter, från ca 8,8 kronor till 7,7 kronor per liter. För en flaska vin, 75 cl, med en alkoholhalt runt 12 volymprocent sjönk därmed skatten från 6,60 till 5,75 danska kronor (i svenska kronor från 8,05 till 7,02). I Sverige uppgår, som, nämndes, skatten för vin med en alkoholhalt över 8,5 men inte överstigande 15 volymprocent till ca 22,08 kronor per liter.

Ölskatten sänktes från 58,4 till 50,9 danska kronor per liter ren (100 %) alkohol (-13 %) (i svenska kronor från ca 71 till ca 62 kr per liter ren alkohol). Detta kan jämföras med den svenska ölskatten på 147 kronor per liter ren alkohol. Skatten på 33 cl öl med en alkoholstyrka på 4,6 volymprocent – typiskt för en vanlig dansk pilsneröl – sjönk därmed från ca 1,11 danska kronor (inkl. moms) till 97 danska ören inklusive moms, dvs. med ca 14 danska ören (inkl. moms) eller ca 17 svenska ören per 33 centiliters flaska eller burk (ca 26 öre för 50 cl).

När det gäller öl bör nämnas att förpackningsavgiften för öl reducerades den 1 februari 2004, vilket ledde till ett prisfall på ca 18 svenska kronor per back öl (ca 0,6 svenska kronor per burk). Vidare bör den danska övergången från en klassindelad beskattning, bestående av fem skatteklasser, till en beskattning baserad enbart på alkoholstyrkan uppmärksammas. Denna förändring genomfördes den 1 oktober 2004 och resulterade i lägre skatt främst för öl med alkoholhalter som befann sig mitt i olika skatteklasser, exempelvis öl med en alkoholstyrka om 5 volymprocent. För de ölsorter som, åtminstone till nämnda datum, varit populärast i Danmark, med en alkoholhalt på ca 4,6 (klass 1) och ca

5,8 (klass 2) volymprocent, och som befunnit sig högst upp inom respektive klass, blir skillnaden mot den tidigare klassindelade beskattningen försumbar.

För öl, med 5 volymprocent sjönk, i Danmark, skatten den 1 oktober 2004, från 84 till 71 svenska kronor per liter ren alkohol. Skattesänkningen den 9 januari 2005 innebar ytterligare sänkning till ca 62 svenska kronor per liter ren alkohol. Omräknat till 50 cl med 5 procent alkoholstyrka har den danska ölskatten sjunkit först från 2,11 till 1,75 svenska kronor och därefter till 1,55 svenska kronor. Sammantaget är detta en minskning med nästan 27 procent. Minskningen för de traditionella ölsorterna, med styrkan 4,6 eller 5,8 volymprocent, är dock, i stort sett, endast den som skattesänkningen den 9 januari gav upphov till (-13 %). Den svenska ölskatten är, som nämnts, 147 svenska kronor per liter ren alkohol, vilket innebär ca 3,68 kronor för en halvliter öl med alkoholhalten 5 volymprocent.

Med tanke på det, med hänsyn till tidigare signaler från den danska regeringen, tämligen överraskande, beslutet om en sänkning av både vin- och ölskatterna i Danmark är det svårt att uttala sig om sannolikheten av ytterligare danska skatteförändringar framöver. Nästan 30 procent av all sprit som danskarna konsumerar är inköpt utomlands och fortfarande är den privata införseln av öl, räknad per invånare, nästan dubbelt så stor och vininförseln ca 15 procent högre än den svenska. Såvitt utredningen är bekant finns det inga uppgifter om hur de förändringar av skattesatserna som gjorts i Danmark har påverkat de alkoholrelaterade problemen.

Kort om den finska situationen

I delbetänkandet redogjordes noggrant för den finska situationen. I Finland sänktes alkoholskatterna den 1 mars 2004. Vinskatten sänktes med 10 procent, ölskatten med 32 och spritskatten med 44 procent. I medeltal sänktes alkoholskatterna med 33 procent och alkoholpriserna med 22 procent. Motiveringen för sänkningarna var, liksom i Danmark, att man därigenom ville undvika en omfattande gränshandel. I Finlands fall gäller det gränshandel med Estland efter dess EU-inträde den 1 maj 2004 och avskaffandet i Finland av införselkvoterna den 1 januari samma år.

Den ökning av alkoholkonsumtionen som inträffade under år 2004 är, i stort sett, i linje med den finska propositionen (som låg till grund för skattesänkningarna) och forskares bedömning av utvecklingen, vilket redovisades i delbetänkandet. Den inhemska försäljningen ökade med knappt 9 procent år 2004, jämfört med år 2003 och speciellt stor var ökningen av inköp av spritdrycker (+17 %). Resandeförseln från Estland hade, under år 2004, uppskattningsvis ökat med mer än det dubbla och den totala resandeförseln med ca två tredjedelar, från 1,1 till 1,8 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre. Den ökade inhemska försäljningen och ökade införseln innebär att konsumtionen i Finland år 2004, beräknad utifrån de uppgifter som i dag finns att tillgå, kommer att uppgå till uppskattningsvis ca 12,5 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre, vilket i stort sett är i linje med den prognos som gjordes av forskarna i den proposition som låg till grund för skattesänkningarna. (Detta kan jämföras med den svenska konsumtionen år 2004 som beräknades till 10,5 liter.) Det är först under innevarande år (2005) som skattesänkningen i Finland den 1 mars 2004, liksom det estniska medlemskapet i EU (den 1 maj 2004) kommer få fullt genomslag i konsumtionsstatistiken. Konsumtionen beräknas då uppgå till ca 13 liter ren alkohol (räknat per invånare 15 år och äldre) (Österberg, 2004).

Även vid oförändrade skatter beräknades alkoholkonsumtionen i Finland stiga kraftigt (+13 % från år 2003 till år 2005), dock inte lika mycket som vid sänkta skatter (+16 % under samma tidsperiod). Vid oförändrade skatter skulle konsumtionen öka enbart på grund av en, förmodad, sex gånger större resandeförsel från Estland, medan den inhemska försäljningen beräknades minska kraftigt.

När det gäller olika alkoholrelaterade problem är bilden mer oklar och det är, framför allt, fortfarande för tidigt att försöka ge någon klar bild av utvecklingen. Ett undantag finns emellertid, nämligen antalet omhändertaganden för fylleri i Finland. Dessa ingripanden har ökat och stegringen tycks ha påbörjats direkt efter skattsänkningen.

Angående delbetänkandets förslag för att stoppa den illegala alkoholhanteringen

I delbetänkandet angav vi att skälet för en sänkning av alkoholskatterna inte är att minska den illegala handeln utan att denna kriminalitet måste bekämpas med andra medel, såsom satsningar på särskilda grupper av tulltjänstemän och poliser åtföljda av lagförslag i syfte att underlätta deras arbete. En omständighet som är av betydelse vid bedömningen av om öl- och vinskatten bör sänkas är därför huruvida dessa förslag genomförts. Den illegala handeln har, som ovan angetts, fortsatt att öka och några resursförstärkningar till Tullverket och Polisen för att hjälpa dem att stoppa denna utveckling har ännu inte lämnats.

6.5.3 Överväganden

Bedömning av behovet av skattesänkningar på öl och vin

Under år 2004 har således ölinförseln i likhet med införseln av sprit fortsatt att öka, medan införseln av vin endast visar små förändringar. Ett starkt skäl för att sänka alkoholskatten anser vi vara att hejda den utveckling som innebär att allt fler svenskars inköp av alkohol sker utomlands och allt mindre av inköpen sker i Sverige. Den tidigare nämnda danska vin- och ölskattesänkningen leder till ännu större prisskillnader mellan Sverige och Danmark, vilket ytterligare försvårar möjligheterna att behålla de nuvarande svenska alkoholskatterna.

Ytterst oroande är att den illegala alkoholhandeln, framför allt av öl, har fortsatt att öka under år 2004, samtidigt som en, av utredningen föreslagen satsning på särskilda grupper av tulltjänstemän och poliser, som uteslutande skulle arbeta med att beivra brott mot alkohollagen och smuggling av alkohol, uteblivit. Några av de lagförslag vi lämnade i delbetänkandet har behandlats i en lagrådsremiss men kan inte antas träda i kraft förrän tidigast den 1 januari 2006. Det finns därför, enligt vår mening, nu även skäl att överväga att sänka skatten för att stoppa utvecklingen med ökad smuggling, främst av öl. Öl är också den dryck som tas in i störst mängd i volymliter (ej i ren alkohol) vilket också leder till ökad belastning på miljön i form av ökade utsläpp från både bilar och färjor och avfall i form av ett stort antal burkar och flaskor som inte tillhör det svenska återvinningssystemet.

Enligt beräkningar, redovisade nedan, skulle en ölskattesänkning med ca 30 procent inte leda till någon särskilt stor konsumtionsökning (högst + 3 % ökad ölkonsumtionen och drygt + 1 % ökad totalkonsumtion). Kommissionen ifrågasatte den skillnad som Sverige haft när det gäller beskattningen av öl och vin. Sverige sänkte därför år 2001 vinskatten för att minska olikheten. Kommissionen har nu beslutat att väcka talan mot Sverige angående denna fråga. Med hänsyn till dessa omständigheter anser vi att en ölskattesänkning måste följas av en motsvarande sänkning av skatten på vin för att inte på nytt öka skillnaden i beskattning av dessa båda drycker. En sänkning av vinskatten med 30 procent beräknas ge upphov till en ökning av den totala vinkonsumtionen med högst 6 procent och av totalkonsumtionen med högst 2 procent. Sammantaget skulle dessa skattesänkningar, uppskattningsvis, ge en konsumtionsökning med högst drygt 3 procent (ca 0,3 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre).

En kritik som riktats mot utredningens förslag om skattesänkning endast för sprit är att en sådan skulle komma att driva upp konsumtionen av starkare alkoholdrycker, delvis på bekostnad av svagare alkoholdrycker (vin och öl). Något sådant samband mellan de olika alkoholdryckerna framkom inte i de studier av sambandet över tid mellan pris- och försäljningsförändringar på Systembolaget som utredningen låtit beställa (se också bilaga 6). Det kan dock inte uteslutas att en ensidig prissänkning av spritdrycker kan komma att medföra s.k. överströmningseffekter från öl och vin till sprit. Svensk alkoholpolitik har, under flera decennier, med framgång, försökt främja konsumtion av svagare alkoholdrycker på bekostnad av de starkare. En sänkning av vin- och ölskatten skulle kunna motverka en sådan omfördelning från svagare till starkare alkoholdrycker som sänkt spritskatt, eventuellt, skulle kunna ge upphov till.

Konsekvenserna av att sänka eller låta bli att sänka alkoholskatterna bör inte belysas enbart ur ett kortsiktigt tidsperspektiv. Detta gäller inte minst frågan om den svenska alkoholpolitikens legitimitet, trovärdighet och slagkraft i framtiden. Ett idogt kvarhållande av höga, men alltmer verkningslösa, alkoholskatter kan underminera allmänhetens tilltro till de kvarvarande delarna av den svenska alkoholpolitiken. I ett tänkbart framtida scenario, där Systembolagets kundunderlag fortsätter att minska och framför allt består av grupper vars inköp inte påverkas nämnvärt av höga inhemska priser, kan förtroendet för detaljhandelsmonopolet

komma att undergrävas. I ett sådant perspektiv riskerar Sverige att, i än högre utsträckning än i dagsläget, förlora kontrollen över de förhållanden som försäljning av alkohol sker under, dvs. förlora kontrollen över tillgängligheten till alkoholdrycker, något som, parallellt med skatterna, har varit det viktigaste av de alkoholpolitiska instrument som använts under de senaste decennierna. Det kan vidare ifrågasättas om man i längden kan upprätthålla ett monopol som svarar för en allt mindre del av försäljningen av alkoholdrycker till medborgarna.

Det är, av naturliga skäl, mycket svårt att förutsäga vad som kommer att hända under år 2005 vid oförändrade alkoholskatter. Först detta år får effekterna av samtliga de förändringar som direkt påverkar införseln och den inhemska försäljningen fullt genomslag. Finland sänkte sina alkoholskatter den 1 mars 2004, de tre baltiska länderna och Polen blev medlemmar i EU den 1 maj 2004 och Danmark sänkte vin- och ölskatterna den 9 januari 2005. Mycket talar därför för att införseln fortsätter att öka något under år 2005 och den inhemska försäljningen att sjunka. Dessa förändringar kommer emellertid att vara betydligt mindre än de som inträffade under år 2003 och, speciellt, år 2004.

Det är vidare oklart hur den nya tyska förpackningsförordningen kommer att påverka svenskarnas införselvanor. Om svenskarna i fortsättningen måste betala pant motsvarande 25 cent per burk (ca 2,3 svenska kronor), något som man hittills kunnat undgå genom att underteckna en exportförklaring, leder detta till större utlägg vid varje inköp. Detta innebär, å ena sidan, att det blir mindre attraktivt att göra sin första inköpsresa till Tyskland, vilket kan innebära minskad införsel. Å andra sidan ökar motivationen för att åka flera gånger och därmed få tillbaka pantavgiften, vilket kan leda till ökad införsel. Det är också möjligt att det i framtiden utvecklas någon form av retursystem i Sverige som innebär möjligheter att få tillbaka i vart fall en del av pantavgiften för dessa burkar.

Om det visar sig att den inhemska försäljningen minskar under år 2005 och utgör en allt mindre del av svenskarnas totala anskaffning av alkoholdrycker, blir effekten på konsumtionen av framtida inhemska skattesänkningar allt mindre. Detta innebär dock inte att effekten av lägre alkoholpriser därigenom uteblir. Effekten kommer i ett sådant fall istället att visa sig genom den ökade anskaffningen av alkoholdrycker köpta i utlandet, till klart lägre priser än de svenska. Det är således möjligt att vilken väg man än väljer leder den till ökad tillgång till alkoholdrycker med lägre

priser än de nuvarande svenska. Till detta kan läggas att ju längre man väntar med skattesänkningar desto svårare blir det sannolikt att styra om inköpsvanorna från köp utomlands till köp i Sverige, eftersom den omfattande resandeförseln då pågått ytterligare en tid och därmed blivit en alltmer etablerad del av svenskarnas inköpsvanor.

Sammantaget gör vi, utifrån dessa omständigheter, bedömningen att även skatten på vin (inkl. andra jästa drycker än vin och öl) och öl måste sänkas och att detta bör ske fr.o.m. den 1 januari 2006. Sänkningen bör inte vara lika stor som, den i delbetänkandet föreslagna skattesänkningen på spritdrycker (-40 %). Av flera orsaker är behovet av en skattesänkning störst för spritdrycker, vilket redogjordes för i delbetänkandet. Resandeförseln av sprit är mer omfattande än den av andra alkoholdrycker. Under senare år har dessutom, som nämntes, ökningen av spritinförseln varit större än den varit för övriga alkoholdrycker. Sprit är vidare den av alkoholdryckerna där det finns störst möjligheter att transportera relativt stora mängder, räknat i ren alkohol, i samband med flygresor. Spritinförseln uppvisar därför den största regionala spridningen av samtliga införda drycker. När det gäller sprit har dessutom prisskillnaderna mot Danmark och Finland ökat markant sedan dessa länder genomförde betydande spritskattesänkningar i oktober 2003 respektive mars 2004.

Alkoholskatten bör vidare inte sänkas mer än vad som är nödvändigt för att få en balans mellan resandeförsel och inhemsk försäljning. Ju mindre skattesänkningen är, desto mindre blir konsumtionsökningen totalt sett. Men en alltför liten sänkning kommer troligen inte att ha någon nämnvärd effekt på resandeförseln, eftersom de alltjämt kvarvarande skatteskillnaderna mellan Sverige och flera av våra grannländer skulle innebära att resenärer fortsatte att föra in alkohol i landet. Det gäller, med andra ord, att varken under- eller överdimensionera en skattesänkning. En sänkning kommer inte att leda till att resandeförseln upphör, men målsättningen är att bryta det nuvarande inköps- och konsumtionsmönstret så att införseln hamnar på en lägre och mer stabil nivå än för närvarande. Med hänsyn till ovanstående anser vi att en skattesänkning bör ske med 30 procent för öl, vin och andra jästa drycker.

I medeltal leder en skattesänkning med 30 procent till ca 12 procent lägre medelpriser på Systembolaget för starköl och ca 11 procent för vin. Även folkölspriset skulle sjunka, uppskatt-

ningsvis med 10 procent, samt priserna för alkohol på restauranger med en eller ett par procent. De svenska priserna på öl och vin skulle, även efter en sådan sänkning, vara högre än i Danmark, men skillnaderna skulle vara lägre än före de danska skattesänkningarna (och förändringen av ölskattesystemet).

I tabell 6.2 redovisas vad den högre svenska öl- och vinskatten (inklusive momsskillnader) motsvarar i prisskillnad gentemot Danmark och Tyskland, de två länder som står för den i särklass största delen av det öl och vin som köps av svenskar utomlands (ca 80 %; Tyskland: öl 55 %, vin 56 %; Danmark: öl 24 %, vin 24 %). Skillnaderna redovisas i tabellen både före och efter den föreslagna svenska skattesänkningen för öl och vin med 30 procent och före och efter de genomförda skatteförändringarna i Danmark. Före den 1 oktober 2004 innebar skatteskillnaden mellan Danmark och Sverige ca 2 svenska kronor högre priser i Sverige per 50 cl öl med en alkoholhalt på 5 volymprocent och efter förändringarna ca 1,5 kr (ca 1 svensk krona per 33 cl). För öl med alkoholhalten 4,6 eller 5,8 volymprocent blir skillnaderna mellan länderna före och efter de danska förändringarna mindre, eftersom skatten på dessa i Danmark inte påverkades av förändringen i beskattningssystemet för öl den 1 oktober 2004.

Av tabell 6.2 framgår också att skillnaden i ölpris mellan Tyskland och Sverige, som förklaras av den högre alkoholskatten och högre mervärdesskatten i Sverige, uppgår till ca 4,1 svenska kronor per 50 cl (5 volymprocent). Efter en skattesänkning med 30procent skulle denna skillnad minska till 2,7 svenska kronor för en halvliter eller ca 1,8 kronor per 33 cl.

Skillnaderna i vinpris mellan länderna, som förklaras av olikheter i vinskatt och mervärdesskatt, uppgår idag till nästan 14 svenska kronor per flaska (75 cl) jämfört med Danmark och knappt 21kronor jämfört med Tyskland, som inte har någon vinskatt. Efter en skattesänkning blir dessa skillnader drygt 7 respektive drygt 14 svenska kronor per flaska.

De svenska skatterna på både öl och vin är även efter den föreslagna skattesänkningen högre än de i Danmark och Tyskland, liksom flertalet övriga europeiska länder, inklusive de baltiska staterna och Polen. Detsamma gäller, i de allra flesta fall, priserna på alkoholdrycker. När det gäller starköl blir medelpriset på Systembolaget, efter en skattesänkning, ca 11,3 kronor jämfört med 12,9 (inkl. pant) före skattesänkningen (år 2004) (detta förutsatt att den resterande delen av priset förblir oförändrad). De

billigaste starkölssorterna på Systembolaget (lågprisöl) med en alkoholhalt om ca 5 volymprocent sjunker från ca 9 kronor till ca 7,6 kronor per halvliter.

De tyska och danska ölpriserna varierar givetvis, precis som det svenska, beroende på vilken ölsort det gäller och, i dessa länder, också i vilka butiker inköpen görs. De öl som svenskarna i regel köper i Tyskland i gränsbutikerna har ett pris på mellan 4 och 4,5 svenska kronor per 50 cl (vid en alkoholstyrka om ca 5 volymprocent). I Danmark finns lågprisöl att köpa för 5–6 svenska kronor, men även ännu billigare öl kan finnas.

När det gäller utvecklingen av de svenska starkölpriserna på Systembolaget har dessa sjunkit kraftigt under flera år. År 2004 låg priserna ca en tredjedel lägre jämfört med året före skattesänkningen på starköl (år 1996). Även efter skattesänkningen, den 1 januari 1997, har priserna fortsatt att sjunka, från år 1998 till år 2004 med ca 20 procent. Numera förklarar skillnader i ölskatt och mervärdesskatt en stor del av prisskillnaderna mellan Sverige och Danmark/Tyskland. Detta är som mest tydligt för lågprisölet. Folkölspriserna är, med hänsyn till den lägre alkohol- och mervärdesskatten, höga jämfört med starkölspriserna.

Även vinpriserna har sjunkit i Sverige, dock inte lika mycket som priserna på starköl. I reala termer är medelpriset år 2004 ca 11 procent lägre än år 2000. En stor del av denna minskning förklaras av vinskattesänkningen den 1 december 2001. Skillnader i vinpriser mellan länderna är svårare att jämföra. Det finns emellertid lågprisvin i Danmark och, framför allt, Tyskland som överhuvudtaget inte finns till försäljning på Systembolaget. Det rör sig om viner, ofta i tetrapack, med priser på ner till 10–15 kronor per liter. I svenska tidningar annonseras om viner i gränsbutikerna i Tyskland för priser från ca 15 kronor per flaska (75 cl) vid köp av 6 flaskor. Medelpriset för vin på Systembolaget år 2004 uppgick till ca 56 kronor för 75 cl (74 kronor per liter). De absolut billigaste vinerna på Systembolaget kostar ca 47 kronor per liter (35 kr för 75 cl).

Skillnaderna i priser skulle minska efter en skattesänkning och med beaktande av de transaktionskostnader som att företa alkoholinköpsresor medför gör vi den bedömningen att detta leder till minskad införsel av dessa alkoholdrycker. Detta gäller speciellt för de personer som åker enbart i syfte att inhandla alkoholdrycker och i synnerhet de resenärer som gör mer långväga alkoholinköpsresor. Effekten på resandeförseln för respektive alkoholdryck blir

vidare större om skattesänkningen genomförs på bred front för samtliga alkoholdrycker dvs. förutom vin och öl även för spritdrycker. Detta skulle innebära att effekten av en skattesänkning på öl och vin på införseln av dessa två drycker blir större om även spritskatten sänks.

Tabell 6.2. Skillnader i öl- och vinpris orsakade av skillnader i punktskatter och moms, före och efter en eventuell öl- och vinskattesänkning med 30 procent. I svenska kronor. 1 burk = 50 cl. 1 vinflaska = 75 cl

	Med nuvarande svensk ölskatt			Med sänkt svensk ölskatt med 30 %		
	1 burk	24 burkar	96 burkar	1 burk	24 burkar	96 burkar
<i>Öl (5 vol. %):</i>						
Danmark, före den 1 oktober 2004	2,0	47	192	0,6	15	60
Danmark fr.o.m. den 9 januari 2005	2,7	64	258	1,3	31	126
Tyskland	4,1	98	393	2,7	65	261
	Med nuvarande svensk vinskatt			Med sänkt svensk vinskatt med 30 %		
	1 flaska	15 flaskor	60 flaskor	1 flaska	15 flaskor	60 flaskor
<i>Vin (12 vol. %):</i>						
Danmark, före den 1 oktober 2004	12,6	189	757	6,4	96	385
Danmark fr.o.m. den 9 januari 2005	13,7	205	820	7,4	112	279
Tyskland	20,7	310	1242	14,5	217	869

1 Euro=9,08 kr, 1 dansk krona= 1,22 svenska kronor. Tysk ölskatt: per liter (5 volym %) = 0,86 svenska kr, tysk vinskatt= 0 kr. Dansk ölskatt (5 volym %) = 3,05 svenska kr, dansk vinskatt = 7,02 svenska kr

Vad som talar mot en sänkning av skatten på vin och öl, och av alkoholskatterna generellt, är dock dess, tidigare nämnda, effekter på folkhälsan. En skattesänkning i Sverige skulle bidra till att driva upp alkoholkonsumtionen ytterligare och leda till öknings av olika alkoholrelaterade problem, vilket nyligen också har redovisats i en rapport från Statens folkhälsoinstitut (Holder m.fl., 2005.) Detta måste dock ställas mot att en bibehållen skattenivå kommer att leda till ökad införsel och därmed ökad totalkonsumtion. Skillnaden i konsumtionsökning blir därför på lång sikt mindre vid en skattesänkning än vad den blir på kort sikt. Den försvagning av alkoholpolitiken, som den minskade betydelsen av prisinstrumentet innebär, måste, enligt vår mening, motverkas genom förstärkta insatser inom andra områden. Det är därför av yttersta vikt att de resurser som krävs för att förstärka och utöka insatserna inom folkhälsoområdet, något som föreslås i kommande kapitel, ställs till förfogande. Det bör betonas att försvagningen av prisinstrumentet till stora delar redan inträffat och att detta kommer att fortsätta att försvagas såväl i en situation med som en utan sänkta alkoholskatter.

De föreslagna skattesänkningarna kommer inte att leda till några kraftiga förändringar av införseln, även om denna av allt att döma kommer att minska (med minus 5–10 %). Våra beräkningar nedan visar vidare att skatteintäkterna kommer att sjunka vid de föreslagna skattesänkningarna, trots en ökad inhemsk försäljning som inte enbart är resultatet av den ökade efterfrågan på alkoholdrycker som följer av en prissänkning, utan också resultatet av att fler svenskar väljer att köpa alkoholdrycker i Sverige istället för utomlands.

Nedan följer en redovisning av beräkningar av effekter av skattesänkningarna, dels avseende alkoholkonsumtionen (vin, öl och totalt), dels avseende skatteintäkterna från den inhemska försäljningen av dessa alkoholdrycker. När det gäller effekten på alkoholkonsumtionen bedömer vi dessa skattningar som relativt säkra; de olika alternativa beräkningar som redovisas ger små skillnader i uppskattad konsumtionsökning. När det däremot gäller effekten av skattesänkningarna på intäkterna av alkoholskatterna är osäkerheten större. Detta beror på den osäkerhet som finns i hur mycket införseln kommer att påverkas av inhemska skattesänkningar. Blir effekten på införseln större än de uppskattade blir också skatteförlusterna mindre, men blir effekten mindre (med små

förändringar av införseln) sjunker intäkterna mer än vad som beräknats.

Den osäkerhet som finns när det gäller hur en skattesänkning påverkar införseln och försäljningen gör det viktigt att även fortsättningsvis noggrant följa utvecklingen. Finner man att skattesänkningen inte haft de önskade effekterna, dvs. att resandeförseln endast påverkats marginellt medan den inhemska försäljningen och därmed konsumtionen ökat betydligt, kan det finnas skäl till att ompröva beslutet eller revidera nivån på sänkningen. I en tänkbar situation utan några större förändringar av införselmängderna kan behovet av ytterligare skattesänkningar komma att upplevas som starkt, varvid sådana kan komma att genomföras. Denna skattesänkande spiral kan komma att fortsätta tills de svenska alkoholpriserna ligger på en nivå något över de tyska. Detta är en utveckling som utredningen anser måste undvikas.

Effekten på resandeförsel och konsumtion av vin och öl efter en skattesänkning med 30 procent

Vid beräkningarna av effekterna av sänkt öl- och vinskatt utgår vi från uppgifterna om alkoholkonsumtionen totalt och av olika alkoholdrycker samt om skilda anskaffningssätt, för år 2004. Beräkningarna nedan ger en bild av hur mycket skattesänkningarna kan antas komma påverka försäljningen och konsumtionen på årsbasis, jämfört med om skatten bibehålls oförändrad och förutsatt att alla andra faktorer som också påverkar försäljningen inte förändras. Med andra ord antas införsel, försäljning och konsumtion av alkohol på årsbasis vara lika stor som under år 2004 om inga skattesänkningar genomförs. Beroende på en rad andra faktorer skulle dock dessa alkoholemängder kunna minska, likaväl som öka, framöver. Det mest sannolika, i en situation med oförändrad skatt, är emellertid att resandeförseln fortsätter att öka något framöver och den inhemska försäljningen att minska.

En skattesänkning ger främst två effekter på resandeförsel och försäljning. Den ena är en ökad inhemsk efterfrågan på dessa drycker, något som inte har något samband med resandeförseln. Detta gäller, framför allt, för de svenskar som aldrig eller mycket sällan köper och dricker alkoholdrycker köpta i utlandet och är vanligare i mellersta och norra Sverige än i södra Sverige. Den andra

effekten är en minskad resandeförsel som, till stor del, kommer att kompenseras med köp av alkoholdrycker i Sverige.

I den av utredningen initierade studien av priselasticiteter för Systembolagets försäljning av olika alkoholdrycker beräknades priselasticiteten för starköl för perioden 1995 till och med första kvartalet 2004 till ca $-0,55$. En sänkning av priset på starköl med 10 procent leder i så fall till en försäljningsökning med 5,5 procent. Priselasticiteten för vin beräknades till ca $-0,81$, vilket innebär att en prissänkning med 10 procent ger en försäljningsökning med ca 8,1 procent (se bilaga 6). I beräkningarna nedan antar vi att samma priskänslighet som för starköl sålt i systembolagsbutiker gäller för folköl och för den starköl som säljs på restauranger.

Även korspriselasticiteter beräknades. Med korspriselasticitet avses hur många procent efterfrågan på en typ av dryck förändras när priset på en annan typ av dryck ändras med en procent. Inga signifikanta korspriselasticiteter framkom i dessa tidsserieanalyser.

I tabellerna 6.3a–6.3b redovisas beräknade effekter av en skattesänkning på öl (tabell 6.3a) respektive vin (tabell 6.3b) med 30 procent på försäljning, konsumtion och införsel. En sänkning av ölskatten med 30 procent ger en minskning av systembolagspriset på starköl och folköl med ca 12 respektive ca 10 procent och av priset på restauranger med uppskattningsvis knappt 3 procent. Detta förutsätter dock att skattesänkningen får fullt genomslag, dvs. att Systembolaget, butiker, restauranger och leverantörer inte förändrar sina marginaler. Skattesänkningen på starköl år 1997 gav lägre priser på Systembolaget (ca -17%) men inte på restauranger. I beräkningarna, utifrån vilka tabellen sammanställts, har vi dock utgått ifrån hypotesen att de ovan nämna prissänkningarna får fullt genomslag.

Det är osäkert i vilken utsträckning den beräknade priselasticiteten på $-0,55$, som enbart beräknats utifrån inhemsk försäljning och inhemska priser, också är resultatet av förändringar i resandeförseln (och därmed utländska priser) och inte enbart förändringar av den inhemska försäljningen. Elasticiteten har beräknats under en period med gradvis sänkta starkölspriser, däribland en relativt stor sänkning som effekt av skattesänkningen den 1 januari 1997. Systembolagets försäljning av starköl ökade följdriktigt kraftigt under perioden. Trots detta tilltog samtidigt resandeförseln av öl, under de flesta av åren dock med relativt små årliga förändringar, men med kraftig ökning under åren 1995–1996, efter det svenska EU-medlemskapet (Kühlhorn m.fl., 2000).

och under åren 2003 och 2004 (+ 37 % år 2004 jämfört med år 2002). Det är sannolikt att den inhemska försäljningsökningen för starköl skulle ha varit ännu större om införselkvoterna inte hade höjts successivt över tid och resandeförseln därmed troligen legat kvar på en, i stort sett, oförändrad nivå.

Det bör i detta sammanhang också nämnas att försäljningen av folköl nästan halverades under samma period (1995–2004). Det är sannolikt att en del av denna minskning har att göra med den ökade starkölsförsäljningen på Systembolaget samt den ökade resandeförseln. Den sammanlagda inhemska försäljningen av starköl och folköl har inte ökat under nämnda period utan ligger, i ren alkohol, kvar på ungefär samma nivå (ca 2,0 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre). I volymliter har försäljningen sjunkit med ca 16 procent. Under denna tidsperiod, med, totalt sett, billigare öl i Sverige, har således försäljningen av denna dryck inte ökat i landet. Detta inkluderar även starkölsförsäljningen på restauranger. Den sammanlagda konsumtionen av öl (folköl plus starköl) har däremot ökat med ca 30 procent vilket förklaras av en ökad införsel.

Sammantaget talar detta, enligt utredningen, för att den beräknade priskänsligheten främst uttrycker förändringar i den inhemska efterfrågan, som varit relativt oberoende av förändringar i resandeförseln. Skulle skatten på öl i Sverige sänkas med 30 procent (från 1,47 till 1,03 kronor för varje volymprocent alkohol), vilket skulle reducera prisskillnaderna mellan Sverige och Danmark/Tyskland (se texten ovan och tabell 6.2) är det, enligt vår mening, rimligt att anta att den totala inhemska försäljningsökningen blir större än vad den antagna priselasticiteten visar. Detta skulle, i sådant fall, vara resultatet av minskad resandeförsel som ersätts med inhemskt köpt öl. De samlade effekterna av en skattesänkning på den inhemska försäljningen, liksom den totala konsumtionen av öl, beror dock på vilka antaganden som görs angående skattesänkningens effekter på resandeförseln.

Den uppskattade försäljningsökningen, beräknad utifrån den nämnda priselasticiteten, är dock en viktig utgångspunkt och kan användas som bas i de olika alternativ som redovisas i tabellen. Om sänkta ölskatter och ölpriser i Sverige inte skulle påverka införseln överhuvudtaget, blir den totala ökningen av ölkonsumtionen densamma som den ökade inhemska efterfrågan, i detta fall ca 0,12 liter ren alkohol (alternativ 1 i 6.3a). Detta skulle leda till en ökad ölkonsumtion med ca 3 procent och öka totalkonsumtionen med 1,1 procent. Sannolikt påverkas emellertid även resandeförseln av

en skattesänkning. Det mesta av den minskade ölinförseln kommer att kompenseras av att mer öl köps i Sverige. Om all minskad ölinförsel ersätts av öl köpt i Sverige blir konsumtionsökningen givetvis exakt densamma som vid oförändrad införsel, dvs. en ökning med 0,12 liter ren alkohol (som i alternativ 1).

En större ökning av svenskarnas totala ölkonsumtion än 0,12 liter ren alkohol är således inte sannolik efter en skattesänkning med 30 procent. Snarare blir ökningen något mindre. Så blir fallet om inte all minskning av infört öl ersätts med öl köpt i Sverige. Skulle exempelvis 70 procent av den minskade införseln ersättas med inhemska köp (så som diskuterades ifråga om sprit i delbetänkandet), blir konsumtionsökningen något, men dock marginellt, lägre (jfr rad 7 med rad 6 i tabell 6.3a).

Skulle även den illegala handeln med öl – ölsmugglingen – minska, är det möjligt att ökningen av ölkonsumtionen blir än lägre. Enligt vår bedömning leder en skattesänkning sannolikt till en viss minskning av den illegala ölhandeln, men det är inte säkert att nedgången blir särskilt omfattande. Detta skall dock jämföras med dagens situation med ökande illegal ölhandel. I beräkningarna utgår vi ifrån att den illegala alkoholhandeln med öl (och vin) förblir på ungefär samma nivå även efter en skattesänkning. Men det bör påpekas att om den illegala försäljningen av öl minskar efter en skattesänkning, och om inte denna minskning helt och hållet kompenseras med öl köpt i Sverige (främst på Systembolaget), blir ökningen av den totala ölkonsumtionen något mindre. Den inhemska försäljningsökningen för öl blir dock något större än den i tabell 6.3a redovisade.

Under alla omständigheter är det troligt att den inhemska ölförsäljningen kommer att öka mer än vad som antas i alternativ 1 i tabell 6.3a, detta således som ett resultat av att minskad införsel och, eventuellt, minskad ölsmuggling, kompenseras av ökad legal ölförsäljning i Sverige.

I tabellerna 6.3a och 6.3b redovisas olika alternativa skattningar utifrån olika antaganden om hur mycket införseln påverkas (minskar) efter en skattesänkning (s.k. korspriselasticitet). Som framgår blir skillnaderna i försäljning och konsumtion små mellan de olika alternativen. Olikheten i förändringar av införseln mellan de olika alternativen blir större, men för såväl öl som vin kommer minskningen av införseln sannolikt att hamna mellan 5 till 10 procent (alternativen 3–5). Det skulle givetvis vara önskvärt att effekten av skatte- och prissänkningarna, på resandeförseln blev

större (t.ex. såsom i alternativ 6), eftersom detta skulle kunna leda till en större omfördelning mellan inhemsk försäljning och utomlands inköpt alkohol, vilket i sin tur skulle innebära att statens skatteintäkter inte i samma utsträckning, skulle påverkas negativt. En sådan utveckling kan visserligen inte uteslutas, men är, tyvärr, inte sannolik. Flera bedömare, som utredningen varit i kontakt med, menar exempelvis att priskänsligheten för den utlandsinköpta alkoholen vid en inhemsk prisförändring knappast kan vara högre än för den alkohol som köps i Sverige, snarare tvärtom.

I tabell 6.3b har liknande beräkningar som i föregående tabell redovisades för öl också genomförts för vin och med samma bakgrundsresonemang som fördes ovan beträffande den förstnämnda drycken. En skattesänkning på vin med 30 procent leder till en prissänkning på Systembolaget med, i genomsnitt, ca 11 procent och på restauranger med, uppskattningsvis, 2 procent. Totalt sett sjunker därmed priset på vin i Sverige (Systembolaget plus restauranger) med ca 10 procent. Detta beräknas leda till en ökad inhemsk efterfrågan med ca 8 procent (alternativ 1), vilket i Sverige ger en försäljningsökning för vin med ca 0,22 liter ren alkohol. Större ökning av svenskarnas vinkonsumtion än 0,22 liter ren alkohol är således inte trolig efter en skattesänkning med 30 procent. Snarare blir, enligt ovan förda resonemang, ökningen något mindre. Skulle 70 procent av den beräknade minskade införseln kompenseras med inhemska köp blir konsumtionsökningen något, dock marginellt, lägre (jfr rad 7 med rad 6 i tabell 6.3b). Den totala vinkonsumtionen i Sverige kommer av allt att döma att öka med ca 0,2 liter, motsvarande ca 5 procent, på årsbasis jämfört med år 2004. Detta skulle innebära en ökning av den totala årskonsumtionen av alkohol med ca 2 procent.

Sammantaget skulle en skattesänkning för öl och vin med 30 procent kunna leda till en konsumtionsökning med högst 0,34 liter ren alkohol, men sannolikt blev den något lägre, ca 0,30 liter ren alkohol. Med stor sannolikhet skulle skattesänkningarna innebära en ökning av den totala alkoholkonsumtionen med 3–4 procent. Systembolagets försäljning av starköl och vin beräknas öka med 8–10 procent och resandeförseln, för respektive alkoholdryck, minska med 5–10 procent.

Tabell 6.3a Uppskattade förändringar av försäljning och konsumtion av öl vid en sänkning av ölskatten med 30 procent. Beräkningarna utgår från uppgifter om anskaffningen av öl för år 2004. Förändringarna redovisas i procent och i liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre.

		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Korspriselasticitet för resandeförseln vid sänkt ölskatt med 30 %	Ingen förändring av förseln	0,3	0,5	0,7	1,0	1,5
(1)	Ger prissänkning med i medeltal ¹	– 9 %	– 9 %	– 9 %	– 9 %	– 9 %	– 9 %
(2)	Ökad inhemsk efterfrågan (oberoende av förseln)	5 % 0,12	5 % 0,12	5 % 0,12	5 % 0,12	5 % 0,12	5 % 0,12
(3)	Förändrad ölförsel ²	--	– 3 % – 0,02	– 5 % – 0,03	– 6 % – 0,04	– 9 % – 0,06	– 14 % – 0,09
(4)	Totalt ökad inhemsk försäljning ³	5 % 0,12	6 % 0,14	6 % 0,15	7 % 0,16	8 % 0,18	9 % 0,21
(5)	Ökad försäljning på Systembolaget ⁴	0,08 6 %	0,10 8 %	0,10 8 %	0,11 8 %	0,13 10 %	0,15 11 %
<i>Ökad konsumtion</i>							
(6)	Ökad ölkonsumtion	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
(7)	Ökad ölkonsumtion, om 70 % av den minskade förseln ersätts med inhemsk försäljning	--	0,11	0,11	0,11	0,10	0,09
(8)	Skattad total ölkonsumtion och ökning i procent ⁵	3,91 3 %	3,90 3 %	3,90 3 %	3,90 3 %	3,89 3 %	3,88 2 %
(9)	Skattad totalkonsumtion och ökning i procent ⁵	10,62 1,1 %	10,61 1,0 %	10,60 1,0 %	10,59 0,9 %	10,58 0,8 %	10,57 0,7 %

¹ Vägd minskning av priset på Systembolaget, av folköl i detaljhandeln (>2,8–3,5 vol. %), och på restauranger. Utgår från samma priselasticitet för folköl (>2,8–3,5. vol. %) och för starköl på restaurang som för starköl på Systembolaget.

² Enligt angiven korspriselasticitet.

³ Effekten av ökad inhemsk efterfrågan och substitution av öl köpt i utlandet med öl köpt i Sverige, från systembolaget, restauranger och folköl i livsmedelsbutiker (>2,8–3,5 vol. %).

⁴ 70 % av den inhemska försäljningsökningen (rad 4) sker på Systembolaget.

⁵ Baserad på uppgifterna i rad 7.

Tabell 6.3b Uppskattade förändringar av försäljning och konsumtion av vin vid en sänkning av vinskatten med 30 procent. Beräkningarna utgår från uppgifter om anskaffningen av vin för år 2004. Förändringarna redovisas i procent och i liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre.

		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Korspriselasticitet för resandeförseln vid sänkt vinskatt med 30 %	Ingen förändring av förseln	0,3	0,5	0,7	1,0	1,5
(1)	Ger prissänkning med i medeltal ¹	– 10 %	– 10 %	– 10 %	– 10 %	– 10 %	– 10 %
(2)	Ökad inhemsk efterfrågan (oberoende av förseln)	8 % 0,22	8 % 0,22	8 % 0,22	8 % 0,22	8 % 0,22	8 % 0,22
(3)	Förändrad vininförsel ²	--	– 3 % – 0,02	– 5 % – 0,03	– 7 % – 0,05	– 10 % – 0,07	– 15 % – 0,10
(4)	Totalt ökad inhemsk försäljning ³	8 % 0,22	9 % 0,24	10 % 0,25	10 % 0,27	11 % 0,29	12 % 0,32
(5)	Ökad försäljning på Systembolaget ⁴	8 % 0,19	9 % 0,21	10 % 0,22	10 % 0,24	11 % 0,26 %	12 % 0,28
<i>Ökad konsumtion</i>							
(6)	Ökad vinkonsumtion	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22
(7)	Ökad vinkonsumtion, om 70 % av den minskade förseln ersätts med inhemsk försäljning	--	0,21	0,21	0,20	0,20	0,19
(8)	Skattad total vinkonsumtion och ökning i procent ⁵	4,15 6 %	4,14 5 %	4,14 5 %	4,13 5 %	4,13 5 %	4,12 5 %
(9)	Skattad totalkonsumtion och ökning i procent ⁵	10,72 2,1 %	10,71 2,0 %	10,71 2,0 %	10,70 1,9 %	10,70 1,9 %	10,69 1,8 %

¹ Vägd minskning av priset på Systembolaget och på restauranger.

² Enligt angiven korspriselasticitet.

³ Effekten av ökad inhemsk efterfrågan och substitution av vin köpt i utlandet med vin köpt i Sverige.

⁴ 70 % av den inhemska försäljningsökningen (rad 4) sker på Systembolaget.

⁵ Baserad på uppgifterna i rad 7.

Effekt på skatteintäkterna

Vid en sänkning av skatten på vin och öl blir skatteintäkterna mindre per såld liter, samtidigt som ökad försäljning, delvis beroende på substitution av utomlands inhandlad alkohol med inhemskt köpt, leder till ökade skatteintäkter. Nettoeffekten beräknas bli minskade skatteintäkter, men skattningarna är osäkra. Det är möjligt att skillnaden i skatteintäkter vid sänkta respektive bibehållna skatter blir betydligt mindre, i vart fall sett över en längre tidsperiod. Det finns nämligen en uppenbar risk för att den inhemska försäljningen fortsätter att minska och resandeförseln att öka under kommande år, vilket skulle leda till ytterligare minskade skatteintäkter från den inhemska alkoholförsäljningen. Den omedelbara effekten av sänkta skatter skulle dock, totalt sett, bli minskade skatteintäkter från vin- och ölförsäljningen i Sverige.

Den ökade inhemska efterfrågan som följer direkt av en skattesänkning kan således inte kompensera för de minskade intäkterna per såld liter som följer av sänkningen. Hur mycket intäkterna minskar beror på omfattningen av substitutionen av, åtminstone ursprungligen, utomlands förvärvat öl och vin med sådana drycker köpta i Sverige. Vi utgår vid beräkningarna från de, enligt vår uppfattning, mest sannolika förändringarna.

År 2004 beräknas den inhemska beskattade ölförsäljningen i Sverige uppgå till ca 355 miljoner liter (Systembolaget: 173 milj. liter, restauranger: 83 milj. liter, folköl starkare än 2,8 volymprocent: 99 milj. liter). I ren alkohol motsvarade detta ca 17,5 miljoner liter, vilket gav intäkter på ca 2,57 miljarder kronor för år 2004. Mervärdesskatten gav ytterligare ca 2,08 miljarder kronor från försäljningen på Systembolaget, restauranger och av det beskattade folkölet i butiker. Sammanlagt gav detta skatteintäkter på ca 4,65 miljarder kronor. Skulle skatterna på öl sänkas med 30 procent sjunker skatten på denna dryck från 147,0 till 102,9 kronor per liter ren (100 %) alkohol. Om en sådan skattesänkning leder till en ökning av den inhemska försäljningen med 7 procent, vilket vi bedömer som rimligt, skulle detta ge skatteintäkter på 1,93 miljarder kronor. Mervärdesskatten skulle sjunka till ca 2,02 miljarder kronor. Sammantaget ger detta intäkter på ca 3,95 miljarder kronor.

Punktskatteintäkterna från försäljningen av vin (3 § lagen om alkoholskatt) uppgick för år 2004 till ca 3,36 miljarder kronor. Vid en skattesänkning med 30 procent sjunker skatten per liter från

22,08 till 15,46 kronor. Ökningen av den inhemska försäljningen beräknas till ungefär 10 procent, vilket skulle ge skatteintäkter på 2,59 miljarder kronor, medan intäkterna från mervärdesskatten sjunker något, från ca 2,51 (år 2004) till 2,46 miljarder under en 12-månadersperiod.

Intäkterna från punktskatterna av öl och vinförsäljning beräknas således sjunka från 5,93 miljarder kronor (år 2004) till 4,52 miljarder kr. Intäkterna från mervärdesskatten kommer sannolikt att uppvisa små förändringar.

Vi vill, återigen, betona osäkerheten i dessa skattningar. Allt talar emellertid för att skatteintäkterna vid sänkt öl- och vinskatt kommer att minska, trots förväntad minskad införsel som till stor del ersätts med inhemskt öl och vin. Men, som nämnts tidigare, minskar sannolikt intäkterna även vid oförändrad öl och vinskatt, eftersom den inhemska försäljningen då troligen fortsätter att minska under år 2005. Skillnaden i intäkter, jämfört med vid sänkt skatt på öl och vin, blir då betydligt mindre och det kan inte uteslutas att skatteintäkterna på sikt t.o.m. skulle bli lägre vid oförändrad jämfört med vid sänkt skatt. Under alla omständigheter torde den långsiktiga effekten på skatteintäkterna av sänkt öl och vinskatt vara mindre än den mer kortsiktiga.

Det bör påpekas att skulle minskningen av införseln bli något större, samtidigt som den andel av denna som ersätts med inhemska alkoholdrycker inte förändras nämnvärt, minskar skatteintäkterna kraftigt men inte i samma grad.

6.6 Blanddrycker och cider

Utredningens förslag: I syfte att bland ungdomar minska konsumtionen av sådana drycker som marknadsförs med särskild inriktning mot denna grupp införs en skatt på blandade drycker och andra alkoholdrycker som vänder sig till samma konsumentgrupp. Med andra alkoholdrycker avses här sådana söta alkoholdrycker som inte är öl, cider eller andra sådana drycker för vilka definitioner finns i EG-förordningar. Intäkterna från denna skatt skall användas för att stärka det förebyggande arbetet mot alkohol och droger riktat till ungdomar genom stöd till ett stort antal frivilligorganisationer som når ut till denna grupp genom sin ordinarie verksamhet och genom forskning om metodik och nya områden av kunskapsbaserat förebyggande arbete för barn, unga och unga vuxna.

6.6.1 Bakgrund

Blanddrycker introducerades i Sverige under år 1996. Dessa drycker kännetecknas, åtminstone i Sverige, ofta av söt smak, färgglada etiketter, färgglatt innehåll och avsaknad av tydlig alkoholsmak. Det förekommer också ett stort utbud av drycker med samma kännetecken som marknadsförs som cider. Dryckerna är lätttryckna och populära främst bland ungdomar. En betydande del av den konsumtionsökning som inträffat bland flickor och unga kvinnor sedan mitten av 1990-talet kan förklaras av en ökande konsumtionen av dessa drycker, framför allt dem som kallas cider. Ca 20 procent av 16–19-åriga flickors totala alkoholkonsumtion (i ren alkohol) utgjordes år 2002 av de ciderbetecknade dryckerna. År 2004 såldes 16,8 miljoner liter av dessa blanddrycker på Systembolaget, varav 14,4 miljoner liter avsåg de drycker som benämns cider och 2,4 miljoner liter övriga blanddrycker. Det är inte enbart yngre människor som dricker dessa blanddrycker, men en stor del konsumeras av ungdomar och unga vuxna i åldrarna 16–29 år, med allra högst andelar av totalkonsumtionen bland 16–19-åringar. Uppskattningsvis 70–80 procent av blanddryckerna konsumeras av 16–29-åringar. Detta innebär att konsumtionen av dessa drycker uppgår till ca 10 liter, motsvarande 0,5 liter ren alkohol, per 16–29-åring.

Direktivet 92/12/EEG om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor, det s.k. cirkulationsdirektivet, fastställer regler för varor och tjänster som är belagda med punktskatt och andra indirekta skatter. De bestämmelser som hänför sig till skattestrukturerna och skattesatserna för punktskattebelagda varor anges i särskilda direktiv (direktiv 92/83/EEG och direktiv 92/84/EEG).

Det finns vare sig i alkohollagen eller i skattelagstiftningen någon definition av de, relativt sett, nya blanddryckerna eller de drycker som kallas cider och de klassificeras således inte som någon särskild typ av alkoholdryck. Basen i drycken kan vara vin, fruktvin, cider, öl eller sprit som sedan blandats med bl.a. sockerlag, aromämnen och citronsyra och därefter har ofta kolsyra tillsatts. Det är vanligt att, för att öka alkoholhalten, även destillerad alkohol har tillsatts de drycker där basen är vin, fruktvin eller cider. De drycker som baseras på vin, fruktvin eller cider betecknas av tillverkarna ofta som cider. I Systembolagets indelning av sortiment m.m. kallas de flesta av dessa drycker cider, men det finns också sådana som benämns blanddrycker vin, blanddrycker öl och blanddrycker sprit. De spritbaserade blanddryckerna beskattas som spritdryck, medan de drycker som kallas cider, nästan uteslutande, beskattas enligt 4 § i lagen om alkoholskatt som andra jästa drycker än vin eller öl (KN-nr 2206). Skattesatsen på sistnämnda drycker är densamma som för vin (3 § lagen om alkoholskatt). Det saluförs även drycker där basen är malt och dessa beskattas ofta som öl (2 § lagen om alkoholskatt). Det kan ibland råda osäkerhet om hur dessa drycker skall klassificeras i skattehänseende. Hädanefter används i betänkandet för alla dessa drycker begreppet blandade drycker.

I Tyskland infördes relativt nyligen, i juli 2004, en särskild, specialdestinerad, skatt på de spritbaserade blandade dryckerna, dvs. en skatt som är öronmärkt för vissa specifika ändamål. Den specialdestinerade skatten läggs ovanpå den vanliga alkoholskatten och motivet för den är hänsyn till folkhälsan. Skatten kompletteras med hälsovarningar på flaskorna med alkoholisk, där det också tydligt skall framgå att de inte får säljas till någon som inte fyllt 18 år.

Danmark beslutade, i december 2004, att införa en särskild beskattning på blanddrycker och lagen väntas träda i kraft under våren 2005. Till skillnad från i Tyskland skall denna beskattning innefatta samtliga blandade drycker, dvs. även de malt- och vinbaserade jästa dryckerna. Störst skall ökningen vara för de malt-

och vinbaserade dryckerna, med den idag lägsta skatten och minst för de spritbaserade dryckerna, med den idag högsta skatten. På detta sätt åstadkoms en enhetlig beskattning av dessa blandade drycker, oberoende av om alkoholen i drycken härrör från malt- eller vinjäsning och/eller från tillsats av destillerad alkohol (se tabell 6.4). Intäkterna från denna särskilda skatt skall öronmärkas till olika alkoholförebyggande kampanjer riktade mot ungdomars bruk av alkohol, samt olika behandlingsinsatser mot alkoholmissbruk.

I Frankrike infördes, i slutet på 1990-talet, en tilläggsskatt på blandade drycker mellan 1,2 och 12 volymprocent som avser blandningar mellan alkoholdrycker och drycker med en alkoholhalt under 1,2 volymprocent. Genom en ny lag, som trädde i kraft den 1 januari 2005, infördes en tilläggsskatt även på alkoholdrycker som innehåller mer än 35 gram socker per liter och för vilka ingen särskilt definition finns nationellt eller i de EG-förordningar som reglerar spritdrycker, vin och aromatiserade viner.

Tabell 6.4. Dansk tilläggsskatt på blandade drycker

Alkoholstyrka	Tilläggsskatt i danska kronor per liter		
	Maltbaserad	Vinbaserad	Spritbaserad
Högst 10 volymprocent	8,35	7,25	2,90
Över 10 volymprocent	14,80	14,75	2,90

6.6.2 Drycker som kallas cider

I många andra länder i Europa finns en särskild definition av cider där detta anges vara en "jäst dryck av äpple eller päron" och där tillsats av alkohol inte är tillåten, men i svensk lagstiftning saknas någon liknande definition. I svenska ordböcker och uppslagsverk beskrivs och definieras cider. Enligt Svenska Akademiens ordlista över svenska språket (1986, 11 upplagan) är cider en jäst dryck av äpple eller päron. Enligt Nationalencyklopedin (1995) är cider en dryck av jäst äppelmust och Bra Böckers lexikon (tredje upplagan, 1983) beskriver cider som äppelvin som framställs genom jäsning av äppelmust.

Många av de drycker som, i Sverige kallas cider tillverkas genom att en färdig arom-socker-alkohollösning späds med kolsyrat vatten, i princip på samma sätt som vid läskedryckstillverkning. Tillverkningen av dessa drycker är ungefär densamma som för vissa alkoholsorter och de framställda dryckerna uppfyller således inte den definition för cider som finns i de flesta andra europeiska länder och inte heller den enligt ordböcker och uppslagsverk givna definitionen, dvs. en jäst produkt av äpplen eller päron.

I Marknadsdomstolens dom den 12 februari 2003, i mål 2003:6 mellan Kopparbergs Bryggeri AB och Krönleins Bryggeri AB angående marknadsföring av cider, menar domstolen att något allmänt vedertaget ciderbegrepp inte finns. Tvärtom hävdar domstolen att cider är ett samlingsbegrepp för en dryck som kan innehålla allt från ingen alkohol till alkohol kring 10 volymprocent och som har en egen karaktär och smak. Begreppet cider är därmed, enligt domstolen, heller ingen generisk beteckning. Eftersom det heller inte finns någon lagstiftning som reglerar frågan om ciderns innehåll innebar det att domstolen inte fann det vilseledande att Krönleins Bryggeri AB använde varubeteckningen cider på en dryck vars alkohol till 20 procent kom genom jäsning och till 80 procent genom tillsats av alkohol.

Bland annat med anledning av slutledningarna i denna dom menar Livsmedelsverket att de inte fortsättningsvis kan hävda att cider är en vedertagen beteckning och att allmänna märkningsregler skyddar konsumenterna från att bli vilseledda angående beteckningen cider. Med hänvisning till konsumentintresset och för att underlätta tillsynen anser Livsmedelsverket därför numera att det är nödvändig att i föreskrifter förbehålla beteckningar för äppelcider och päroncider i Sverige. Verket har därför utarbetat förslag till föreskrifter om cider som nu är ute på remiss.

I förslaget (LIVSFS: 2004) definieras cider som en dryck som framställs av fermenterad fruktjuice av äpple och/eller päron. Förutom tillåtna livsmedelstillsatser samt naturliga och naturidentiska aromer får följande ingredienser användas vid framställningen: icke-fermenterad fruktjuice av äpple och/eller päron, vatten och socker. Innehållet av fruktjuice i den färdiga produkten skall utgöra minst 15 volymprocent. Som fruktjuice räknas även fruktjuice från koncentrat. Cider får vara koncentrerad. I 3 § står vidare att alkoholen i cidern enbart får härröra från fermenteringen av äppeljuice eller fermenteringen av päronjuice, förutom den minsta mängd alkohol som varit nödvändig som

lösningsmedel för tillsatser eller aromer. I 4 § föreslås att cider enbart får beteckna äppelcider eller päroncider.

Genom kontroll av glycerinhalten eller halterna av butandiol och bärnstenssyra i produkterna kan man, enligt Livsmedelsverket, upptäcka om alkoholen härrör från etylalkohol eller från jäst fruktjuice. Det går således att kontrollera efterlevnaden av reglerna. Verket påpekar också att Systembolaget kontrollerar produkterna i sitt sortiment och att även skattemyndigheten, med hjälp av tullen, gör liknande kontroller.

6.6.3 Beskattning av blandade drycker

Enligt reglerna om punktskatt inom EU är utgångspunkten att samma beskattning skall användas för samma grupper av alkoholdrycker, dvs. för sprit, öl, vin, mellanprodukter och andra jästa drycker. Utgångspunkten är således att enhetlig beskattning skall ske för samma typer av drycker utgående från framställningssättet för dessa. Flera länder, bl.a. Tyskland och Frankrike, har emellertid, som nämndes ovan, infört särskilda skatter på alkoholisk, med hänvisning till de generella gemenskapsbestämmelser för skatter i cirkulationsdirektivet där det i artikel 3 framgår att det är möjligt införa indirekta skatter på bl.a. alkohol om dessa är avsedda för särskilda ändamål och det därmed inte rör sig om rent fiskala avgifter som går direkt till statskassan.

Kommissionen har tagit upp frågan om klassificering av alkoholdrycker, med anledning av den alkoholskatterapport som kommissionen lämnade i maj 2004. Ett seminarium för medlemsstaterna under våren 2005 förbereds nu där avsikten är att frågorna om klassificering av alkoholdrycker, särskilt blandade drycker skall diskuteras. Arbetet syftar till att få en särskild skatteklassificering för de nya blandade drycker som inte fanns på marknaden när direktivet antogs. Denna typ av drycker skulle då kunna få en särskild minimiskattesats.

De blandade drycker som baseras på sprit beskattas idag högre (ca 22,6 kronor per liter vid 4,5 volymprocent) än de blandade eller ciderliknande drycker som, åtminstone till viss del, består av jäst bas (ca 7,6 kr vid 4,5 volymprocent eller lägre). De blandade drycker som är maltbaserade och som beskattas som öl har den lägsta skatten av samtliga blandade drycker (ca 6,6 kr vid 4,5 volymprocent).

6.6.4 Överväganden

Tyskland har anfört att bakgrunden till att införa en extraskatt på spritbaserade blandade drycker är utvecklingen av barns och ungdomars alkoholförbrukning. Syftet med extraskatten är således att skydda unga människor och skatten är öronmärkt för förebyggande insatser. Även den franska extraskatten motiveras med hänsyn till skydd för ungdomen och används för finansiering av hälso- och sjukvårdsförsäkringen för löntagare. Liknande argument, om att skydda ungdomen från för tidig alkoholdebut, används för att motivera den särskilda extraskatten på blandade drycker i Danmark. Intäkterna från denna skatt, som uppskattas till ca 50 miljoner danska kronor, skall öronmärkas till en rad olika förebyggande åtgärder, speciellt insatser riktade till ungdomar, samt till att förstärka behandlingsinsatser mot alkoholmissbruk.

Med hänsyn till att de blandade dryckerna vänder sig särskilt till ungdomar finns det, enligt vår mening, som ett led i att minska ungdomars alkoholkonsumtion, starka skäl för att överväga möjligheterna att införa en särskild skatt på dessa drycker. De är också förrädiska genom att alkoholsmaken är försumbar, vilket underlättar tillvänjningen. Det mest ändamålsenliga vore om gemensamma regler utformades inom EU, men med hänsyn till att resultatet av detta arbete inte kan förväntas inom en snar framtid anser vi att Sverige bör införa egna bestämmelser i avvaktan på sådana gemensamma EU-regler. Därvid måste också beaktas att om den skattesänkning om fyrtio procent på sprit som vi, i delbetänkandet, föreslog skulle genomföras, kommer den att leda till att även priset på blandade drycker baserade på sprit sjunker, något som det finns starka skäl att motverka.

Intäkterna från den föreslagna skattehöjningen måste, med hänsyn till EG-rättsliga regler, gå till särskilda ändamål. Enligt utredningens mening bör de användas för att stärka det förebyggande arbetet mot alkohol och droger riktat till ungdomar. Detta bör, enligt vår mening, ske genom stöd till sådana frivilligorganisationer som når ut till ungdomar genom annan ordinarie verksamhet, t.ex. idrottsföreningar, arrangörer av musikaliska aktiviteter, fackföreningsrörelsen och scoutrörelsen. Det bör också ske genom införandet av ny metodik och nya områden av kunskapsbaserat preventionsarbete för barn, unga och unga vuxna. Vi anser därför att medel skall satsas på forskning inom detta område. Medlen till frivilligorganisationer bör därvid fördelas av

Socialstyrelsen, i enlighet med förordning (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. De medel som skall utgå till forskning bör fördelas av den nationella alkohol- och narkotikasamordnaren.

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten skall statens inkomster och utgifter budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten, vilket ansetts innebära att specialdestinerade skatter i princip inte är tillåtna. Det görs dock undantag från principerna om fullständighet och bruttoredovisning. Detta kan ske genom att inkomster uppbärs och medel tas i anspråk för särskilda ändamål utanför statsbudgeten t.ex. verksamheter som bedrivs med full kostnadstäckning och genom nettoredovisning på statsbudgeten t.ex. vid avgiftsinkomster i en verksamhet som i övrigt är avgiftsfinansierad. Vårt förslag innebär att tilläggs-skatten på blandade drycker och andra söta alkoholdrycker specialdestineras till särskilda ändamål. Enligt vår mening föreligger det med hänsyn till den extraordinära situation vi nu befinner oss i mycket starka skäl att införa en skatt i syfte att minska ungdomars konsumtion av blandade drycker och det måste därför, enligt vår mening, vara möjligt att låta de medel som den föreslagna skatten inbringar gå till de av oss föreslagna åtgärderna för att stärka preventionsarbetet mot alkohol och droger riktat till ungdomar.

De blandade dryckerna liknar varandra, både med hänsyn till smak och utseende och flertalet har ungefär samma alkoholstyrka och det är därför, enligt utredningens mening, viktigt att en särskild skatt i Sverige, på samma sätt som i Danmark, omfattar samtliga dessa blandade drycker, dvs. både de spritbaserade blandade dryckerna och de vin- och maltbaserade. Vi anser således att en särskild beskattning bör täcka samtliga dessa blandade drycker på så sätt att den sammantagna skattenivån blir densamma oberoende av om alkoholen har sitt ursprung i jäsning av malt eller vin och/eller destillering. Den föreslagna tilläggs-skatten bör, enligt vår mening, medföra att de blandade dryckerna beskattas på ett enhetligt sätt och räknat i cl ren alkohol högre än för spritdrycker.

Även andra söta alkoholdrycker, som inte innehåller en blandning av alkoholdryck och alkoholfri dryck, kan ha samma smak och utseende som de ovan nämnda blandade dryckerna och ha ungdomar som främsta målgrupp. Det finns därför, enligt vår mening, anledning att, som i Frankrike, även införa en tilläggs-skatt för sådana drycker. För att denna tilläggs-skatt endast skall betalas för sådana söta drycker som har samma smak och utseende som

blandade drycker, måste undantag göras för öl, cider och sådana drycker för vilka definitioner finns i Rådets förordning (EEG) nr 1576/89 av den 29 maj 1989 om allmänna bestämmelser för definition, beskrivning och presentation av spritdrycker, Rådets förordning (EEG) nr 1601/91 av den 10 juni 1991 om allmänna bestämmelser för definition, beskrivning och presentation av aromatiserade viner, aromatiserade vinbaserade drycker och aromatiserade drinkar baserade på vinprodukter och Rådets förordning (EG) nr 1493/1999 av den 17 maj 1999 om den gemensamma marknaden för vin.

Det finns, som ovan nämnts (avsnitt 6.6.2), ett stort antal söta alkoholdrycker på den svenska marknaden som kallas cider som framför allt marknadsförs med inriktning på ungdomar och för dessa drycker bör enligt vår mening tilläggsskatt betalas. För "äkta" cider, som inte, i första hand, har den aktuella målgruppen, skall enligt vår mening inte någon sådan tilläggsskatt utgå. Ett undantag från tilläggsskatt för "äkta" cider måste därför innehålla en definition av den cider som inte omfattas av bestämmelserna om tilläggsskatt Livsmedelsverket har, som ovan angetts, föreslagit att en särskild ciderdefinition införs. Enligt vår mening bör ett undantag från tilläggsskatt omfatta sådan cider som i flera europeiska länder anses som "äkta" cider och där har en särskild definition och vi anser att det finns skäl att införa en sådan definition i alkoholskattelagen som är mer restriktiv än det förslag som Livsmedelsverket tagit fram. Vi föreslår därför att undantaget skall avse sådan cider som framställs av fermenterad fruktjuice av äpple och/eller päron samt där tillsats endast skett av naturliga aromer av äpple och päron eller vatten i syfte att återställa koncentrerad juice. Någon tillsats av destillerad alkohol skall således inte kunna ske.

Vi föreslår således att en tilläggsskatt införs på blandade och andra söta alkoholdrycker, som innebär att den sammanlagda skatten på malt- och vinbaserade blandade drycker, spritbaserade sådana, samt alkoholdrycker som inte är att anse som öl, cider, vin, fruktvin, aromatiserat vin, eller sprit blir densamma och att denna totalt sett blir högre än den nuvarande spritskatten. I Systembolagets sortiment har merparten av de blandade dryckerna en alkoholstyrka om 4,5 volymprocent och utgångspunkten för beräkningen av tilläggsskattens storlek bör därför göras med hänsyn till denna alkoholstyrka. Mot bakgrund av den nuvarande skattenivån på sprit och för att nå syftet att minska konsumtionen av dessa drycker bör alkoholskatten och tilläggsskatten samman-

taget överstiga den nuvarande spritskatten med 20 procent. Den nuvarande spritskatten är 501,41 kr per liter ren alkohol och tilläggsskatten för sprit blir då 100,28 kr per liter ren alkohol. Nuvarande alkoholskatter och den föreslagna tilläggsskatten för respektive alkoholdryck redovisas i tabell 6.5a.

När det gäller spritdrycker och öl och därmed även de malt- och spritbaserade blandade dryckerna, beskattas dessa enbart efter alkoholhalt (sprit: 501,41 kr per liter ren alkohol, öl: 147 kr per liter ren alkohol). Beträffande vin och andra jästa drycker är dessa indelade i fem olika skatteklasser efter olika alkoholhalter (se tabell 6.5a). Inom en och samma skatteklass är skatten densamma oberoende av varierande alkoholhalt. Den föreslagna tilläggsskatten måste, enligt artikel 3 i cirkulationsdirektivet, följa den allmänna systematiken enligt alkoholskattelagen (EG-domstolens dom den 24 februari 2000 i mål C-434/97).

För de malt- spritbaserade dryckerna uppgår den nya totala skatten (summan av den ursprungliga alkoholskatten och tilläggs-skatten) till 601,69 kr per liter ren alkohol. För de blandade drycker som beskattas som vin eller andra jästa drycker blir tilläggsskatten olika för de olika skatteklasserna. Utgångspunkten är dock att den totala skattenivån skall vara densamma för de olika kategorierna av blandade drycker (se tabell 6.5a eller tabell 6.5b). De allra flesta av de blandade drycker som beskattas som vin eller andra jästa drycker uppvisar en alkoholhalt om 4,5 volymprocent (över 2,25 men inte över 4,5 volymprocent), de flesta övriga en alkoholhalt om 7 volymprocent (över 4,5 men inte över 7 volymprocent). Vi har i beräkningarna av tilläggsskatten för dessa drycker utgått från den högsta möjliga alkoholhalten inom varje intervall. När det gäller blandade drycker med en alkoholhalt som inte överstiger 4,5 volymprocent uppgår därmed den beräknade tilläggsskatten till 19,50 kr per liter enligt nu gällande alkoholskatt. Den totala skattenivån för en sådan dryck med alkoholhalten 4,5 volymprocent som beskattas som vin eller andra jästa drycker blir därmed densamma som för sprit med samma alkoholhalt.

Utredningen har, i sitt delbetänkande, föreslagit att skatten på sprit skall sänkas med 40 procent och för det fall detta förslag skulle komma att genomföras måste, enligt vår mening, den särskilda skatten på blandade drycker baserade på sprit höjas i motsvarande mån (i kronor per liter) för att priset på dessa drycker inte skall minska till följd av skattesänkningen. Om EG-domstolen skulle komma att döma till Sveriges nackdel i det ovannämnda

väntande målet angående skillnaden i skatteuttag på vin och öl måste, enligt vår mening, motsvarande ändring göras för att säkerställa att tilläggsskatten ändå blir lika för samtliga blandade drycker. I tabell 6.5b redovisas tilläggsskatten om föreslagna skattesänkningar på sprit, vin och öl skulle genomföras.

Tabell 6.5a Förslag på svensk tilläggsskatt på blandade drycker, utifrån nuvarande alkoholskatter

Varugrupper	Beskattning enligt lag om alkoholskatt	Nuvarande skatt och tilläggsskatt (i svenska kronor)		
		Nuvarande skatt	Tilläggsskatt	Total skatt
Blandade drycker, sprit (per liter ren alkohol)	Skatt på etylalkohol (6 §)	501,41	100,28	601,69
Blandade drycker, öl (per liter ren alkohol)	Skatt på öl (2 §)	147,00	454,69	601,69
Blandade drycker, vin och cider (per volymliter):	Skatt på vin (3 §) och skatt på andra jästa drycker (4 §)	I volymliter och inom parentes i ren alkohol per liter ¹ :		
Volymprocent:				
>2,25–4,5		7,58 (168,44)	19,50 (433,33)	27,08 (601,69)
>4,5–7		11,20 (160,00)	30,92 (441,71)	42,12 (601,69)
>7–8,5		15,41 (181,29)	35,73 (420,35)	51,14 (601,69)
>8,5–15		22,08 (147,20)	68,17 (454,47)	90,25 (601,69)
>15–18		45,17 (250,94)	63,13 (350,72)	108,30 (601,69)
Mellanklassprodukter:	Skatt på mellanklass-produkter (5 §)			
Volymprocent:				
>1,2–15		27,20 (181,33)	63,05 (420,36)	90,25 (601,69)
>15–22		45,17 (205,32)	87,20 (396,37)	132,37 (601,69)

¹ Skatten i ren alkohol baserad för den högsta möjliga alkoholhalten inom varje skatteklass.

Tabell 6.5b Förslag på svensk tilläggsskatt på blandade drycker, utifrån i detta slutbetänkande föreslagna alkoholskatter (-30 % för vin och öl) och förslag lämnat i delbetänkandet (- 40 % för sprit).

Varugrupper	Beskattning enligt lag om alkoholskatt	Nuvarande skatt och tilläggsskatt (i svenska kronor)		
		Nuvarande skatt	Tilläggsskatt	Total skatt
Blandade drycker, sprit (per liter ren alkohol)	Skatt på etylalkohol (6 §)	300,85	300,84	601,69
Blandade drycker, öl (per liter ren alkohol)	Skatt på öl (2 §)	102,90	498,79	601,69
Blandade drycker, vin och cider (per volymliter):	Skatt på vin (3 §) och skatt på andra jästa drycker (4 §)	I volymliter och inom parentes i ren alkohol per liter ¹ :		
Volymprocent:				
>2,25–4,5		5,31 (118,00)	21,77 (483,78)	27,08 (601,69)
>4,5–7		7,84 (112,00)	34,28 (489,71)	42,12 (601,69)
>7–8,5		10,79 (126,94)	40,35 (474,71)	51,14 (601,69)
>8,5–15		15,46 (103,07)	74,79 (498,60)	90,25 (601,69)
>15–18		31,62 (175,67)	76,68 (426,00)	108,30 (601,69)
Mellanklassprodukter:	Skatt på mellanklass- produkter (5 §)			
Volymprocent:				
>1,2–15		27,20 (181,33)	63,05 (420,36)	90,25 (601,69)
>15–22		45,17 (205,32)	87,20 (396,37)	132,37 (601,69)

¹ Skatten i ren alkohol baserad för den högsta möjliga alkoholhalten inom varje skatteklass.

I tabell 6.6 redovisas priserna för de olika grupperna av blandade drycker både före och efter eventuellt införande av tilläggsskatt på dessa. Att det fortfarande, även efter en tilläggsskatt, som ger en totalt sett ger lika hög skatt för samtliga dessa drycker, kvarstår betydande prisskillnader mellan varugrupperna beror på att det finns andra orsaker bakom olikheterna i priser än skatterna. Framför allt uppvisar cider- och vinblanddryckerna, med en alkoholhalt på ca 4,5 volymprocent, lägre pris än övriga.

Tabell 6.6 Ungefärliga priser per volymliter för blandade drycker före och efter införandet av tilläggsskatt

Varugrupper	Beskattningslag enligt lag om alkoholskatt	Före tilläggsskatt	Efter tilläggsskatt
Blandade drycker, sprit (ca 5,0 volymprocent)	Skatt på etylalkohol (6 §)	82 kr	89 kr
Blandade drycker, öl (ca 5,6 volymprocent)	Skatt på öl (2 §)	56 kr	88 kr
Blandade drycker, vin och cider (per volymliter):	Skatt på vin (3 §) och skatt på andra jästa drycker (4 §)		
4,5 volymprocent		36 kr	59 kr
7 volymprocent		38 kr	76 kr

Tilläggsskattens effekt på den inhemska försäljningen

År 2004 såldes ca 16,4 miljoner liter av dessa blandade drycker på Systembolaget och uppskattningsvis ca 6,6 miljoner liter på restauranger. I ren alkohol per invånare 15 år och äldre blir detta drygt 11,4 centiliter försäljning på Systembolaget och ca 16 cl ren alkohol totalt, inklusive restauranger. Tilläggsskatten bör innebära att försäljningen av dessa blandade drycker minskar. En del av den minskade försäljningen kan emellertid komma att ersättas med ökad försäljning av andra alkoholdrycker, t.ex. starköl eller vin köpt på Systembolaget.

Hur stor denna minskning kommer att bli beror på hur priskänsliga dessa drycker är. Det finns, vad vi känner till, inga studier genomförda vare sig i Sverige eller andra länder angående detta. Enligt vår mening är det dock rimligt att utgå från ungefär

samma priskänslighet som för den starköl som säljs på Systembolaget (ca $-0,6$). En sådan priskänslighet skulle efter införande av tilläggsskatten leda till en försäljningsminskning på Systembolaget med ca 40 procent, från ca 16,4 till knappt 10 miljoner liter. Restaurangförsäljningen skulle minska med, uppskattningsvis, drygt 10 procent. I ren alkohol, per invånare 15 år och äldre, sjunker försäljningsnivån för dessa drycker på Systembolaget från drygt 11 till knappt 7 centiliter och totalt – inklusive restauranger – från drygt 16 till drygt 12 cl ren alkohol, alltså en minskning med ca 4 centiliter ren alkohol. Vår bedömning är att effekten av tilläggsskatten blir en minskad totalförsäljning på ca 2–3 centiliter ren alkohol per invånare 15 år och äldre. En stor del av denna minskning skulle i så fall äga rum bland ungdomar och unga vuxna som svarar för den allra största delen av konsumtionen av dessa drycker.

Skulle priskänsligheten på dessa drycker vara större än vad som ovan antagits, vilket inte kan uteslutas, blir försäljningsminskningen kraftigare. Om priskänsligheten är ungefär densamma som för spritdrycker (ca $-1,0$) skulle försäljningen av dessa drycker på Systembolaget, vid oförändrade punktskatter, kunna komma att minska med ca 10 miljoner liter, från drygt 16 till drygt 5 miljoner liter och på restauranger från ca 6,6 till 5,5 miljoner liter. Detta motsvarar i ren alkohol en nedgång med ca 9 centiliter, från ca 16 till ca 7 centiliter. Vid beaktande av att en del av denna minskning kan komma att ersättas med inköp av andra alkoholdrycker kan den sammantagna försäljningsminskningen komma att bli från 6 till 8 centiliter ren alkohol.

Intäkter av tilläggsskatten och förändrade skatteintäkter

Tilläggsskatten och de därmed höjda priserna på blandade drycker kommer att leda till minskad försäljning. Detta innebär att skatteintäkterna från försäljningen av sprit, vin (inkl. andra jästa drycker) och öl kommer att sjunka. Tilläggsskatten leder dock samtidigt till nya intäkter och nettoeffekten av dessa två förändringar blir, sannolikt, totalt sett ökade intäkter, detta om man utgår samma priskänslighet för dessa drycker som för den starköl som säljs på Systembolaget (priselasticitet: ca $-0,6$). Med denna utgångspunkt skulle tilläggsskatten ge intäkter på motsvarande 192 miljoner kronor från försäljning på Systembolaget

och härtill kommer också den intäktsökning från tilläggsskatten som försäljningen på restauranger ger (ca 107 miljoner kronor). Intäkterna från skatterna av försäljningen på Systembolaget av sprit, vin och öl skulle samtidigt sjunka från ca 164 till 103 miljoner kronor och på restauranger från ca 61 till 55 miljoner kronor. Vid en skattesänkning, i enlighet med vårt förslag i delbetänkandet och i avsnitt 6.5, skulle tilläggsskatten öka med 52 miljoner kr till totalt 351 miljoner kr (Systembolaget 226 miljoner kr och restaurangerna ca 125 miljoner kr), medan punktskatterna skulle minska med 52 miljoner kronor. Detta redovisas närmare i tabellerna 6.7a-6.7b. Av dessa framgår också att intäkterna av mervärdesskatten från försäljningen på Systembolaget av dessa blandade drycker beräknas sjunka något efter införandet av tilläggsskatten. Intäkterna från mervärdesskatten av försäljningen på restauranger, som för år 2004 kan uppskattas till ca 180 miljoner kronor, beräknas dock öka något efter införandet av tilläggsskatten.

Det bör, återigen, påpekas att försäljningsminskningen kan bli större, men även mindre, än vad som antagits ovan (och i tabellerna 6.7a-6.7b). Om försäljningen sjunker ännu mer minskar naturligtvis också intäkterna. Detta blir fallet om priskänsligheten för dessa drycker är större än vad som antogs ovan, utgående från samma känslighet som för starköl. Samtidigt är det rimligt att utgå från att en del av den minskade försäljningen av blandade drycker ersätts med ökad försäljning av andra alkoholdrycker, t.ex. starköl eller vin. Detta leder i sin tur till ökade intäkter. Om blandade drycker är ungefär lika priskänsliga som spritdrycker (ca -1,0) skulle tilläggsskatten från försäljningen på Systembolaget uppgå till ca 88 miljoner kronor. I ett sådant fall skulle dock de sammanlagda skatteintäkterna från försäljningen av sprit, vin (inkl. andra jästa drycker) och öl på grund av de minskade intäkterna från blandade drycker sjunka mycket kraftigt, från 164 till 64 miljoner kronor. De totala skatteintäkterna av försäljningen på Systembolaget av dessa drycker skulle i ett sådant fall således minska med ca 12 miljoner kronor jämfört med år 2004. Även intäkterna från mervärdesskatten skulle sjunka kraftigt, från ca 135 till 74 miljoner kronor.

Intäkterna från restaurangförsäljningen skulle också påverkas om en sådan högre priskänslighet föreligger. Tilläggsskatten skulle, i en sådan situation, ge intäkter på motsvarande knappt 100 miljoner (i stället för 107 miljoner räknat med den lägre priskänsligheten i tabell 6.7b) och mervärdesskatten skulle ge något mindre intäkter än de för år 2004 uppskattade (ca - 5 milj. kr). Skatteintäkterna

från försäljningen av sprit, vin (inkl. andra jästa drycker) och öl av dessa blandade drycker, som uppskattades till ca 61 miljoner kr för år 2004, beräknas, givet denna högre priskänslighet, minska med i runda tal 10 miljoner kronor.

Tabell 6.7a Intäkter av försäljning på Systembolaget av blandade drycker före och efter införandet av tilläggsskatt, i miljoner kronor. (Utgående från samma priskänslighet som för starköl på Systembolaget, priselasticitet: – 0,6)

Utifrån nuvarande alkoholskatter	Malt-baserade	Sprit-baserade	Vinbaserade, inkl. andra jästa drycker	Totalt
Nuvarande (år 2004) sprit-, vin- (inkl. andra jästa drycker) och ölskatteintäkter	7	35	122	164
Nuvarande momsintäkter	10	23	103	135
Beräknade sprit- vin (inkl. andra jästa drycker) och ölskatteintäkter efter tilläggsskatten	5	34	65	103
Intäkter från tilläggsskatten	15	7	170	192
Tilläggsskatt minus minskad skatt av sprit, vin (inkl. andra jästa drycker) resp. ölförsäljning	13	6	113	131
Beräknade momsintäkter efter införandet av tilläggsskatt	10	24	97	132
Utifrån föreslagna alkoholskatter i detta slutbetänkande (– 30 % för vin och öl) och i delbetänkandet (– 40 % för sprit).	Malt-baserade	Sprit-baserade	Vinbaserade, inkl. andra jästa drycker	Totalt
Beräknade sprit- vin (inkl. andra jästa drycker) och ölskatteintäkter efter tilläggsskatten	3	20	45	69
Intäkter från tilläggsskatten	16	20	190	226
Tilläggsskatt minus minskad skatt av sprit, vin (inkl. andra jästa drycker) resp. ölförsäljning	12	5	113	131
Beräknade momsintäkter efter införandet av tilläggsskatt	10	24	97	132

På grund av avrundning är summan av delmängderna inte alltid densamma som totalsumman.

Tabell 6.7b Intäkter av försäljning på restauranger av blandade drycker före och efter införandet av tilläggsskatt, i miljoner kronor. (Utgående från samma priskänslighet som för starköl på Systembolaget, priselasticitet: -0,6)

Utifrån nuvarande alkoholskatter	Skatteintäkter i milj. kr
Nuvarande sprit-, vin- (inkl. andra jästa drycker) och ölskatteintäkter:	61
Nuvarande momsintäkter	180
Beräknade sprit- vin (inkl. andra jästa drycker) och ölskatteintäkter efter tilläggsskatten	55
Intäkter från tilläggsskatten	107
Tilläggsskatt minus minskad skatt av sprit, vin (inkl. andra jästa drycker) ölförsäljning	101
Beräknade momsintäkter efter införandet av tilläggsskatt	188
Utifrån föreslagna alkoholskatter i detta slutbetänkande (– 30 % för vin och öl) och i delbetänkandet (– 40 % för sprit)	Skatteintäkter i milj. kr
Beräknade sprit- vin (inkl. andra jästa drycker) och ölskatteintäkter efter tilläggsskatten	37
Intäkter från tilläggsskatten	125
Tilläggsskatt minus minskad skatt av sprit, vin (inkl. andra jästa drycker) ölförsäljning	101
Beräknade momsintäkter efter införandet av tilläggsskatt	188

7 Andra preventionsinsatser på nationell, regional och lokal nivå

I takt med att Sveriges traditionella alkoholpreventiva styrmedel försvagas ökar vikten av andra förebyggande insatser. Hit hör både primär- och sekundärpreventiva insatser riktade till befolkningen, befolkningsgrupper (t.ex. en skolklass) eller till individer. Terminologin är inte enhetlig, varken i Sverige eller internationellt. Ibland används termen social prevention för åtgärder som strävar efter att ändra individers motivation och förhållningssätt, medan andra skulle mena att detta inryms under sekundärprevention.

Socialtjänstens och skolans förebyggande – preventiva – insatser har i Sverige alltför sällan utvärderats med minst en jämförelsegrupp. Det som kännetecknar förebyggande insatser är ibland istället en trovärdig men otestad teori eller en klinisk tradition ("vi har alltid gjort så här"). Ett exempel är att bara en handfull av de 60 föräldraträningsprogram som finns i Sverige har utvärderats vetenskapligt (Andalibi, Hagekull & Bremberg, 2003). Den vetenskapliga kunskapen om vad som fungerar är således svag. Detta är allvarligt eftersom bristen på utvärderingar gör att vi inte vet vilka insatser som verkligen fungerar förebyggande. Ibland framförs argumentet att det inte spelar så stor roll vilka metoder som används i det förebyggande arbetet. Huvudsaken är att man gör något och att man gör det bra. Det påståendet motsägs av att det finns exempel på program som var tänkta att förebygga men som i utvärderingar till och med visat sig resultera i negativa, kontra-produktiva effekter. Ett av de vanligaste alkohol- och drog-förebyggande programmen, internationellt sett, har visat sig leda till ökad alkoholkonsumtion. Det är således viktigt att göra rätt saker. Även om svenska preventionsprogram inte har utvärderats kan de naturligtvis fungera förebyggande.

I kapitlen 10–12 berörs fortsättningsvis dessa olika former av prevention. En del av de preventionsinsatser som kommer att beskrivas är av mer universell, eller primärpreventiv, karaktär, andra

och de flesta, mer selektiva (riktade). Ett exempel på primärpreventiva insatser är introduktionen av anti-mobbningsprogram på en skola. Selektiva, eller sekundärpreventiva, insatser riktar sig till riskgrupper, t.ex. riskkonsumenter av alkohol och vissa barn som bedöms befinna sig i riskzonen att utveckla problem. Dessa barn identifieras med hjälp av kunskap om riskfaktorer. Ett exempel på selektiva eller riktade insatser är att hjälpa föräldrar och lärare att arbeta med bråkiga och störande barn, som forskning genomgående visat är en riskgrupp för olika typer av framtida problem, ett annat exempel är att påverka storkonsumenter av alkohol genom enkla rådgivande och stödjande insatser inom sjukvården (brief intervention). Till sist finns också vad som ibland brukar benämnas indikerade insatser (tertiärprevention) som går ut på att hjälpa barn eller ungdomar som redan har allvarliga problem.

En hel del alkoholförebyggande insatser pågår i Sverige och ansträngningarna har ökat under de senaste åren. Det är inte vår avsikt att beskriva alla de områden inom vilka förebyggande åtgärder kan förekomma utan snarare att lyfta fram de områden där vi anser att det är möjligt att utveckla och förstärka det förebyggande arbetet ytterligare.

Avgörande för hur framgångsrikt det förebyggande arbetet blir är hur väl man kan nå olika grupper av människor. En första viktig fråga blir då var, i vilka miljöer, man kan nå stora grupper av befolkningen, både för primär- och sekundärpreventiva insatser. Här framstår fem olika miljöer som speciellt betydelsefulla vilka sammantaget omfattar majoriteten av svenska folket.

En av dessa miljöer är grund- och gymnasieskolan. Alla barn går i grundskolan och nästan alla fortsätter till gymnasieskolan. En annan sådan miljö är högskolan och universitetet. Numera påbörjar ca 45 procent av alla ungdomar universitets- eller högskolestudier före 25 års ålder. Vuxenlivets alkoholvanor grundläggs under denna period av livet. Högskolan och universitetet blir därmed en viktig arena för att nå fram till unga vuxna med förebyggande insatser.

Drygt hälften av alla unga människor fortsätter inte att studera på högskola/universitet. De allra flesta av dem börjar istället arbeta. Arbetsplatsen blir här den naturliga arenan för förebyggande åtgärder riktade till denna grupp, liksom till andra vuxna.

Den fjärde arenan är sjukvården, framför allt primärvården med sin breda kontaktyta mot hela befolkningen. Under ett år sker ca 10 miljoner läkarbesök och nästan lika många besök hos distriktssjuksköterskor inom primärvården. De flesta svenskar söker sig dit

inom en period av några år och bland dessa är storkonsumenter överrepresenterade. Även andra delar av sjukvården har nämnts som viktiga arenor, t.ex. akutmottagningar, företagshälsovården och den psykiatriska vården. Framför allt är det sekundärpreventiva insatser mot riskkonsumenter av alkohol som anses vara effektiva inom detta område. Den femte arenan är lokalsamhället, dvs. insatser som bedrivs inom kommunen, kommundelen eller stadsdelen.

Det måste tydligt poängteras att för att dessa insatser om möjligt skall kunna kompensera för de förlorade effekterna av ett försvagat prisinstrument, vilket blir följden både med eller utan skattesänkningar, krävs omfattande insatser. För att få en uppfattning av omfattningen av de insatser som behövs har vi utgått från den nyligen genomförda WHO-analysen av Chisholm och medarbetare 2004. Vi har antagit att de olika interventionsåtgärderna (barn, ungdom, unga vuxna, lokalsamhälle, sjukvård) har ungefär samma effektstorlekar som screening och kort intervention inom sjukvården. Vi har i beräkningarna använt de siffror som presenteras för regionen Europa A som består av de västeuropeiska länderna (ex. samtliga de 15 länder som var EU-medlemmar före den 1 maj 2004). Effekten uttrycks i en kostnadseffektivitetskvot uttryckt i US-dollars för varje vunnet levnadsår (DALY). DALY är en förkortning av Disability Adjusted Life Years och kan på svenska bäst översättas till antal levnadsår korrigerade för sjukdom (för tidig död) och invaliditet.

Alkoholskatten inom Europa A beräknas medföra en kostnad på ca 333 US-dollars per DALY. Motsvarande kostnader för samma effekt av intervention inom hälso- och sjukvården är 2 351 US dollars per DALY. Kostnaderna skulle i ett sådant fall kunna bli ca 7 gånger större med riktade folkhälsoåtgärder än med skatteåtgärder för att uppnå samma effekt. Detta ger en mycket grov bild men visar tydligt att kraftigt förstärka insatser inom preventionsområdet är nödvändiga framöver när det tidigare mest effektiva alkoholpolitiska medlet försvagas. Som kommer att framgå i senare kapitel behövs ökade resurser både när det gäller spridning och implementering av effektiva preventiva insatser men också kraftiga satsningar på forskning inom området. Det finns här en stark koppling mellan forskning och prevention. Forskningen kan visa, med hjälp av vetenskapliga utvärderingar, vilka metoder som är effektiva och som därmed kan bli föremål för spridning och implementering. Forskningen kan också ge svar på frågor om vad

som fungerade bra och mindre bra i genomförandet av en specifik preventionsmetod. Detta är värdefull kunskap som kan användas för att förbättra metoderna ytterligare eller eventuellt att avstå från att arbeta med en specifik metod framöver.

I kapitlen 9–12 berörs preventionsinsatser på dessa fem arenor, nämligen skolan, högskolan/universiteten, sjukvården, arbetslivet och lokalsamhället. Insatserna inom de olika områdena skall ej betraktas som isolerade från varandra, utan de hänger ihop och går in i varandra. Exempelvis består mycket av det lokalt förebyggande arbetet av insatser som genomförs inom de övriga fyra nämnda arenorna.

I kapitel 13 behandlas informations- och opinionsbildande insatser. Även insatser inom trafikområdet tas upp (kap. 14), liksom insatser inom frivilligorganisationer (kap. 15). Denna del av slutbetänkandet inleds emellertid med ett kapitel (kap. 8) om organisationen av det alkoholförebyggande arbetet och utredningens syn på hur det arbetet skall bedrivas i framtiden. Detta ger också en bättre utgångspunkt vid redovisningen av de olika förebyggande åtgärder som utredningen lyfter fram i senare kapitel.

8 Organisation av det alkoholförebyggande arbetet

Utredningens förslag: Alkoholkommitténs och den nationella narkotikasamordnarens uppdrag skall upphöra och de skall ersättas av en nationell alkohol- och narkotikasamordnare. Statens folkhälsoinstitut förstärks med sex regionala kompetenscentrum för att bistå kommunerna med utbildning och stöd när det gäller preventionsmetoder. Uppbyggnaden av regionala centrum skall ledas av den nationella alkohol- och narkotikasamordnaren i samarbete med Statens folkhälsoinstitut. En utvärdering skall ske efter fem år då ansvaret för centrumen skall övergå till Statens folkhälsoinstitut. Länsamordnare måste under uppbyggnadstiden vara en viktig länk mellan den nationella alkohol- och narkotikasamordnaren och kommunerna.

8.1 Bakgrund och utgångspunkter

Utredningen skall, enligt uppdraget, lämna förslag till åtgärder för att minska de problem som ökad införsel och vidareförsäljning av alkohol leder till. Detta slutbetänkande innehåller därför en redogörelse för de områden där preventionsåtgärder enligt vår mening bör sättas in eller där pågående sådant arbete bör förstärkas för att minska alkoholkonsumtionen och i synnerhet de alkoholrelaterade problemen. Även arbetet med tillsyn enligt alkohollagen har en viktig preventiv effekt. Främst när det gäller arbetet med prevention finns det skäl att i detta sammanhang se över myndighetsstrukturen på detta område och undersöka hur man mer långsiktigt kan säkerställa arbetet för att minska alkoholproblemen.

För närvarande har en rad olika myndigheter uppgifter på alkoholområdet. När det gäller alkohollagen och de regler som

gäller för försäljning av alkohol har tullen, polisen, Skatteverket, kommunerna, Länsstyrelserna och Statens folkhälsoinstitut olika uppgifter. Folkhälsoarbetet för att minska alkoholkonsumtionen och skadorna har en rad olika aktörer såsom kommunerna och landstingen, Statens folkhälsoinstitut, Alkoholkommittén och en mängd institutioner som bedriver forskning inom området. Nedan följer en kort redogörelse för en del av de överväganden som lett fram till dagens organisation.

8.1.1 Statens folkhälsoinstitut

Flera olika myndigheter och organisationer hade tidigare uppgifter inom det område där ändamålet är att genom kunskapsspridning motverka bruket av alkohol eller stödja den alkohol- och narkotikarelaterade verksamheten i övrigt, bl.a. Folkhälsoinstitutet, Socialstyrelsen, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) och Oberoende Alkoholsamarbetet (OAS).

Statskontoret kartlade på regeringens uppdrag den styrande verksamheten på alkohol- och narkotikaområdet och avgav den 29 september 1998 en rapport (1998:22). Slutsatsen var att mot bakgrund av föreliggande problem och vissa allmänna utgångspunkter, som att ompröva statens engagemang respektive decentralisera uppgifter till lokal/regional nivå, kunde tre principiellt olika huvudalternativ för en ny myndighetsstruktur urskiljas. Det första var fusionsmodellen, enligt vilken alla centrala alkohol- och narkotikafunktioner skulle föras samman hos en myndighet. Enligt det andra, stabsmyndighetsmodellen, skulle uppgifter som hänger nära samman med regeringens ledning, styrning, utveckling och utvärdering samlas hos en myndighet, medan operativa förvaltningsuppgifter skulle avskiljas. Det tredje alternativet, samverkansmodellen, byggde på att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan undersökningsmyndigheterna skulle förtydligas.

I prop. 1998/99:134 gjorde regeringen, mot bakgrund av Statskontorets rapport, den bedömningen att mångfalden aktörer på det drogpolitiska området på central statlig nivå framstod som ett huvudproblem som försvårade för regeringen att leda, styra och följa upp verksamheten på det drogpolitiska området såväl centralt som regionalt. Det fanns därför anledning att begränsa antalet centrala myndigheter på området. Regeringen angav vidare att alkohol, tobak och andra droger i ett folkhälsoperspektiv är några

av de största riskfaktorerna och att bryta ut dessa frågor från en myndighet som arbetar med folkhälsofrågor inte låter sig göras utan allvarliga konsekvenser för myndighetens övriga folkhälsoarbete. Regeringen såg det därför viktigt att även fortsättningsvis hålla samman alkohol- och narkotikafrågorna med det övriga folkhälsoarbetet varför det dåvarande Folkhälsoinstitutet borde ombildas till en ny myndighet med tydligare uppgifter av stabskaraktär. Vissa förändringar avseende Alkoholinspektionens tillsynsuppgifter skedde redan den 1 januari 2000, då tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i alkohollagen om att den som har rätt att bedriva partihandel endast får sälja varorna till Systembolaget, annan som har rätt att bedriva partihandel med motsvarande varor och till den som har meddelats serveringstillstånd för sådana varor överfördes från Alkoholinspektionen till beskattningsmyndigheten och då kommunerna övertog tillsynen över efterlevnaden av vissa bestämmelser om marknadsföring.

Regeringen tillsatte därefter en organisationskommitté som mer i detalj skulle tydliggöra mål och uppgifter samt lämna förslag till organisation av den nya myndighetens verksamhet. Organisationskommitténs betänkande, SOU 2000:57, låg därefter till grund för utformningen av den nya myndigheten Statens folkhälsoinstitut.

I prop. 2000/01:99 föreslog därför regeringen att Statens folkhälsoinstituts nya roll från den 1 juli 2001 skulle innebära att institutet skall ansvara för sektorsövergripande uppföljning och utvärdering av insatser inom folkhälsoområdet. Uppföljningen och utvärderingen skall ske ur ett målgruppsperspektiv och med fokus på könsskillnader och socioekonomiska skillnader i hälsa. Institutet skall vara nationellt kunskapscentrum för metoder och strategier på området och ansvara för övergripande tillsyn inom alkohol-, narkotika-, och tobaksområdena. Regeringen gjorde vidare den bedömningen att det var angeläget att tillsynen av tobak, alkohol och narkotika i möjligaste mån hanteras av en och samma statliga myndighet och angav som skäl för detta att man på kommunal nivå arbetar samlat med dessa uppgifter och att det även inom Regeringskansliet bedrivs ett samordnat arbete med frågorna. Den omständigheten att alkohol-, narkotika- och tobaksarbetet hålls ihop såväl på kommunal som på regeringsnivå talar för en samordning även på den statliga myndighetsnivån. Ett annat motiv som angavs var att det ur ett målgruppsperspektiv också ofta är lämpligt att se samlat på dessa frågor. Möjligheten att följa utvecklingen i nära samarbete med bl.a. kommuner och länsstyrelser ökar

institutets förutsättningar att följa upp och utvärdera insatserna på området. När det gällde folkhälsoinstitutets nya roll, att bedriva tillsyn, angavs bl.a. att en huvuduppgift för institutet skall vara övergripande tillsyn inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdena och genom att institutet skall ha det samlande ansvaret för övergripande tillsyn skapas förutsättningar för att få ett bättre underlag för uppföljning och utvärdering inom ANT-området. Det angavs också att det är viktigt att ANT-frågorna hålls samman med det övriga folkhälsoarbetet.

Enligt instruktionen för Statens folkhälsoinstitut har institutet till uppgift att främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador. Särskild vikt skall fästas vid insatser för de grupper som är utsatta för de största hälsoriskerna. Verksamheten skall stå på vetenskaplig grund. Institutet skall ansvara för sektorsövergripande uppföljning och utvärdering av insatser inom folkhälsoområdet, vara nationellt kunskapscentrum för metoder och strategier på området och ansvara för övergripande tillsyn inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdena.

Statens folkhälsoinstitut skall särskilt analysera utvecklingen av folkhälsan med utgångspunkt i de faktorer som påverkar denna, förse regeringen med information och med underlag för beslut, ställa samman och till kommuner och landsting sprida forskningsresultat om metoder och strategier inom folkhälsoområdet, samarbeta med myndigheter som har uppgifter inom institutets ansvarsområden, svara för tillståndsgivning, tillsyn och föreskrifter i enlighet med vad som anges i alkohollagen, bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som inte utgör läkemedel samt behovet av kontroll av varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, svara för tillsyn och föreskrifter i enlighet med vad som anges i tobakslagen, främja tillgången på statistik av god kvalitet inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdena samt följa och aktivt medverka i det internationella folkhälsoarbetet.

Institutet skall ha ansvar för kontrollen av dokument m.m. och meddela föreskrifter, som har anknytning till kontrollen, för vintransporter i enlighet med vad som anges i förordningen om EG:s förordningar om jordbruksprodukter.

Statens folkhälsoinstitut skall vara nationell enhet för Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN).

8.1.2 Alkoholkommittén

I den nationella handlingsplan för att förebygga alkoholskador, prop. 2000/01:20, som antogs av riksdagen den 21 februari 2001 föreslog regeringen att en ny statlig kommitté skulle inrättas och anförde därvid följande.

Regeringen avser att tillsätta en kommitté med uppgift att svara för samordningen av insatserna på nationell nivå samt, i vissa delar, för genomförande av handlingsplanen. Kommittén kommer bl.a. att få i uppdrag att svara för opinionsbildning och information nationellt och att genomföra olika konferensserier som syftar till att förankra innehållet i planen och stimulera utvecklingen av olika verksamheter. I arbetet bör kommittén aktivt samverka med ideella föreningar, folkrörelser, branschorganisationer, företag, myndigheter m.fl. Kommitténs ledamöter bör i första hand vara representanter för de departement och myndigheter som har ansvar för alkohol- och drogfrågor. För att stimulera utvecklingen av ett långsiktigt arbete bör kommittén verka under hela den period som handlingsplanen spänner över. I och med att en ny kommitté tillsätts med delvis samma uppgifter som nuvarande samarbetskommitté mellan berörda myndigheter, försäkringsbolag och olika branschorganisationer på alkoholområdet – Oberoende Alkohol-samarbetet (OAS) – kommer denna kommitté att upphöra från årsskiftet. Avsikten är att den nya kommittén skall samarbeta brett med såväl branschorganisationerna som andra organisationer, myndigheter, företag m.fl. kring bruk av alkohol, dess risker och skadeverkningar.

Folkhälsoinstitutet kommer att få ett huvudansvar för att följa upp målen i handlingsplanen. Uppföljningen skall ske i samverkan med andra berörda myndigheter. Ambitionen är att alla mål och delmål i planen skall kunna följas upp. Här krävs ett samlat ansvar för uppföljningen; en roll som väl passar den inriktning som Folkhälsoinstitutet föreslås ha enligt förslagen i betänkandet Statens folkhälsoinstitut – roll och uppgifter (SOU 2000:57). Ett samlat ansvar för uppföljningen kräver en nära samverkan med andra aktörer, inte minst Socialstyrelsen som har ett tillsynsansvar när det gäller socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Det krävs att Folkhälsoinstitutet utvecklar indikatorer och statistik för att nationellt kunna följa konsumtions- och skadeutvecklingen men också att Folkhälsoinstitutet tar fram indikatorer som skall kunna användas i kommunerna för att kunna se om verksamheten

utvecklas i linje med planen. Dessa indikatorer blir även viktiga instrument när det gäller att framöver kunna följa upp mål och delmål i planen nationellt. I detta arbete bör Folkhälsoinstitutet samarbeta med bl.a. landstingens samhällsmedicinska enheter.

Riksdagen har antagit en handlingsplan (prop. 2001/02:91) mot narkotika Arbetet (Mobilisering mot narkotika) leds av en särskild nationell narkotikasamordnare som fått i uppgift att genomföra och följa upp planen.

8.1.3 Nationella folkhälsokommittén

I december 1995 beslutade regeringen att tillsätta en kommitté, Nationella folkhälsokommittén, med uppgift att utarbeta nationella mål för hälsoutvecklingen. Målen skall vara vägledande för samhällets insatser för att främja folkhälsan, förebygga ohälsa, minska hälsorisker samt förhindra förtida och undvikbar funktionsnedsättning, sjuklighet och död. Kommittén föreslog i slutbetänkandet, SOU 2000:91, 18 hälsopolitiska mål med inriktning på bestämningsfaktorerna för hälsan respektive den infrastruktur som behövs för att kunna påverka denna. Som mål nummer 13 angavs minskat skadligt alkoholbruk med minskad totalkonsumtion, punktnykterhet i samband med graviditet, väg- och sjötrafik, på arbetet samt i idrotts- och motionssammanhang samt minskat berusningsdrickande.

Kommittén föreslog också att metodcentrum för icke-medikamentella metoder skulle inrättas, eftersom det behövs en förnyelse och utveckling av den typen av behandling av livsstilsrelaterad ohälsa. Kommittén bedömde att det behövdes sex regionala centrum för metodutveckling, vilka borde ha nära anknytning till det vardagliga vårdarbetet, till universitetens folkhälsovetenskapliga och socialmedicinska institutioner och till det praktiska folkhälsoarbetet. Huvudmannaskapet för respektive centrum borde kunna delas mellan sjukvårdshuvudmännen och den samarbetande forskningsinstitutionen. Syftet med regionala centrum för metodutveckling är att få till stånd sådan utveckling avseende icke-medikamentell behandling av livsstilsrelaterade sjukdomar, utvärdering i form av klinisk prövning av nämnda metoder samt spridning av kunskaper kring hur utvärderade metoder kan tillämpas för att spara läkemedelskostnader i vården och förbättra folkhälsan i samhället.

Enligt kommitténs förslag skulle sex centrum med ansvar för samordning och kunskapsutbyte ingå i en nationell struktur. Den främsta anledningen till regionaliseringen var att uppnå bred förankring och flera olika ingångar till området – beteendestriktning, hälsovetenskaplig striktning, biomedicinsk striktning m.fl.

I prop. 2002/03:35 behandlade regeringen de nationella målen för folkhälsan och de förslag som lämnats av Nationella folkhälsokommittén. Regeringens förslag innebar att det övergripande nationella målet för folkhälsoområdet skall vara att skapa samhälleliga förutsättningar för god hälsa, på lika villkor för hela befolkningen. Detta innebär att de statliga myndigheter som har uppgifter eller verksamhet som påverkar folkhälsan också skall beakta deras effekter på denna. För det samlade folkhälsoarbetet kommer en sektorsövergripande målstruktur med elva målområden att användas, där minskat bruk av tobak och alkohol ingår i ett målområde.

Regeringen angav att Socialstyrelsen skulle få i uppdrag att tillsammans med Statens folkhälsoinstitut och i samverkan med Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet utreda behov, finansiering, striktning och avgränsning av regionala centrum för icke-medikamentella metoder. Även frågan om behov, finansiering och utveckling av regionala utvecklingscentrum för kunskapsbaserade metoder borde utredas i detta sammanhang. Något uppdrag har dock ännu inte lämnats till Socialstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut utan frågan bereds för tillfället inom Regeringskansliet.

8.2 Regionala centrum i Norge

I Norge finns sju regionala kompetenscentrum för missbruksproblem. De har tre definierade uppgifter – förebyggande insatser, kompetensutveckling inom kommunerna och ett tilldelat specialistområde med nationell spetskompetens. Alla sju centrum skall bidra till att implementera alkohol- och narkotikapolitiken. Ambitionen är att de alla tillsammans skall täcka behovet av kompetensutveckling inom de fastslagna områdena.

Etableringen av dessa centrum påbörjades 1994. Huvuduppgiften skulle vara att erbjuda fortbildning till nyckelpersoner i kommunerna. Målet var systematisk landsomfattande kompetens-

utveckling och uppbyggnad av kompetensen när det gäller att stödja utsatta grupper. De skulle därför, med högsta prioritet, erbjuda fortbildning till kommunalt anställda som arbetar med alkohol- och narkotikafrågor, driva metodutveckling och utveckla specialkunskap om olika målgrupper och metoder samt utvärdera insatser och tjänster.

Genom en omorganisation av det statliga ansvaret för drogförebyggande insatser den 1 januari 2001 fick dessa centrum ökat ansvar och ökade resurser för att, i samarbete med kommunerna, bedriva metodutveckling och bidra till kompetensutveckling på det förebyggande området. De skall dessutom ge råd till Social- och helsedepartementet när det gäller vidareutveckling av den nationella alkohol- och narkotikapolitiken.

Ansvaret för driften av de regionala kompetenscentrumen låg under åren 1994–2001 på Rusmiddelsdirektoratet, 2001–2002 på Socialdepartementet. Sedan år 2002 ligger det på Social- och helsedirektoratet.

8.3 Överväganden

En mycket viktig fråga är hur arbetet med prevention skall organiseras i framtiden.

Alkoholkommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2005. Det ekonomiska stödet till kommunerna för att anställa samordnare för det drogförebyggande arbetet har utgått i enlighet med den nationella handlingsplanen. Enligt utredningens mening är det av största vikt att i den situation som nu råder, med ökande alkoholkonsumtion och den minskade betydelse som den inhemska pris- och tillgängligheten fått, se över hur man i framtiden skall arbeta med preventionsfrågan.

I takt med att de nationella styrmedlen kraftigt försvagas, blir det allt viktigare att satsa på lokal prevention och lokal tillgänglighetsbegränsning. Detta är, som framgår av uttrycken, knappast någonting som låter sig utföras på nationell nivå, utan arbetet måste anpassas efter de lokala förutsättningarna. Ett antal olika faktorer, som exempelvis geografiskt läge, infrastruktur, politisk majoritet, organisation, kompetens och budget, gör att de lokala förutsättningarna kan variera stort. För att detta inte skall resultera i alltför stora skillnader i det preventiva och tillgänglighetsbegränsande arbetet i lokalsamhällen, bör det centrala

ansvaret för att samordna och utveckla de lokala insatserna samlas på ett ställe. Det är således, enligt vår mening, angeläget att man på nationell nivå beslutar om en långsiktig och permanent organisation för hur arbetet med såväl alkohol- som narkotikaprevention skall bedrivas framöver.

Forskning kring lokalt alkohol- och drogförebyggande arbete har pågått åtminstone sedan slutet av 1980- talet. Resultaten har visat att det finns vissa metoder som är bättre än andra. Dessutom har det vetenskapligt belagts att det är viktigt att det alkohol- och drogpreventiva arbetet utförs utifrån ett folkhälsovetenskapligt helhetsperspektiv. Denna kunskap har lyfts fram i den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador.

Då det alkohol- och drogförebyggande arbetet i framtiden alltmer kommer att koncentreras till lokal nivå är det viktigt att ge samtliga aktörer som arbetar med prevention en kunskapsgrund att stå på. Stöd måste vidare ges vid utvecklandet av effektiva och verksamma preventionsstrategier.

Regionala kompetenscentrum, som de som finns i Norge, kan här fylla en viktig uppgift; att förmedla såväl vetenskapliga kunskaper som professionella erfarenheter till de olika aktörerna i regionerna, men också fungera som en naturlig länk mellan de centrala och lokala myndigheterna.

Ett kompetenscentrum kan utgöra en viktig resurs i form av ökad tillgänglighet till kvalificerade kunskaper för aktörer i det preventiva arbetet, men också fungera som ett instrument för staten för att denna skall kunna kvalitetssäkra implementeringen av de nationella målen. En dylik kunskapsservice kan möjliggöra ett välanpassat och effektivt preventionsarbete, bli mer kostnadseffektiv och bättre anpassad till lokala förhållanden.

Genom att försöka samla kvalificerade kunskaper, bl.a. utifrån mångfalden av de erfarenheter som finns inom skilda geografiska områden, professionella perspektiv, huvudmannaskapsformer och sektorer, kan ett kunskapscentrum bli ett viktigt instrument i samhällets samlade kamp mot såväl skadlig högkonsumtion som missbrukets många skadliga verkningar i en framtid som vi, redan i dag, kan förutse ha en oroväckande utveckling.

De föreslagna kompetenscentrumen bör ha sex huvudsyften:

- bygga upp kvalificerad kompetens kring alkohol- och drogprevention i lokalsamhället, både när det gäller primär- och sekundärprevention,

- sprida information och bästa tillgängliga kunskap inom relevanta områden till olika aktörer i regionen,
- bygga upp kunskapsnät mellan aktörer inom alkohol- och drogprevention,
- stödja utveckling av förebyggande arbete i lokalsamhället,
- följa utvecklingen på alkohol- och drogområdet i respektive region, bl.a. med hänsyn till Europaintegrationen och
- ha det regionala tillsynsansvaret enligt alkohollagen (se vidare kap. 18).

Som exempel på de uppgifter som kompetenscentrumen skall arbeta med kan följande nämnas:

- initiera och genomföra konferenser, work-shops och seminarier,
- initiera och genomföra utbildningar på olika nivåer, inklusive högskolenivå,
- handleda utvärdering av alkohol- och drogförebyggande projekt i regionen,
- fungera som stöd åt departementet för vidareutveckling av den nationella alkohol- och drogpolitiken,
- implementera, utveckla och kvalitetssäkra de nationella målen i regionen,
- förankra och förmedla nationella insatser, t.ex. avseende kampanjer och opinionsbildning, till övriga i regionen,
- koordinera den epidemiologiska bevakningen av alkohol- och drogproblematik inom regionen,
- dokumentera och följa utvecklingen av det primära och sekundära preventiva arbetet,
- göra kontinuerliga sammanställningar av registerdata och med hjälp av dessa följa skadeutvecklingen inom området,
- kontinuerligt följa den forskning som sker, såväl i Sverige som internationellt samt
- bidra till att foga samman forskning och praktiskt arbete.

I första hand bör centrumen bli kunskapsforum för det primära och sekundära preventiva arbetet. På sikt är det viktigt att även diskutera hur det tertiära arbetet kommer in i centrumens verksamhet. Varje kompetenscentrum skall utveckla en särskild

spetskompetens inom bestämda fackliga områden som kan komma övriga kompetenscentrum och därmed regionerna till godo.

Det är enligt vår mening nödvändigt att bryta det projekt-tänkande som dominerat alkohol- och drogpreventionsarbetet och i stället se sådan prevention som ett permanent inslag i kommunens uppgifter. De permanenta kompetenscentrum som vi föreslår inrättas kommer därför också att ha en viktig uppgift när det gäller att stimulera kommunerna att arbeta aktivt och långsiktigt med dessa frågor. Ett annat viktigt åliggande är samarbete med lärarhögskolor och andra yrkesutbildningar inom vilka kunskap om preventionsarbete måste ingå. De uppgifter som länssamordnarna, i enlighet med den nationella handlingsplanen, haft bör ingå i det arbete som bedrivs vid de föreslagna regionala kompetenscentrumen.

Eftersom det är viktigt att centrumen, som bör inrättas på sex platser i landet, förmedlar kunskaper som bygger på vetenskaplig grund måste de vara knutna till universitet eller högskolor. En central myndighet bör ha det yttersta ansvaret för de föreslagna kompetenscentrumen och eftersom, enligt vår mening alkohol- och drogprevention är en del av folkhälsoarbetet bör det centrala ansvaret ligga hos Statens folkhälsoinstitut. Vi anser dock att det är av stor vikt att respektive centrum har regional förankring, vilket måste beaktas vid inrättandet av dem och också vid utformandet av de närmare bestämmelserna om ansvarsfördelning mellan dem och den centrala myndigheten. Antalet anställda bör, enligt vår mening, vara 10–15 personer på varje centrum och kostnaden för dessa samt övriga kostnader för att bedriva arbetet, t.ex. metodutveckling, kan antas uppgå till 13–19 miljoner kronor per år. Om de regionala centrum för metodutveckling som föreslogs av Nationella folkhälsokommittén skulle komma att inrättas finns enligt vår mening skäl för att de regionala kompetenscentrum som vi föreslår samordnas med dessa.

En fråga som hör intimt samman med myndighetsstrukturen är hur finansieringen av det lokala preventionsarbetet skall ske.

Staten har hittills bidragit till kommunernas preventionsarbete både genom medel till samordnare och genom det stöd som alkoholkommittén och länssamordnare gett kommunerna. Det förslag om inrättandet av regionala kompetenscentrum som vi lämnar innebär att statens bidrag till preventionsarbetet i framtiden kommer att ske genom dessa centrum och övrigt arbete som utförs av andra centrala myndigheter på området, medan kommunerna

själva måste finna medel och former för sitt lokala preventionsarbete. Att bygga upp dessa regionala kompetenscentrum kommer dock att ta tid och det är enligt vår uppfattning nödvändigt att det arbete som nu pågår fortsätter under denna uppbyggnadsperiod. Den speciella situation som uppstått på alkoholområdet genom förslag om sänkta skatter, ökande konsumtion och ökad tillgänglighet för ungdomar innebär stor risk för ökade problem och ett avbrott i arbetet med att motverka dessa kan få allvariga följder för folkhälsan. Enligt vår mening måste därför statens stöd till kommunerna, genom nationell samordning, fortsätta under den tid som uppbyggnaden av regionala centrum beräknas ske. Vi delar den uppfattning som framförts från flera håll att det arbete som utförs av Alkoholkommittén och Mobilisering mot Narkotika bör samordnas. Förutsättningarna för att få genomslag för dessa frågor ökar om det tydligt anges vem som leder arbetet inom området. Vi anser att det bör vara en nationell alkohol- och narkotikasamordnare med ett väl tilltaget kansli till sitt förfogande. Det finns emellertid skillnader i sättet att arbeta med prevention när det gäller alkohol respektive narkotika vilket bl.a. har att göra med att narkotika är en illegal drog medan konsumtion av alkohol är legalt. Dessa aspekter måste givetvis beaktas vid tillsättandet av en nationell alkohol- och narkotikasamordnare och när man organiserar arbetet inom dennes kansli.

Den nationella alkohol- och narkotikasamordnaren måste fortsätta sitt arbete under den tid som uppbyggnaden av regionala kompetenscentrum kan antas pågå och också, i samarbete med Statens folkhälsoinstitut, ha huvudansvaret för uppbyggnaden av regionala centrum. Under uppbyggnadstiden blir länssamordnarna en viktig länk mellan den nationella alkohol- och narkotikasamordnaren och kommunerna varför länssamordnarfunktionen måste finnas kvar under denna period.

Därefter bör enligt vår mening det nationella alkohol- och drogförebyggande arbetet bedrivas inom ramen för Statens folkhälsoinstituts uppdrag att vara ansvarig myndighet för de föreslagna regionala kompetenscentrumen. Om den nu föreslagna utlokaliseringen av Statens folkhälsoinstitut till Östersund blir verklighet måste det dock enligt vår mening övervägas om inte den nationella alkohol- och narkotikasamordnaren måste fortsätta sitt arbete tills Statens folkhälsoinstitut kan garantera att kompetens för att ansvara för de regionala centrumen finns att tillgå. Den nationella alkohol- och narkotikasamordnaren bör också få till

uppgift att fördela de medel som kan komma att anslås för forskning om prevention. Sådan forskning kan komma att avse lokal prevention, sekundärprevention samt sådana insatser riktade speciellt till barn, unga, högskolestudenter och personer inom arbetslivet (se kapitel 9–12).

9 Lokalt förebyggande arbete

Utredningens förslag: De föreslagna regionala kompetenscentrumen skall svara för utbildning av personal, spridning av bra metoder för kartläggningar av alkoholkonsumtion etc. och för olika hälsofrämjande och förebyggande insatser samt aktivt verka för att kommunerna har en bra, politiskt förankrad, lokal alkoholpolicy och att denna inkluderar olika insatser för att begränsa tillgänglighet och kontrollerar att gällande lagar och bestämmelser följs. Under den tid som regionala kompetenscentrum byggs upp skall den föreslagna nationella alkohol- och drogsamordnaren svara för arbetet. Särskilda medel avsedda för preventionsforskning med fokus på lokal prevention bör avsättas.

Utredningens bedömning: Det är viktigt att utveckla det lokala alkoholförebyggande arbetet och detta måste vara en långsiktig satsning som integrerar arbetet i den ordinarie verksamheten i kommunerna. Det är av central betydelse att samarbete med annat folkhälsoarbete eftersträvas. Kostnaderna för det lokala förebyggande arbetet i kommuner och stadsdelar måste i framtiden vila på dessa.

9.1 Inledning

Den ändring och försvagning som bl.a. genom EU-inträdet skett av den nationella alkoholpolitiken med traditionellt höga priser, relativt begränsad tillgänglighet inom landet, tydliga införselrestriktioner och monopol har gjort det nödvändigt att satsa mer på lokalt alkoholförebyggande arbete. Genom tillkomsten av Alkoholkommittén och medel till samordnare i alla kommuner kan man konstatera att så stora resurser har aldrig tidigare satsats på detta område.

Sedan länge finns ett starkt vetenskapligt stöd för att det på nationell nivå kan göras insatser som effektivt förebygger alkoholrelaterade problem, t.ex. höga priser på alkohol och begränsad tillgänglighet. Men det är nu också vetenskapligt väl belagt att det finns effektiva förebyggande insatser som kan ske lokalt (I detta avsnitt behandlas främst insatser i en kommun, i en kommundel eller stadsdel, men däremot inte insatser begränsade lokalt till en skola eller en arbetsplats). Denna kunskap har ökat markant under de senaste 10–15 åren. Vid början av år 2005 återfinns den bäst sammanfattad i den ovan nämnda boken *Alcohol: no ordinary commodity* (Alkohol: ingen vanlig vara) skriven av en grupp aktade alkoholforskare från flera länder och utgiven med stöd av Världshälsoorganisationen (Babor m.fl., 2003). På svenska finns aktuell kunskap och erfarenhet av samlade bl.a. i boken *Den svenska supen i det nya Europa* (Andréasson m.fl., 2002).

Svenska akademins ordlista har följande definition på policy: På principer grundat handlande eller tillvägagångssätt. Detta innebär att en policy, eftersom den är grundad på principer, bör vara genomtänkt och långsiktig och demokratiskt förankrad.

Med *alcoholpolicy* avses åtgärder för att kontrollera tillgången till och/eller efterfrågan på alkoholdrycker i en befolkning (se Babor m.fl., 2003). Termen används internationellt men uppkom ursprungligen i Skandinavien för att beteckna en samordning av nationella insatser från ett perspektiv som betonar folkhälsoaspekter eller allmän ordning. Alkoholpolicy kan också vara lokal och i detta avsnitt är det främst sådan som diskuteras.

Genom den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador har staten gett kommunerna stöd för att anställa kommunala drogförebyggande samordnare. Enligt planen skall dessa samordnare göra kartläggningar och lägesbeskrivningar, revidera och skriva handlingsprogram, dokumentera, ta initiativ till utvärdering, upprätta system för uppföljning, föredra för beslutsfattare, arbeta på olika nivåer, leda och genomföra processarbete och hålla sig ajour med aktuell kunskap. När det gäller arbete utanför kommunens egen förvaltning skall samordnarna förankra och marknadsföra, bygga nätverk, arbeta med olika yrkesgrupper, inspirera och driva på, mobilisera resurspersoner, driva och leda samverkan samt ta initiativ till insatser på olika arenor.

9.2 Effekter av lokalt alkoholförebyggande arbete

I den nämnda boken *Alcohol: no ordinary commodity* (Babor m.fl., 2003) finns en sammanställning av kunskapen om olika alkoholpolicyer (alkoholpolitiska åtgärder) (kap. 16) med avseende på bl.a. vetenskapligt dokumenterad effektivitet, kostnader och målgrupp, något som kortfattat beskrivs i avsnitt 4.1 ovan. Där framgår att flera åtgärder som kan genomföras lokalt har starkt vetenskapligt stöd, bl.a. insatser för att påverka dryckesmiljön med restriktiv policy för öppethållandetider, lag som innebär juridiskt ansvar för ägare/servitör på en restaurang eller bar för eventuella alkoholrelaterade konsekvenser av alkoholkonsumtion på näringsstället, beivrande av överträdelse av bestämmelser för alkoholservering på näringsställen, policy att ej servera alkohelpåverkade gäster och samordnade insatser som engagerar lokalbefolkning, institutioner och föreningar och som fokuserar på att minska tillgängligheten till alkohol och innefattar flera vetenskapligt dokumenterade åtgärder inom utbud och efterfrågan.

Vidare kan väl styrkta effektiva insatser mot rattonykterhet genomföras som en del av en lokal policy genom oannonserade poliskontroller av alkohol hos slumpvisa urval av bilförare, vilket man sprider kännedom om och med poliskontroller av alkohol på bestämda ställen. Denna fråga behandlas vidare i kapitel 14 nedan.

Även insatser inom hälso- och sjukvården på lokalplanet kan ge viktiga bidrag till det lokala folkhälsoarbetet, t.ex. i form av insatser för att i hälso- och sjukvård identifiera och ge kort strukturerad behandling till högkonsumenter i tidigt skede (sekundär prevention), behandling av alkoholberoende personer, vilket oftast sker lokalt, och självhjälpsgrupper, som vanligen verkar lokalt. Dessa insatser diskuteras närmare i avsnitt 9.7 och i kapitel 11.

9.3 Lokala befolkningsinriktade projekt som utvärderats vetenskapligt

Användningen av alkohol och förekomsten av alkoholrelaterade problem i ett samhälle berör många enskilda, samhälleliga institutioner och föreningar. Detta är en viktig utgångspunkt för samarbete för att söka minska förekomsten av riskbruk av alkohol och av alkoholrelaterade problem. Man kan betrakta de olika aktörerna tillsammans som ett system, i vilket de olika delarna

påverkar varandra (systemteori). Ett kombinerat arbete, som angriper många viktiga faktorer, inklusive både tillgång till alkohol och efterfrågan, innebär att effekterna blir bättre. Lokalt förebyggande arbete har förekommit under många år, men det är egentligen först sedan ett decennium tillbaka som man har vetenskapligt baserad kunskap som visar att ett brett lokalt alkoholförebyggande arbete med olika aktörer i samverkan kan ha effekt.

9.3.1 USA

Tre lokala alkoholförebyggande projekt i USA, som utvärderats vetenskapligt, redovisas i bilaga 7, tabell 1. Av dessa framgår att insatserna ledde till vissa önskade resultat. I ett projekt minskade trafikolyckor nattetid, alkoholrelaterade trafikolyckor nattetid, misshandelsfall och konstaterades en signifikant minskning av alkoholförsäljning till minderåriga och ett annat medförde minskning av tillgängligheten till alkohol samt av arresteringar på grund av rattonykterhet bland unga samt att handlare ökade sin ålderskontroll. Det tredje projektet ledde till en minskning av dödsolyckor i trafiken, vilket också var målet. Genomgående har betoning av en bra alkoholpolicy varit framträdande i de framgångsrika projekten.

9.3.2 Sverige

I början av 1990-talet genomfördes mycket breda projekt i Malmö (Kirsebergs-projektet) och på Kungsholmen (FIA-projektet). En hel del positiva erfarenheter uppnåddes, bl.a. med självtest-instrumentet "Alkoholsnurren" och i arbetet med att mobilisera föräldrar och unga till alkoholfria aktiviteter, även om man inte, som senare svenska projekt, kunde ta lärdom av utländska projektrapporter som kom först under senare delen av 1990-talet (Holder m.fl, 1997; Wagenaar m.fl., 2000). Av särskilt intresse är en studie av tre ganska små (15 000–20 000 invånare vardera) och sociodemografiskt likartade kommuner i Västsverige (Berg-Kelly m.fl., 1993, 1997). Vid en enkätundersökning i början av 1990-talet fann man att ungdomarna i en av kommunerna hade klart bättre hälsobeteenden och hälsa än ungdomarna i de två andra. I denna

kommun hade man, alltsedan mitten av 1970-talet, satsat på ett brett hälsofrämjande arbete i samarbete mellan bl.a. skolan, polisen, fritids- och kulturförvaltningarna, utan särskilda ekonomiska resurser för detta. Man genomförde insatser för att informera och mobilisera föräldrarna, lägerveckor med hälso- och livsstilsinriktning, integrerad SANT- (sex, alkohol, narkotika och tobak) undervisning, riktade polisinsatser mot langare och närvaro av vuxna vid ungdomsevenemang. Man hade dock inte direkta uppgifter om hur dessa vanor var i kommunerna innan det breda folkhälsoarbetet i insatskommunen tog vid, omkring 15 år före enkätundersökningen.

Under de senaste 10 åren har särskilt STAD-projektet i Stockholm gjort värdefulla studier utifrån den övergripande målsättningen att få kunskap om effektiva metoder för att minska alkohol- och drogrelaterade problem (Andréasson, 2004). Särskilt insatserna för att stimulera till en ansvarsfull policy för alkoholservering på krogar och utvärdera insatserna har varit värdefulla och medfört betydande spridning. Man fann att 5 procent av de studerade krogarna vägrade servera berusade före utbildning jämfört med 47 procent efter utbildning av servitörer (Wallin E, 2004) medan andelen krogar som vägrade servera minderåriga ökade från 55 procent till 68 procent. Det var dock ingen signifikant skillnad jämfört med ett kontrollområde. Man fann att minskningen av polisrapporterat våld var 29 procent större i insatsområdet, efter kontroll av utvecklingen i jämförelseområdet. Utbildning av servitörer i ansvarsfull alkoholservering har spritt sig under åren, och detta har betydande folkligt stöd (Wallin, 2004). STAD-projektet har också arbetat med att försöka intressera sjukvården för sekundär prevention och med projekt för att utveckla kompetensen bland föräldrar och i skolan.

I Stockholm verkar också ESAPP-projektet (Evaluerings av Stockholms Alkohol Preventiva Program), som utvärderar processer och resultat av det lokala alkohol- och drogförebyggande arbetet i Stockholms 18 stadsdelar (Romelsjö m.fl., 2003). Till skillnad från projekten i USA utvärderar man verksamhet i den vanliga organisationen i stadsdelarna, utan forskningsanställda projektledare, något som kan ge kunskap av större generaliserbarhet. Ett rapporteringssystem via Internet har byggts upp, för att öka kunskapen om vilka förebyggande aktiviteter som egentligen utförs av samordnarna, något som man faktiskt har begränsad kunskap om.

I Örebro Prevention Project har Koutakis och Stattin (2005) fokuserat på att engagera föräldrarna i skolan. Man har stimulerat föräldrar att gemensamt anta en policy för att minska tillgängligheten till alkohol. I de skolor där detta skedde blev alkoholkonsumtionen signifikant lägre än i andra skolor.

Med medel från den nationella Alkoholkommittén, Mobilisering mot narkotika och Statens folkhälsoinstitut genomförs ett nationellt projekt för att utveckla kommunernas alkohol- och narkotikaförebyggande arbete (2004). Sex kommuner från olika delar av landet deltar och man har lika många liknande jämförelsekommuner. En omfattande utvärdering, genom intervjuer, enkäter och analys av registerdata över alkohol- och narkotikarelaterade problem sker. Vid en halvtidsrapport, efter 1,5 år, baserad på en sådan utvärdering fann man inga skillnader mellan dessa kommuner som hade ungefär samma utveckling som övriga landet. Man bedömer att detta är förväntat och att det förebyggande arbetet kom igång ganska sent. Den slutliga utvärderingen blir betydelsefull.

9.4 Erfarenheter och framgångsfaktorer

Wallin (2002) har försökt sammanfatta lärdomarna av lokalt alkohol- och drogförebyggande arbete och några punkter kan nämnas här. Stöd från kommunledningen är nödvändigt och lokala data är ofta användbara. En medveten strategi för att intressera massmedia för frågorna ("media advocacy") kan ge viktiga positiva effekter. Lokalt preventionsarbete tar tid och ställer också krav på flexibilitet. Ibland är det nödvändigt att inkludera insatser som är mindre effektiva eller mindre kända för att få stöd för andra insatser eller för helheten. Det är viktigt att utgå från den vetenskapliga kunskap som finns sedan tidigare och från positiva erfarenheter. Ett program och arbetssätt som får deltagarna att känna stolthet och värde innebär förstås ökade möjligheter till framgång. För att ett projekt skall bli långvarigt och integreras i befintlig verksamhet måste det givetvis bedömas som viktigt av kommunen eller lokalsamhället i fråga och bygga på lokala värden och lokal kultur. En integrering av det förebyggande arbetet i den kommunala organisationen skall sättas som ett tydligt mål så snart man bestämt sig för den.

Ett problem, som uppmärksammas i Stockholms kommun, är att problembeteenden är ojämnt fördelade inom en och samma kommun, vilket gör att preventiva resurser riskerar att hamna fel. I Stockholms kommun varierar exempelvis andelen elever i grundskolor som någon gång varit berusade mellan 22 och 92 procent och andelen som använt narkotika mellan 0 och 36 procent. För alkohol finns ett samband som visar att andelen som varit berusade ökade i takt med att områdets sociala status ökade. Motsvarande samband finns inte för narkotika. Det antyder att kommuner behöver någon form av instrument för att styra preventiva resurser till rätt områden.

Häregård (2003) har studerat faktorer som ökar aktiviteten hos drogförebyggande samordnare i landet. En enkätundersökning riktades till alla de 237 samordnare som fanns i Alkoholkommitténs kontaktregister i oktober 2003. Eftersom det finns 286 kommuner i landet och då det finns mer än en samordnare i vissa kommuner (i Stockholm finns 18 lokala samordnare) innebär siffran 237 att ganska många kommuner då saknade samordnare. Svar på enkäten kom från 174 samordnare (73 %), varav 87 procent inte arbetat med alkohol- och drogförebyggande arbete tidigare. Två tredjedelar hade en styrgrupp och 70 procent en samverkansgrupp för sitt arbete. Hälften var projektanställda och en lika stor andel arbetade heltid med alkohol- och drogprevention. Fyrtio procent saknade dokument som beskrev det övergripande målet med arbetet, men 34 procent höll på att ta fram ett sådant.

Undersökningen visar att det finns samband mellan vissa förhållanden och hög alkohol- och drogförebyggande aktivitet. Det är positivt om samordnaren har hög kompetens i prevention och ett samhällsförändrande förhållningssätt. Positiva organisatoriska förhållanden, ett tydligt uppdrag, mandat att förändra, en stödjande struktur och krav på utvärdering. Arbetet gynnas också om det finns ett brett kontaktnät och om arbetet kommer in i ett meningsfullt sammanhang. Häregård menar att dessa förutsättningar relativt enkelt kan påverkas i kommunerna och att det drogförebyggande arbetet skulle kunna utvecklas avsevärt om så skedde.

9.5 Kommuners syn på alkoholförebyggande verksamhet hösten 2004

Socialdepartementet begärde under hösten 2004 remissyttranden från olika myndigheter och organisationer över de kommande nationella handlingsplanerna för alkohol och narkotika. Även 41 kommuner tillfrågades och där bad man också om att få en beskrivning av det lokala arbetet. Trettio kommuner, med totalt 1,2 miljoner invånare, svarade och dessutom Stockholm, Göteborg och Malmö. En sammanfattning följer nedan (Danielsson, 2005).

Överlag verkar kommunerna ha en tämligen positiv syn på de nationella handlingsplanerna, som anses vara tydliga och prioritera rätt frågor. Kritik framförs mot att det i planerna saknas koppling mellan vad som skall göras och de resurser kommunerna har för att genomföra detta.

En klar majoritet av kommunerna uttryckte en önskan om att koncentrera resurserna, att ha en organisation för hela området och en handlingsplan. Det anses särskilt viktigt att Alkoholkommitténs och MOB:s (Mobilisering mot Narkotika) handlingsplaner och arbete samordnas, bland annat av det skälet att dessa frågor i praktiken samordnas i det lokala arbetet.

Nya handlingsplaner bör följas av fortsatta och, till särskilda projekt/insatser, öronmärkta medel/resurser. Långsiktighet bör understrykas och stimuleras i kommande planer. De bör dessutom, mer preciserat, ange vilka metoder som är framgångsrika i att förebygga brott och missbruk av alkohol och narkotika.

Områden som flertalet kommuner anser bör prioriteras i kommande planer är; drogfria arenor (arbetslivet bör särskilt uppmärksammas), drogfri uppväxt och kommunal tillsyn, utbildning för de yrkesgrupper som kan arbeta förebyggande, behovet av föräldrainsatser/utbildningar, satsningar mot rattfylleri/drog-rattfylleri, vikten av att ha en kort rådgivning kring alkohol och droger i primärvården och av att ha en fungerande missbrukarvård. Många kommuner påpekar att kommande handlingsplan/er bör ta större hänsyn till regionala skillnader och behov. Vidare bör planerna mer preciserat ange de mest angelägna arbetsområdena och de olika instansernas (stat, landsting, kommun) respektive ansvar.

Bristen på, liksom behovet av, uppföljning och utvärdering av det förebyggande arbetet från nationellt håll påtalas från flera av kommunerna. Behovet av en förstärkt satsning på forskning (bl.a.

om skyddsfaktorer, effektiva preventionsmetoder/insatser och effektivare vård) samt på att få ut denna till de lokala aktörerna påtalas från flera kommuner.

De förebyggande insatser som framförallt nämns från kommunerna kan sammanfattas som: kartläggning/handlingsprogram, kunskapshöjande insatser, insatser för utagerande barn, tidig upptäckt av riskdrickande/riskbeteende, vård, föräldraaktiviteter/föräldraprogram, tillgänglighetsbegränsning, samverkan, fritidsaktiviteter, skolmiljön, trafiknykterhet och alkoholfria arbetsplatser.

Majoriteten av kommunerna är mycket positiva i sina omdömen om Alkoholkommittén och Mobilisering mot narkotika. I synnerhet omnämns material och utbildningar från Alkoholkommittén i positiva ordalag. Vad som framför allt efterfrågas från de flesta kommuner är ett långsiktigt tänkande kring och planerande av det förebyggande arbetet.

Av ett slutord framgår (Danielsson, 2005) att svaren från kommunerna väl överensstämmer med tidigare undersökningar inom ESAPP-projektet (Evaluering av Stockholms stads AlkoholPreventiva Program) (Romelsjö m.fl., 2003). Man har där bland annat intervjuat de lokala alkohol- och drogsamordnarna i Stockholm vid upprepade tillfällen om deras arbetssituation. Samordnarna har vid dessa tillfällen bland annat uttryckt stark kritik mot det faktum att det finns så många olika aktörer inom det förebyggande arbetet och efterlyst bättre samordning från nationellt håll. De kritiska synpunkterna utgjordes sammanfattningsvis av alltför mycket konkurrens mellan olika aktörer och brister i samverkan, oklar ansvarsfördelning, oklarheter i resursfrågan, kortsiktighet, brist på dokumentation och utvärdering, bristfällig samordning från nationellt håll och behov av tydligare direktiv och en mer enhetlig syn på det förebyggande arbetet. När det gäller frågan om dokumentation och utvärdering av det lokala förebyggande arbetet visar även andra studier, bl.a. ESAPP-projektet, på liknande problematik. Resursbrist anges som det huvudsakliga skälet till varför man inte dokumenterar det förebyggande arbetet/insatserna. Utan dokumentation kan inte någon utvärdering ske och inte heller lärdomar dras och förmedlas. Stockholm, Göteborg och Malmö uppger att de satsat mer än någonsin på alkohol- och drogförebyggande verksamhet och att de uppskattar de nationella satsningarna.

9.6 Betydelse av socioekonomiska förhållanden

Man kan tillägga att ingen av de 30 kommunerna som besvarade Socialdepartementets förfrågan hösten 2004 (se avsnitt 9.5) nämner frågor om jämställdhet och social ojämlikhet i sina remissvar och att endast en kommun diskuterar folkhälsoperspektiv. I en av de mycket få utvärderingar som beaktar betydelsen av socioekonomisk bakgrund och som kommer från Stockholms län, framkommer skillnader relaterade till den socioekonomiska standarden i boendeområdet (Mattson & Romelsjö, 1997). Vid en utvärdering av olika aspekter av en ANT-satsning med film, kampanjinslag i radio, på reklampelare och artiklar i ungdomstidningar fann man, vid en enkätundersökning i olika skolor i Stockholms län, att elever från områden med hög medelinkomst och få socialbidragstagare var klart mer positiva till denna ANT-satsning. Sålunda var 80 procent av eleverna från sådana områden positiva till en ANT-föreläsning och 68 procent till en film, medan motsvarande siffror bland elever från lågstatusområden var 57 respektive 34 procent. Liknande skillnader fanns mellan elevernas bedömning av effekter av ANT-satsningen på alkoholvanorna hos deras jämnåriga. Möjligen avspeglar dessa skillnader, helt eller delvis, allmänna skillnader i inställningen till skolan. Denna tämligen unika undersökning må vara metodologisk enkel men indikerar att socioekonomiska förhållanden kan ha betydelse för effekten av förebyggande insatser och aktualiserar också avsaknaden av forskningsbaserad kunskap inom området.

9.7 Samordning av alkohol- och narkotikaförebyggande insatser med annat folkhälsoarbete

Det har alltid funnits en diskussion om huruvida man bör samordna alkohol- och narkotikaförebyggande arbete och, vidare, om man bör försöka integrera ett sådant arbete med annat folkhälsoarbete. Mycket talar för att det finns fördelar med en sådan samordning. Narkotikadebut sker ofta under alkoholpåverkan och ungdomar som använder narkotika är ofta också storkonsumenter av alkohol. Sociala och beteendemässiga faktorer som påverkar bruk av alkohol och av narkotika sammanfaller, liksom hälsofrämjande och förebyggande (protektiva) faktorer. Vetenskapliga studier, där man jämför effekter av olika slag av

samordning med förebyggande arbete mot ett område (t.ex. alkohol) är mycket svåra att genomföra och saknas därför.

Man kan rekommendera att det alkohol- och drogförebyggande arbetet samordnas med annat folkhälsoarbete. Flera av de bestämningsfaktorer som är viktiga inom alkoholområdet är aktuella också inom andra folkhälsoområden (avsnitt 4.1). Forskningen har visat att det ofta finns flera samverkande faktorer bakom hälsoproblem och samma sociala problem och sjukdomar. En riskfaktor är ofta en bidragande orsak till flera olika problem. Alkoholvanorna påverkas således av mål och insatser inom annat folkhälsoarbete. Ett helhetsperspektiv på folkhälsoarbetet är en viktig utgångspunkt i den nya nationella folkhälsopolitiken.

Betydelsen av handlingsprogram diskuteras fortlöpande. Att gemensamt i lokalsamhället utarbeta ett lokalt handlingsprogram, med lokala data och mål, helst utvärderingsbara mål, förankrade bland deltagarna och i lokalsamhället är givetvis värdefullt och kan vara en avgörande investering för att utveckla ett bra folkhälsoarbete på vetenskaplig grund. Men det finns också exempel på att arbetet med handlingsprogram kan ta alltför mycket tid från det reella förebyggande arbetet, och även bra program kan bli ”hyllvärmare”.

9.8 Åldersgränser, tillgänglighet och tillstånd

Det har visat sig att åldersgränser ofta inte kontrolleras och att det är lätt för minderåriga att köpa alkohol på restauranger i Sverige (se ovan). Det har också visat sig att det är lätt för minderåriga att köpa folköl (och tobak) i Sverige (se nedan kap. 16). Projekt har genomförts där provköp gjordes varefter projektledare och närpolis besökte samtliga handlare och informerade om resultatet och lagstiftningen. Därefter genomfördes åter oannonserade och anonyma inköpsförsök. I ett projekt i Trångsund-Skogås integrerades inköpsförsök i ett omfattande lokalt folkhälsoarbete. Dessa projekt var lyckosamma och visar att enkla kontrollerande och informerande insatser som i inköpsförsök kan bidra till att begränsa tillgängligheten till alkohol bland unga (se vidare bilaga 7, tabell 3).

9.9 Behandling

Denna utredning har inte till uppgift att utreda förhållanden rörande behandling av personer med alkohol- och/eller drogrelaterade problem. Det förefaller emellertid relevant att fästa uppmärksamhet på att det finns vetenskapligt stöd för att behandling och policy för behandling lokalt, regionalt och nationellt kan påverka omfattningen av allvarliga alkoholrelaterade problem i en befolkning, vid sidan av alkoholpolitik, hälsofrämjande och förebyggande insatser. Vid studier av sambandet mellan antal personer i behandling för alkoholberoende/alkoholmissbruk och antal dödsfall/fall inom slutenvården för alkoholrelaterade sjukdomar har man funnit positiva samband, också med hänsyn tagen till effekten av ändrad alkoholkonsumtion. Dessa uppgifter talar för att man i frågor rörande policy och resurser till behandling också bör beakta de positiva effekter som behandling kan ha på allvarliga och kostsamma alkoholrelaterade problem i befolkningen.

9.10 Möjligheter till insatser på lokal nivå

I och med att alkoholpolitiken har ändrats har lokalt förebyggande arbete blivit viktigare. Ingen ändring av detta förhållande är i sikte, varför uppgiften nu är att utveckla lokalt förebyggande arbete, baserat på vetenskaplig evidens, där sådan finns. Det är också så att flera av de bästa förebyggande insatserna enligt internationell vetenskaplig granskning (Babor m.fl, 2003), helt eller delvis är beroende av lokala beslut och insatser. Detta gäller för fem av de 10 mest effektiva preventiva insatserna (avsnitt 4.1), nämligen tillämpning av åldersgränser för inköp av alkoholdrycker, begränsningar av antalet försäljningsställen, begränsningar i öppethållande, trafiknykterhetskontroller och sekundärprevention. Dessutom har även andra insatser lokal tyngdpunkt, ofta av naturliga skäl, vare sig de är en del av en nationell eller regional policy eller enbart bygger på lokala initiativ. Hit hör insatser i skola, på arbetsplatser, i föreningsliv, liksom kampanjer. Detta innebär att lokal policy har avgörande betydelse, och en central konkret fråga är oftast: Vill kommunpolitikerna satsa på en bra alkoholpolicy och avsätta resurser för att förverkliga denna? Ett viktigt inslag i det lokala förebyggande arbetet är kommunala insatser för att begränsa antalet serveringsställen och öppethållandetider, liksom bra rutiner

för tillståndsgivning (Andréasson, 2002). Av stor vikt är kontroll av befintlig lagstiftning så att minderåriga och berusade inte serveras alkohol på näringsställen, och så att minderåriga inte kan köpa folköl. Den lokala ordningsstadgan kan innehålla förbud mot alkoholkonsumtion i vissa offentliga miljöer, t.ex. på idrottsanläggningar, tågstationer och i parker. Ansvarsfulla lokala politiker kan avsätta resurser för att utarbeta handlingsprogram och för att genomföra insatser i handlingsprogrammet, i samverkan med andra organisationer. Detta kan innefatta policy och insatser för kommunens egna anställda. Kommunpolitiker kan besluta om och tillämpa en alkoholrestriktiv egen representation. Polisen har möjlighet att försöka förhindra langning, smuggling och hembränning, liksom försäljning av alkohol till minderåriga. En stor del av polisens arbete avser alkoholrelaterade brott och problem, t.ex. våldsbrott, rattfylleri, ordningsproblem och lägenhetsbråk. Sjukvård och socialtjänst kan avsätta tid till sekundärpreventiva insatser. Föreningar kan utarbeta och tillämpa en bra alkoholpolicy inom sin verksamhet, något som förefaller naturligt för t.ex. idrottsföreningar.

9.11 Överväganden och förslag

Av vetenskapliga studier från USA och Sverige framgår att lokalt förebyggande arbete kan minska viktiga alkoholrelaterade problem. Endast en liten andel av alla lokalt förebyggande satsningar har utvärderats och bra utvärderingar kostar en hel del. Det är också mycket möjligt att man missar effekter av förebyggande insatser därför att de vetenskapliga erfarenheterna och metodiken inom området är förhållandevis outvecklade. Sammanfattningsvis finns det, enligt vår mening, starka skäl för att satsa på lokalt alkohol-förebyggande arbete. Det viktigaste skälet är att det finns vetenskapliga studier som visar effekt av sådana insatser. Dessutom kan det verksamt bidra till att många människor får en ökad medvetenhet och kan utveckla ett tydligare förhållningssätt till alkohol och droger och därtill relaterade problem. Vidare kan flera av de bästa förebyggande insatserna helt eller delvis endast genomföras på lokalplanet. Därför gör vi bedömningen att en fortsatt satsning på lokalt förebyggande arbete måste ske. Detta innebär en långsiktig satsning, integrerad i den ordinarie verksamheten i kommunerna. Det är härvid av central betydelse att det finns en

bra, politiskt förankrad, lokal alkoholpolicy och att denna inkluderar olika insatser för att begränsa tillgänglighet och kontrollera att gällande lagar och bestämmelser följs. Samarbete med annat folkhälsoarbete måste, enligt vår mening, eftersträvas. De föreslagna regionala kompetenscentrumen (kap. 8) skall svara för den utbildning av personal, spridning av bra metoder för kartläggning och för olika hälsofrämjande och förebyggande insatser som krävs. Under den tid uppbyggnaden av dessa centrum pågår skall detta arbete bedrivas av den nationella alkohol- och drogsamordnaren som enligt vårt förslag skall säkerställa att det viktiga alkoholförebyggande arbetet inte avstannar utan tvärtom intensifieras.

Det är enligt vår uppfattning av största vikt att kommunerna får del av metoder för kartläggning av alkohol- och drogvanor och relaterade problem, av pågående och potentiellt förebyggande arbete, av lokala förhållanden m.m., som kan utgöra grund för nationell uppföljning, där också jämförelser kan göras mellan kommuner, regioner och över tid. Med hänsyn till behovet av att inom en kommun kunna styra resurser till de områden där behoven är störst är sådan kartläggning av drogvanor (inklusive kriminalitet, psykisk ohälsa, bristande skolanpassning m.m.) hos t.ex. elever i grundskolan och gymnasiet ett bra hjälpmedel.

Kostnaderna för det lokala förebyggande arbetet i kommuner och stadsdelar måste, som redogörs för i kapitel 8, i framtiden vila på dessa. Man kan här räkna med en kostnad som ofta ligger på mindre än en procent av den kommunala budgeten, medan kostnaderna för alkoholrelaterade problem i en kommun är mångdubbelt större.

Forskningen om lokalt förebyggande arbete inom alkoholområdet är i Sverige mycket begränsad, trots en förstärkning under de senaste 5–10 åren. De exempel på framgångsrika insatser som finns kommer främst från forskning i USA. Det finns, enligt vår mening, behov av kunskap om huruvida lokalt förebyggande arbete har säker positiv effekt i Sverige idag, om framgångsrika satsningar på att minska tillgängligheten till alkohol för unga, t.ex. genom en bra och resolut tillämpat lokal policy, även medför minskning av konsumtion och av alkoholrelaterade problem.