



Var går gränsen?

Delbetänkande av Alkoholinförselutredningen

Stockholm 2004



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2004:86



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.



Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22200-0
ISSN 0375-250X



Till Statsrådet Morgan Johansson

Genom beslut den 15 januari 2004 bemyndigade regeringen statsrådet Morgan Johansson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att följa utvecklingen när det gäller införsel och försäljning av alkohol i framför allt södra Sverige för att föreslå de åtgärder som kan behövas för att minska de problem som ökad införsel och vidareförsäljning av alkohol skapar. Med stöd av bemyndigandet förordnade statsrådet Morgan Johansson samma dag riksdagsledamoten Kent Härstedt att vara särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 30 mars 2004 överåklagaren Sven-Erik Alhem, ämnessakkunniga Jenny Egermark, regionchefen Karl Gunnheden, ämnesrådet Gert Knutsson, sektionschefen Margareta Nyström, kriminalinspektören Bengt Rosberg och avdelningschefen Monica Widegren. Som experter förordnades samma dag samordnaren Ulla-Britt Hedenby, verksamhetschefen Göran Jönsson, enhetschefen Eva Renhammar, omvärldsanalytikern Morten Rud Pedersen och rektorn Anna Genfors.

Till huvudsekreterare förordnades den 16 februari 2004 fil.dr. Håkan Leifman och till sekreterare den 3 mars 2004 hovrättsassessor Cecilia Ljung.

Utredningen har antagit namnet Alkoholinförseletutredningen (S 2004:1).

Utredningen överlämnar härmed sitt delbetänkande "Var går gränsen?" (SOU 2004:86).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med sakkunniga och experter som i allt väsentligt står bakom förslagen. Betänkandet är därför skrivet i vi-form men ytterst är det mina förslag och överväganden som redovisas.

Stockholm i augusti 2004.

Kent Härstedt

/Håkan Leifman

/Cecilia Ljung

Innehåll

Förkortningar och ordförklaringar	11
Sammanfattning	13
Författningsförslag	27
1 Förslag till lag om ändring i alkohollagen	27
2 Förslag till lag om ändring i lagen om alkoholskatt.....	30
1 Utredningens arbete	31
1.1 Utredningens direktiv.....	31
1.2 Hur utredningsarbetet bedrivits	32
1.3 Externa uppdrag	33
1.4 Införsel av alkohol – problemformulering och utgångspunkter	33
1.5 Utredningens disposition	36
1.6 Utredningens fortsatta arbete	37
 DEL I BESKRIVNING OCH KARTLÄGGNING AV REGELVERK, ALKOHOLVANOR OCH ALKOHOLSKADOR	
2 Beskrivning av regelverket	41
2.1 Alkohollagen	41
2.1.1 Tillverkning.....	41

2.1.2	Allmänna bestämmelser för försäljning.....	42
2.1.3	Partihandel m.m.	43
2.1.4	Detaljhandel	44
2.1.5	Servering	44
2.1.6	Tillstånd m.m.	46
2.1.7	Tillsyn m.m.....	47
2.1.8	Överklagande	49
2.1.9	Ansvar m.m.	49
2.1.10	Förverkande.....	50
2.1.11	Register.....	51
2.2	Lagen om straff för smuggling	51
2.3	Lagen om alkoholskatt.....	52
2.4	Lagen om straff för vissa trafikbrott.....	54
2.5	Erfarenheter från kommunerna om vidtagna åtgärder för att motverka langning och otillåten försäljning av alkohol.....	54
3	Införsel av alkoholdrycker	57
3.1	Privat införsel av alkoholdrycker	57
3.2	Kommersiell införsel.....	62
3.3	Distansförsäljning	63
3.4	Systembolagets direktimport av alkoholdrycker.....	66
3.5	Gåvoförsändelser.....	66
4	Kartläggning av alkoholkonsumtionen – totalt, per alkoholdryck och för olika delmängder	67
4.1	Konsumtionsutvecklingen.....	68
4.2	Konsumtion och konsumtionsutveckling i olika grupper av befolkningen	71
4.2.1	Män och kvinnor.....	71
4.2.2	Olika åldersgrupper	71
4.3	Konsumtion av de olika alkoholdryckerna år 2003.....	74
4.3.1	Folköl.....	75

4.3.2	Starköl	75
4.3.3	Vin	75
4.3.4	Sprit	76
4.4	Hur de olika alkoholdryckerna anskaffades år 2003.....	76
4.4.1	Alkoholkonsumtion år 2003 efter anskaffningssätt	77
4.4.2	Försäljning på Systembolaget	78
4.4.3	Restaurangförsäljning.....	78
4.4.4	Försäljning i livsmedelsbutiker	79
4.4.5	Resandeförsel.....	79
4.5	Registrerad och oregistrerad alkoholkonsumtion	80
4.6	Konsumtionsutvecklingen fram t.o.m. juni år 2004.....	85
5	Om alkohol införd till Sverige	89
5.1	Vad är privat införsel och vad är smuggling	90
5.2	Om resandeförsel.....	92
5.3	Om smuggling och vidareförsäljning av alkoholdrycker.....	95
5.4	Vilka är säljarna av den alkohol som förs in i Sverige och var säljs alkoholen	96
5.5	Vilka är köparna och brukarna av den alkohol som förs in i Sverige och säljs vidare	101
5.6	Distansförsäljning av alkoholdrycker	110
5.7	Systembolagets direktimport av alkoholdrycker	111
6	Regionala skillnader i konsumtion och konsumtionsutveckling	113
7	Alkoholskadeutveckling.....	119
7.1	Alkoholrelaterad dödlighet och slutenvård.....	120
7.2	Rattfylleri.....	124
7.3	Våldsbrottslighet.....	126

7.4	Sjukskrivningar.....	129
8	Vilken är den egentliga samhällsekonomiska kostnaden för alkoholen	133
9	Vad tycker svenska folket om den svenska alkoholpolitiken.....	137
10	Alkoholen i vår omvärld	141
10.1	EU och alkoholpolitiken	141
10.2	Hur Sverige driver alkoholpolitiska frågor inom EU	143
10.3	Alkoholsituationen i Finland.....	145
10.4	Danmark	150
10.5	Skillnader jämfört med Sverige.....	151
10.6	Vissa andra EU-länder	154
10.6.1	Tyskland	154
10.6.2	Polen	154
10.6.3	Estland	154
10.6.4	Nederländerna.....	155
10.6.5	Storbritannien.....	155
10.6.6	Irland.....	156

DEL II:

ALKOHOLPOLITIK, ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER

11	Svensk alkoholpolitik i dag och i framtiden	161
11.1	Utgångspunkter och framtida förutsättningar.....	162
11.2	Vägledande principer.....	165
11.3	Val av preventionsstrategier.....	166
11.4	Aktuell forskning	167

12	Kontroll av införsel och vidareförsäljning.....	171
12.1	Utgångspunkter	171
12.2	De brottsbekämpande myndigheternas arbete – särskilt tullens och polisens arbete.....	172
12.2.1	Bakgrund	173
12.2.2	Utredningens iakttagelser	175
12.2.3	Redan beslutade och pågående åtgärder.....	176
12.2.4	Överväganden och förslag.....	178
12.3	Åtgärder för att skärpa synen på den brottslighet som växer fram när det gäller olovlig försäljning av alkohol.....	180
12.3.1	Bakgrund	180
12.3.2	Överväganden och förslag.....	181
12.4	Åtgärder för att öka polisens möjligheter att ingripa mot den illegala handeln med alkohol	183
12.4.1	Bakgrund	183
12.4.2	Problem vid bekämpningen av den illegala handeln med alkohol	183
12.4.3	Förvaringsförbudet på restauranger	185
12.4.4	Överväganden och förslag.....	186
13	Begränsningar av tillgängligheten till alkoholdrycker	193
13.1	Utgångspunkter	193
13.2	Detaljhandelsmonopol.....	193
13.2.1	Försäljningsformer och antal försäljningsställen.....	194
13.2.2	Öppettider.....	194
13.2.3	Överväganden	195
13.3	Åldersgränser	197
13.3.1	Bakgrund	198
13.3.2	Ungdomars restaurangvanor.....	199
13.3.3	Överväganden	201
14	Skatte- och prispolitiken	203
14.1	Bakgrund	203
14.2	Alkoholskatter och alkoholpriser	204

14.3	Förändrade förutsättningar	207
14.4	Bedömning av behovet av en skattesänkning	209
14.5	Effekten på resandeförsel och konsumtion av sänkt spritskatt med 40 procent	214
14.5.1	Utgångspunkt för beräkningarna.....	214
14.5.2	Priskänsligheten hos de olika alkoholdryckerna.....	217
14.5.3	Minskad spritinförsel som en följd av sänkt spritskatt.....	218
14.5.4	Skattesänkningens effekt på inhemsk spritförsäljning och total spritkonsumtion	220
14.6	Vad skulle en spritskattesänkning innebära för skatteintäkterna?	223
14.7	Överväganden.....	225
15	Informationsinsatser mot illegal alkoholhantering.....	227
15.1	Överväganden.....	229
16	Förpackningsfrågan.....	231
16.1	Bakgrund.....	231
16.2	Överväganden.....	232
17	Vissa konsekvenser av förslagen och frågor om ikraftträdande	233
18	Författningskommentarer.....	237
18.1	Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)	237
18.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1564) om alkoholskatt	239
19	Litteraturlista	241
Bilaga 1:		
	Kommittédirektiv	245

Förkortningar och ordförklaringar

Om olika alkoholdrycker m.m. enligt alkohollagen:

Alkoholdryck	en dryck som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol. Alkoholdrycker delas in i spritdrycker, vin, starköl och öl.
Spritdrycker	en alkoholdryck som innehåller sprit.
Sprit	en vätska som innehåller alkohol i en koncentration av mer än 2,25 volymprocent. Vin, starköl och öl anses dock inte som sprit. I utredningen används begreppen sprit och spritdrycker som synonyma.
Vin	en alkoholdryck som är framställd genom jäsnings av druvor eller druvmust eller av bär, frukt eller andra växtdelar samt andra alkoholdrycker som innehåller högst 22 volymprocent alkohol och som inte är spritdrycker, starköl eller öl.
Starköl	jäst, odestillerad dryck som är framställd med torkat eller rostat malt som huvudsakligt extraktgivande ämne och som innehåller mer än 3,5 volymprocent alkohol.
Öl	jäst, odestillerad dryck som är framställd med torkat eller rostat malt som huvudsakligt extraktgivande ämne och som överstiger 2,25 men inte 3,5 volymprocent alkohol. Den vanligaste benämningen för öl inom detta intervall är dock folköl, en benämning som inte finns i alkohol-

lagen. I denna utredning används ordet folköl som synonymt med öl. I detaljhandeln säljs två sorters folköl, antingen med ca 2,8 eller med ca 3,5 volymprocent alkohol.

Försäljning	varje form av tillhandhållande av dryck mot ersättning.
Detaljhandel	försäljning till konsument.
Servering	försäljning för förtäring på stället.
Partihandel	annan försäljning som inte är att betrakta som detaljhandel eller servering.

Sammanfattning

Inledning

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

Uppdraget

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

Kartläggningen

Ökad alkoholkonsumtion

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

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

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

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

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

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

Alkoholkonsumtionen år 2003

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

Anskaffningssätt år 2003

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

Alkoholkonsumtionen i olika grupper av befolkningen

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

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

Både män och kvinnor och flertalet åldersgrupper uppvisar konsumtionsökningar sedan mitten av 1990-talet.

Alkoholkonsumtionens fördelning är mycket skev. Den tiondel av konsumenterna som dricker mest svarar för ca hälften av den totala alkoholkonsumtionen och endast 30 procent dricker mer än medelvärdet. Medianvärdet är drygt hälften av medelvärdet.

Regionala skillnader

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

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

År 2003 svarade Systembolaget för knappt 30 procent av den totala alkoholkonsumtionen i Skåne, medan andelen var 67 procent i norrlandslänen. Samma år uppvisade Skåne län en drygt 5 gånger

högre resandeförsel än norrlandslänen. Enligt våra beräkningar uppgick smuglingen och resandeförseln av alkoholdrycker i Skåne län till nära 55 procent av skåningarnas totala anskaffning av alkohol, jämfört med 28 procent för hela riket och 12 procent för norrlandslänen. Skåne län var det enda län i Sverige där den resandeförda alkoholen under år 2003 storleksmässigt översteg Systembolagets alkoholförsäljning i samma län.

Säljare och köpare av smugglad alkohol

När det gäller frågan om vem som säljer den alkohol som förs in i Sverige och hur denna försäljning sker finns olika bilder av hur denna verksamhet ser ut. Det förekommer ibland att stora mängder alkohol förs in i södra Sverige med områden i mellersta och t.o.m. i bland i norra Sverige som slutdestination. I Skåne förekommer både storskalig och organiserad införsel och vidareförsäljning genom starka nätverk och sådan som bedrivs av enskilda som tjänar sitt uppehälle eller drygar ut sin hushållskassa på detta sätt. Försäljningen sker genom s.k. hustomtar, vilka vinner status i bostadsområdet genom att sälja alkohol, genom leveranser till arbetsplatser, genom ambulerande försäljare som tar upp beställningar per mobiltelefon och därefter levererar alkoholen till en avtalad mötesplats och i närbutiker. Konkreta bevis för att smugglad alkohol förekommer i större omfattning på restauranger saknas, men ett projekt som startat i Skåne har gett indikationer på att förekomsten av smugglad alkohol på restauranger är större än vad man hittills antagit.

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

Alkoholskador

De alkoholrelaterade problemen – såväl medicinska som sociala – har betydande utbredning i befolkningen. I allmänhet skiljer man mellan akuta problem (t.ex. skador, olyckor och rattfylleri) och kroniska (skrumplever och demens etc.). Risken för problem för den enskilde ökar med ökad konsumtion och påverkas också av

dryckesmönstret. De empiriska belägg som visar att konsumtionsökningar också innefattar storkonsumenter och en ökning av andelen storkonsumenter är många. Resultat från en omfattande jämförande studie mellan EU-länderna visar att effekterna av ökad alkoholkonsumtion på olika alkoholrelaterade problem är starkare i de nordiska länderna än i länderna i Syd- och Centraleuropa. Sannolikt har detta att göra med det fortsatta stora inslaget av berusningsdrickande i de nordiska länderna, inte minst Sverige. De olika alkoholrelaterade problem som studerats i detta betänkande är den alkoholrelaterade dödligheten och slutna sjukvården, rattfylleri samt våldsbrottslighet. Även sambandet mellan alkohol och sjukskrivningar redovisas kortfattat.

Alkoholrelaterad dödlighet och slutenvård

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

Stockholms Beroendecentrum tar regelbundet fram uppgifter om omfattningen av den slutna och öppna beroendevården inom Stockholms län. Fördelen med dessa data är att de är avsevärt mer aktuella i tiden. Den allmänna nackdelen med slutenvårdsdata, såväl för Stockholms län som hela riket, är dock att dessa påverkas av förändringar i vårdutbudet och omstruktureringar inom vården. Uppgifterna om den slutna sjukhusvården inom Stockholms län uppvisade en mindre ökning av antalet individer vårdade för leversjukdomar under perioden år 1997 till år 2000, från 669 till 713 patienter men därefter en kraftig ökning. År 2001 uppgick antalet patienter till 740 och år 2003 till 905, alltså en ökning med 35 procent sedan år 1997. Den alkoholspecifika leversjukligheten (K70) har

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

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

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

Våldsbrottslighet, rattfylleri, sjukskrivningar

År 2002 liksom år 2003 ökade de polisanmälda våldsbrotten efter några år av stabil nivå. Denna ökning gäller för, i stort sett, alla kategorier av misshandelsbrott och både misshandel av kvinnor och av män. Sammantaget tyder utvecklingen av de olika kategorierna av misshandelsbrott på att det faktiska våldet ökat under senare år. Den ökade alkoholkonsumtionen anses vara den viktigaste orsaken bakom denna ökning.

Olika indikatorer på rattfylleri pekar på en sannolik ökning av detta brott sedan slutet av 1990-talet. Indikatorerna är dock inte problemfria, varför en viss försiktighet bör iakttas vid tolkningen.

Studier visar att riskkonsumenter av alkohol löper en avsevärt större risk att vid en senare uppföljning vara sjukskrivna. Detta gäller både män och kvinnor. Det mesta tyder på ett kausalt sam-

band mellan förändringar i alkoholkonsumtionen och förändringar i antalet sjukskrivningar.

Alkoholens kostnad för samhället

De problem som alkoholkonsumtionen för med sig är omfattande i hela Västeuropa (och än mer så i Östeuropa). Den kanske mest relevanta och framkomliga vägen att uppskatta alkoholens kostnader är de studier som genomförts inom ramen för WHO:s projekt Global Burden of Disease 2000 och som syftar till att beräkna hur mycket olika riskfaktorer bidrar till den totala sjukdomsördan. Beräkningarna visade att alkoholen orsakade 1,8 miljoner dödsfall i världen år 2000, vilket motsvarade 3,2 procent av samtliga dödsfall. Andelen visade sig vara ca 10 gånger högre bland männen (6,2 procent) än kvinnorna (0,6 procent). Akuta alkoholrelaterade dödsfall var vanligast och utgjorde nästan hälften av samtliga alkoholrelaterade dödsfall. Då man även beaktade antalet förlorade levnadsår p.g.a. dödsfall samt invaliditet som orsakats av alkohol ökade alkoholens bidrag till den globala sjukdomsördan från 3,2 till 4 procent. Det finns stora regionala skillnader i hur stor andel av dödlighet och sjuklighet som kan tillskrivas alkohol. Störst negativ effekt kunde observeras i WHO-regionen Europa C, som bl.a. består av Ryssland och Baltikum, där alkoholen bidrog till ca 21,5 procent av männens och 6,5 procent av kvinnornas totala sjukdomsörda. I Europa A, bestående av de västeuropeiska länderna, uppgick alkoholens andel av sjukdomsördan till 11,1 procent för männen och 1,6 procent för kvinnorna.

Trots stora problem med att beräkna alkoholens ekonomiska kostnader för samhället har utredningen låtit initiera en studie om samhällets kostnader för alkoholkonsumtion. Syftet med studien har varit att presentera resultat från tidigare genomförda så kallade "cost-of-illness" studier över alkoholkonsumtion och framförallt, att kritiskt analysera de metoder som använts och diskutera skillnader i resultat utifrån eventuella metodologiska olikheter. En diskussion förs också om framtida svenska kostnader när och om den svenska alkoholkonsumtionen når upp i nivå med den i övriga EU-medlemsländer. Totalt har fem tidigare studier analyserats, varav en är en svensk studie genomförd i början av 1980-talet. Resultatet av genomgången visar på stora skillnader mellan studierna i de uppskattade kostnaderna för samhället. Den svenska studien ligger

högst, med en kostnad som är ca fyra gånger högre jämfört med den studie som redovisar den näst högsta kostnaden. Författarna pekar på en rad olika metodologiska faktorer som kan förklara de stora skillnaderna i uppskattade samhällskostnader.

Alkoholen i vår omvärld

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

Efter skattesänkningarna i Finland har också konsumtionen stigit kraftigt. Försäljningen på det finska detaljhandelsmonopolet (Alko) steg med ca 17 procent under perioden mars – juni jämfört med samma period föregående år. Den största försäljningsökningen uppvisade sprit (+ 30 procent).

Vad som hänt i Danmark är mer oklart, eftersom uppgifter om konsumtionsförändringar inte finns att tillgå. Spritförsäljningen i Danmark har dock ökat kraftigt (ca 40 procent) sedan spritskattesänkningen i oktober 2003.

Överväganden och förslag

Arbetet inom EU

Förutsättningarna för den tidigare restriktiva alkoholpolitiken har till stor del försvunnit genom det nya öppna Europa. Sverige är en del av EU och måste därför, enligt vår mening, verka inom gemenskapen i alkoholfrågan. Vi föreslår att Sverige intensifierar arbetet med att få till stånd den gemenskapsstrategi för att minska alkoholens skadeverkningar som initierades under det svenska ordförandeskapet. Sverige måste vidare aktivt verka för att, inom ramen för gemenskapen, införa varningstexter på förpackningar som innehåller alkohol. Sverige måste också, enligt vår mening, öka sina an-

strängningar i arbetet med att ge de folkhälsomässiga konsekvenserna av olika förslag och beslut större betydelse inom EU. Som ett led i detta arbete bör Sverige arbeta för att bilda allianser med de nordiska och baltiska länderna samt med övriga nya medlemsländer inom EU när det gäller alkoholpolitik.

Kontroll av införsel och vidareförsäljning

Den ökade införseln leder till ökad konsumtion och den illegala vidareförsäljningen bidrar till denna. Det finns ett starkt samband mellan alkoholkonsumtion och brottslighet, främst avseende våldsbrott och rattfylleri. Ett viktigt led i möjligheten att påverka utvecklingen när det gäller den alkoholrelaterade brottsligheten är därför att bekämpa den illegala handeln med alkohol. Mot bakgrund härav föreslår vi att det inrättas två grupper av tulltjänstemän och poliser, totalt 35 personer, i Skåne län och i Stockholms län, som under tre år uteslutande skall arbeta med att beivra brotten mot alkohollagen och smuggling av alkohol. Projektets styrgrupp bör ledas av Tullverket och därutöver skall polismyndigheterna i Skåne län och Stockholms län samt Riksåklagaren och Skatteverket ingå. Vi vill också se att arbetet för att öka möjligheterna för tullen och polisen och övriga brottsbekämpande myndigheter att samarbeta och gemensamt bedriva underrättelseverksamhet prioriteras och påskyndas och att en utvärdering sker av det projekt som tullen och Åklagarmyndigheten i Malmö genomfört under våren 2004 för att utarbeta arbetsmetoder för att kunna avgöra huruvida införsel sker i privat eller kommersiellt syfte.

Med hänsyn till den kraftiga ökning av smuggling och olovliga försäljning av alkohol som skett finns det skäl att se allvarligt på utvecklingen. Vi föreslår därför en höjning av straffskalorna för de grova brotten enligt alkohollagen från fängelse i högst fyra år till fängelse i lägst sex månader och högst sex år och att straffskalan för olovligt innehav av alkoholdrycker höjs till fängelse i högst två år.

En stor del av den illegala handeln med alkohol vänder sig till ungdomar. För att underlätta för polisen att kunna ingripa mot den verksamheten föreslår vi att det införs ett förvaringsförbud för alkohol i butikslokaler då det, enligt uppgift, är ofta förekommande i södra Sverige att försäljning av alkohol sker i s.k. närbutiker. Förbudet skall vara straffbelagt som olovlig dryckeshantering. Vi föreslår också en kriminalisering av det befintliga förvaringsförbudet på

restauranger. Den förstärkning av beviskravet som ligger i kravet på att något för att bedömas som olovligt innehav av alkoholdrycker skall vara ett uppenbart syfte att försälja dryckerna bör enligt vårt förslag tas bort. Det har vidare framkommit att en vanlig försäljningskanal när det gäller ungdomars alkoholinköp är genom s.k. ambulering försäljare som åker runt i bilar och levererar efter beställning på mobiltelefon. Det bör, för att underlätta polisens möjligheter att ingripa mot denna handel, införas en möjlighet att förverka egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt alkohollagen. Detta skall göra det möjligt att ta t.ex. bilar och mobiltelefoner, som är viktiga hjälpmedel vid dessa brott, i beslag var efter de ska kunna förverkas.

Begränsningar av tillgängligheten till alkoholdrycker

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

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

Skatte- och prispolitiken

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

Informationsinsatser mot illegal alkoholhantering

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

Förpackningar

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

Konsekvenser

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

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

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

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

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen (1994:1738) dels att 10 kap. 3, 5, 6, 7 och 11 kap 3 § skall ha följande lydelse dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 3 kap 9 a § och 11 kap 2 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

9 a §

Alkoholdrycker som inte får säljas i en butiklokal får inte heller förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymmen i annat fall än när det är uppenbart att drycken inte är avsedd att säljas.

Med butiklokal avses en lokal, där konsumenterna kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor.

10 kap.

3 §

Är brott som anges i 1 eller 2 § grovt, döms till fängelse i högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen har utgjort led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller har varit inrik-

Är brott som anges i 1 eller 2 § grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen har utgjort led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning

tad mot ungdomar.

eller har varit inriktad mot ungdomar.

5 §

Den som innehar alkoholdrycker i *uppenbart* syfte att olovligen sälja dem döms för olovligt innehav av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst *ett* år.

Den som innehar alkoholdrycker i syfte att olovligen sälja dem döms för olovligt innehav av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst *två* år.

6 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar, överlämnar eller bjuder på alkoholdrycker i strid med 3 kap. 9 § döms för olovlig anskaffande av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i *högst fyra* år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar, överlämnar eller bjuder på alkoholdrycker i strid med 3 kap. 9 § döms för olovlig anskaffande av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i *lägst sex månader och högst sex* år.

7 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller utlämnar alkoholdrycker i strid med 3 kap. 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att på sätt som föreskrivs 4 kap. 7 § förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller inköpa varan, döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovlig dryckeshantering döms också den som försäljer öl i strid med förbud som meddelats enligt 7 kap. 21 § eller tillåter alkoholförtäring i strid

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller utlämnar alkoholdrycker i strid med 3 kap. 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att på sätt som föreskrivs 4 kap. 7 § förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller inköpa varan, döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovlig dryckeshantering döms också den som försäljer öl i strid med förbud som meddelats enligt 7 kap. 21 §, tillåter alkoholförtäring i strid med

med 6 kap. 9 §.

6 kap. 9 § eller förvarar alkohol i strid med förbuden i 3 kap. 9 a § eller 6 kap. 9 §.

11 kap.

2 a §

Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om förverkandet behövs för att förebygga brott enligt denna lag eller det annars finns särskilda skäl till det. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat. I 36 kap. 5 § brottsbalken finns bestämmelser om hos vem förverkande får ske och om särskild rätt till förverkad egendom.

3 §

Förordnande om förverkande skall inte meddelas om det skulle vara uppenbart oskäligt.

Förordnande om förverkande enligt 1 och 2 § skall inte meddelas, om det skulle vara uppenbart oskäligt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2005.

2. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1564) om alkoholskatt

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt skall ha följande lydelse.

6 §

Skatt skall betalas för varor hänförliga till KN-nr 2207 och 2208 med en alkoholhalt överstigande 1,2 volymprocent även om dessa ingår i en vara som hänförs till ett annat KN-kapitel. Skatt skall även betalas för drycker som hänförs till KN-nr 2204, 2205 och 2206 om alkoholhalten överstiger 22 volymprocent.

Skatt skall tas ut med 501,41 kronor per liter ren alkohol.

Skatt skall betalas för varor hänförliga till KN-nr 2207 och 2208 med en alkoholhalt överstigande 1,2 volymprocent även om dessa ingår i en vara som hänförs till ett annat KN-kapitel. Skatt skall även betalas för drycker som hänförs till KN-nr 2204, 2205 och 2206 om alkoholhalten överstiger 22 volymprocent.

Skatt skall tas ut med 300,85 kronor per liter ren alkohol.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

1 Utredningens arbete

Utredningen redovisar i detta betänkande den kartläggning som gjorts samt lämnar förslag till lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att minska de problem som den ökade införseln, och vidareförsäljningen av alkohol och den därmed ökade totala alkoholkonsumtionen i samhället skapar.

1.1 Utredningens direktiv

Utredningens direktiv (Dir 2004:3) innebär ett uppdrag att följa utvecklingen när det gäller införsel och försäljning av alkohol, framförallt i södra Sverige och föreslå de åtgärder som kan behövas för att minska de problem som ökad införsel och vidareförsäljning skapar. Enligt direktiven skall utredningen närmare kartlägga och beskriva utvecklingen när det gäller gränshandel, privatinförsel, smuggling och vidareförsäljning av alkohol som förs in över gränserna, framförallt i södra Sverige och ägna speciell uppmärksamhet åt hur nya distributions- och konsumtionsmönster påverkar inköps- och dryckesvanor, särskilt hos ungdomar. Vidare skall utredningen samla erfarenheter från myndigheter och kommuner om vidtagna åtgärder för att motverka langning och annan otillåten försäljning av alkohol och göra en beskrivning av regelverk och berörda myndigheters roll på alkoholområdet. Utredningen skall också beskriva hur en ökad alkoholinförsel kan ha lett till förändringar i brottsutvecklingen, t.ex. i fråga om alkoholrelaterad våldsbrottslighet och rattfylleribrott och även uppmärksamma effekterna av ökad alkoholinförsel för näringslivet och för konkurrensförhållandena på marknaden. Direktiven i sin helhet framgår av bilaga 1.

1.2 Hur utredningsarbetet bedrivits

I syfte att få information om olika berörda aktörers uppfattning om olika frågor som behandlas av utredningen har företrädare för utredningen haft överläggningar med representanter för följande myndigheter och organisationer: Statens folkhälsoinstitut, Systembolaget AB, IOGT-NTO, Svenska Bryggareföreningen, Motorförarnas Helykterhetsförbund (MHF), Livsmedelshandlareförbundet, Tullverket, Kommerskollegium, Svenska Kommunförbundet, Rikspolisstyrelsen, Sprit- och Vinleverantörsföreningen, Socialstyrelsen, Vägverket, Riksåklagaren, Sveriges Hotell och Restaurangägare (SHR), Hotell och Restaurangfacket (HRF) och Svensk Dagligvaruhandel. Region Skåne har inkommit med synpunkter, så även Konkurrensverket som, genom en sakkunnig, också finns representerad i utredningen. Vidare har samtal förts med de politiska partierna. Vi har under arbetets gång samverkat med Alkoholkommittén, samrått med Naturvårdsverket och haft informella möten med poliser, tulltjänstemän, tjänstemän vid Statens folkhälsoinstitut och forskare. Företrädare för utredningen har besökt Finland och där sammanträffat med tjänstemän vid social- och finansdepartementen och tullen, politiker, forskare och representanter för Alko (det finska detaljhandelsbolaget).

Utredningen har funnit att det finns skäl att föreslå förstärkningar inom det alkoholförebyggande området. Den ursprungliga avsikten var att redovisa vissa av dessa förslag i detta delbetänkande medan andra skulle redovisas i slutbetänkandet. Av olika skäl har vi dock valt att presentera endast de förslag som har direkt koppling till problemen med den ökade införseln av alkohol i detta delbetänkande och kommer att redovisa övriga förslag i slutbetänkandet. Det har, under arbetets gång, vidare framkommit att frågorna om tillsyn på alkoholområdet bör utredas vidare. Vi avser att behandla dessa frågor i ett senare skede och redovisa även dessa överväganden i slutbetänkandet.

Kartläggningen och redovisningen av alkoholkonsumtionen och alkoholinförseln baseras i stor utsträckning på de månadsmätningar av alkoholkonsumtionen och dess delmängder, som Centrum för Socialvetenskaplig Alkohol och Drogforskning (SoRAD) bedriver sedan juni år 2000. Utredningen har haft tillgång till dessa uppgifter, dels genom att SoRAD kontinuerligt till utredningen redovisat relevanta uppgifter om exempelvis utvecklingen av alkohol-

införseln, dels – och framförallt – genom att utredningen genomfört egna analyser av data.

1.3 Externa uppdrag

Utredningen har också anlitat ett antal konsulter som fått olika uppdrag inom ramen för kartläggningen. Professor Ulf G Gerdtham och doktorand Johan Jarl har genomfört en kritisk granskning av olika studier, genomförda i olika länder, av alkoholkonsumtionens totala kostnader för samhället. Professor Thor Norström har undersökt de olika alkoholdryckernas priskänslighet och Björn Trolldal, har studerat effekterna på resandeförseln och Systembolagets försäljning av förändrade införselkvoter och spritskattesänkningen i Danmark. Fil.dr. Mats Ramstedt har gjort en genomgång av alkoholskadeutvecklingen i södra Sverige. Dessa uppdrag har inte varit möjliga att redovisa i sin helhet inom den tid som stått till vårt förfogande för detta delbetänkande, men utredningen har under arbetets gång fått ta del av resultat som redovisas i detta betänkande. De slutliga rapporterna kommer i sin helhet att bifogas slutbetänkandet.

Statens folkhälsoinstitut har genom Anders Edin på tillsynsenheten bistått utredningen genom en kartläggning av utvecklingen av restaurangförsäljningen i olika regioner i Sverige för att på så sätt indirekt få en bild av förändringar av den insmuglade alkoholens utbredning på restauranger.

1.4 Införsel av alkohol – problemformulering och utgångspunkter

Svensk alkoholpolitik har, under flera decennier, arbetat med att via generella, restriktiva åtgärder – med hög alkoholbeskattning, låg tillgänglighet, samt begränsningar av utrymmet för privat vinstintresse i alkoholhanteringen som främsta kännetecken – hålla nere totalkonsumtionen och därmed alkoholens skadeverkningar. Detta är en alkoholpolitik som, i ett europeiskt perspektiv, måste bedömas som framgångsrik (se t.ex. Norström, 2002). Att så varit fallet framgår tydligt av det faktum att Sverige har haft en betydligt lägre alkoholkonsumtion och färre alkoholrelaterade problem än de flesta övriga europeiska länder.

Men efter EU-medlemskapet har denna politik utsatts för stora påfrestningar. År 1995 avskaffades de nationella monopolen på tillverkning, import, export och partihandel och samma år höjdes de tillåtna införselkvoterna för vin och öl vid inresor från andra EU-länder. Därefter har införselkvoterna för alkoholdrycker höjts stegvis, för att fr.o.m. den 1 januari 2004 vara samma som för övriga EU-länder, dvs. fri införsel av alkoholdrycker för personligt bruk. Om varorna tas in för kommersiella syften skall däremot punktskatt betalas i Sverige. För att bedöma om det är fråga om privat införsel eller införsel för kommersiella ändamål får medlemsländerna använda sig av s.k. indikativa nivåer. Dessa får inte sättas lägre än 10 liter spritdrycker, 20 liter starkvin, 90 liter vin (varav högst 60 liter mousserande) och 110 liter starköl. Nivåerna är endast riktlinjer vid tullens bedömning om införseln är att betrakta som avsedd för personligt bruk eller inte. Kan vederbörande göra troligt att han eller hon behöver mer för personligt bruk får han/hon också ta in större mängder.

Den i utlandet inköpta, till Sverige införda, alkoholen har också blivit billigare i och med spritskattesänkningen i Danmark den 1 oktober 2003 med 45 procent och sänkningen av skatterna på vin (10 procent), starkvin (40 procent), öl (32 procent) och sprit (44 procent) i Finland den 1 mars 2004. EU-utvidgningen, med 10 nya medlemsländer den 1 maj 2004, ökade ytterligare tillgängligheten till alkoholdrycker med priser avsevärt lägre än de svenska.

Den ökade internationaliseringen, speciellt EU-medlemskapet, har således påverkat förutsättningarna att bedriva en restriktiv alkoholpolitik i Sverige. När de viktigaste och mest effektiva alkoholpolitiska medlen – pris- och tillgänglighetsinstrumenten – försvagas är det angeläget att andra alkoholpolitiska åtgärder upprätthålls eller till och med förstärks. I den nationella handlingsplan som riksdagen antog i februari 2001 betonas insatser på lokal nivå. Där anges till och med att huvudinriktningen för alkoholpolitiken framöver skall vara att utveckla målinriktade och samordnade förebyggande insatser på kommunal nivå.

Utvecklandet av detta arbete blir än mer viktigt om målsättningen med den svenska alkoholpolitiken förblir densamma som förut. I den nationella handlingsplanen står nämligen att målet för Sveriges alkoholpolitik ligger fast, nämligen att minska de medicinska och sociala skadeverkningarna av alkohol. Detta mål skall uppnås genom att den totala alkoholkonsumtionen sänks och genom att åtgärder mot skadliga dryckesbeteenden vidtas

(prop. 2000/01:20). Alkoholkonsumtionen har emellertid ökat kraftigt under senare år, från 1996 till 2003 med nästan 30 procent. Tidigare forskning visar att en konsumtionsökning också innefattar storkonsumenter och leder till en ökning av andelen sådana (t.ex. Köhlhorn 1994, Edwards, m.fl., 1994). Studier genomförda i Sverige visar följaktligen att andelen storkonsumenter under senare år ökat i takt med den stigande alkoholkonsumtionen (Leifman, 2003). Allt fler tecken finns nu också på att alkoholskadorna ökar i omfattning.

En starkt bidragande orsak till denna utveckling är de ökade införselkvoterna och att det från och med den 1 januari 2004 är fri införsel av alkoholdrycker för personligt bruk. Problemen kan kortfattat sammanfattas i följande tre huvudpunkter:

1. En direkt konsekvens av ökade införselkvoter och därmed stigande införsel av alkohol är en växande totalkonsumtion av alkohol. De, sedan EU-inträdet 1995, gradvis ökade införselkvoterna har varit en bidragande orsak till den ökade alkoholkonsumtionen. Visserligen förekommer en substitution av alkohol inköpt i Sverige, speciellt i södra Sverige, med alkohol inköpt i utlandet. Nettoeffekten av en ökad tillgänglighet till alkoholdrycker, med priser klart lägre än de svenska, är emellertid en totalt sett ökad alkoholkonsumtion. Detta leder i sin tur till en växande andel storkonsumenter och till ökade alkoholskador.
2. En indirekt konsekvens av de ökade införselmängderna är en begränsning av möjligheterna att bedriva en restriktiv svensk alkoholpolitik med hög alkoholbeskattning (och därmed höga alkoholpriser) och låg tillgänglighet till alkoholdrycker som främsta kännetecken. Sänkta alkoholpriser och ökad tillgängligheten till alkohol leder, var för sig, till ökad alkoholkonsumtion. Under senare år har realpriserna på alkoholdrycker sjunkit och tillgängligheten till alkohol köpt i Sverige utvidgats samtidigt som konsumtionen ökat.
3. Ökad införsel av alkoholdrycker leder till ökad vidareförsäljning och därmed till ökad illegal handel med alkoholdrycker. Som kommer att framgå längre fram i betänkandet riktar sig en betydande del av denna handel till ungdomar. En allt större andel unga människor kommer på detta sätt i kontakt med en kriminell verksamhet.

Sammanfattningsvis är utredningens huvudsakliga uppdragsområden följande:

1. Att analysera, kartlägga och följa utvecklingen av införseln av alkohol till Sverige och vidareförsäljning av denna, framförallt i södra Sverige. Med införsel avses här såväl privat införsel som smuggling. I analyserna ingår också att studera förändrade konsumtionsmönster och skadenivåer (som en direkt eller indirekt konsekvens av de ökade införselmängderna) med fokus på jämförelser mellan södra Sverige och övriga landet.
2. Att ge förslag till åtgärder för att minska de problem som ökad införsel och vidareförsäljning av alkohol för med sig. Effekterna av ökad införsel är både direkta och indirekta till sin natur. Till de direkta effekterna hör den ökade alkoholkonsumtionen och exempelvis vidareförsäljning av alkohol till unga människor. Med de indirekta avses de konsekvenser ökad införsel för med sig på den svenska alkoholpolitiken i stort, dvs. en försvagning av de viktigaste alkoholpolitiska styrmedlen.

1.5 Utredningens disposition

Detta delbetänkande är uppdelat i två delar. Den första, kapitlen 2–10, beskriver och kartlägger regelverk, alkoholvanor, alkoholskador m.m. Den andra delen behandlar svensk alkoholpolitik och de två viktigaste alkoholpolitiska instrumenten i Sverige – låg tillgänglighet till alkoholdrycker och höga priser genom hög alkoholbeskattning. Det är i denna del som utredningens samtliga överväganden och förslag till åtgärder redovisas. De två delarna kan läsas oberoende av varandra.

I kapitlen 2–3 ges en beskrivning av regelverket på alkoholområdet, dvs. alkohollagen, lagen om alkoholskatt, lagen om straff för smuggling samt trafikbrottslagen (kap. 2) och vilka regler som gäller för införsel av alkohol till Sverige (kap. 3). Kapitel 2 ger också en kort redovisning av kommunernas arbete mot langning och olovlig försäljning av alkohol.

I kapitel 4 ges en detaljerad redovisning av alkoholkonsumtionen och konsumtionsutvecklingen i Sverige. Både totalkonsumtionen, konsumtionen av olika alkoholdrycker och delmängder redovisas (exempelvis Systembolagets försäljning och införsel av alkohol). Ett omfattande kapitel belyser alkoholinförselns omfattning och

förändringar under senare år (kapitel 5). Därpå följer, i kapitel 6, en redogörelse för regionala skillnader i alkoholvanor och i kapitel 7 en redogörelse för alkoholskadeutvecklingen. Kapitel 8 behandlar alkoholens kostnader för samhället och kapitel 9 redovisar kortfattat svenska folkets inställning till vissa centrala alkoholpolitiska frågor. Den första delen avslutas med kapitel 10, som redogör för alkoholsituationen i vår nära omvärld.

Betänkandets andra del inleds med en redovisning av utredningens utgångspunkter och syn på den svenska alkoholpolitikens utformning och förutsättningar framöver (kapitel 11). I kapitel 12 redogörs för förslag till åtgärder som syftar till att minska omfattningen av den illegala vidareförsäljningen av alkohol. De två nästföljande kapitlen redogör för de två viktigaste alkoholpolitiska instrumenten i Sverige, nämligen begränsning av tillgängligheten och alkoholskatterna samt redovisar förslag och överväganden. Kapitel 15 redogör för behovet av och utredningens förslag till opinionsinsatser mot illegal alkoholhantering. I kapitel 16 behandlas problemen med återvinning av de förpackningar som införseln av alkohol för med sig. Konsekvenser av de förslag utredningen lämnar behandlas i kapitel 17 och därefter följer författningskommentarer.

1.6 Utredningens fortsatta arbete

Alkoholkonsumtionen kommer med all sannolikhet att fortsätta att öka under de närmaste åren och detta är en omständighet som måste mötas med en rad åtgärder för att dämpa effekten. Vi kommer därför att fortsätta vårt arbete under hösten och avser att i slutbetänkandet behandla tillsynsfrågor och olika förslag till åtgärder inom folkhälsoområdet, bl.a. avseende sekundärprevention, stöd till föräldrar, situationell prevention och de s.k. alkoholfria zonerna.

Utredningen kan också komma med kompletterande förslag inom de områden som behandlas i detta delbetänkande.

DEL I

**BESKRIVNING OCH KARTLÄGGNING AV
REGELVERK, ALKOHOLVANOR OCH
ALKHOLSKADOR**

2 Beskrivning av regelverket

På alkoholområdet finns flera lagar. *Alkohollagen* reglerar tillverkning, marknadsföring och införsel av alkoholdrycker, liksom handel med sådana varor, samt tillverkning av sprit och innehåller också straffbestämmelser. I *lagen om alkoholskatt* finns regler om punktskatt på alkohol. *Lagen om straff för smuggling* innehåller straffbestämmelserna avseende smuggling av alkohol och *trafikbrottslagen* innehåller straffbestämmelser avseende rattfylleri. Nedan följer en genomgång av de regler som gäller på området och kapitlet avslutas med en redovisning av vad utredningen inhämtat om vad som görs i kommunerna för att motverka langning och otillåten försäljning av alkohol. Kapitel 3 innehåller en mer ingående redogörelse för de bestämmelser som gäller för införsel av alkoholdrycker till Sverige, särskilt reglerna för privat och kommersiell införsel samt s.k. distansförsäljning.

2.1 Alkohollagen

2.1.1 Tillverkning

För att få bedriva tillverkning av sprit och spritdrycker måste man ha ett tillverkningstillstånd och motsvarande gäller för yrkesmässig tillverkning av vin, starköl och öl. Statens folkhälsoinstitut utfärdar dessa tillstånd och meddelar de närmare villkor som behövs. Närmare bestämmelser om tillverkning av alkoholdrycker och sprit meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av Statens folkhälsoinstitut. Tillverkare av sprit får förfoga över den tillverkade spriten endast för export och, efter medgivande av Statens folkhälsoinstitut, i egen rörelse samt för försäljning enligt lagen om försäljning av teknisk sprit.

2.1.2 Allmänna bestämmelser för försäljning

Försäljning av spritdrycker, vin eller starköl får bedrivas endast av den som har rätt till detta enligt alkohollagen. Särskilda bestämmelser gäller också för detaljhandel med och försäljning av öl.

En av alkohollagens centrala bestämmelser finns i 3 kap. 4 § där det anges att försäljning av drycker som omfattas av denna lag skall skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras och att den som tar befattning med försäljning av alkoholdrycker skall se till att ordning och nykterhet råder på försäljningsstället. Bestämmelserna tar sikte på att begränsa alkoholens skadeverkningar, t.ex. överkonsumtion och berusningsdrickande.

Vid detaljhandel med spritdrycker, vin eller starköl får varor inte säljas eller lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Motsvarande gäller vid detaljhandel med öl och servering av alkoholdrycker i fråga om den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut alkoholdrycker skall förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. Alkoholdrycker får inte heller lämnas ut till den som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, liksom om det finns särskild anledning anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon. Brott mot dessa bestämmelser utgör olovlig dryckeshantering. Möjlighet finns även till administrativa ingripanden gentemot tillståndshavaren.

Det är förbjudet att anskaffa alkoholdrycker till den som inte har rätt att köpa varan själv enligt bestämmelserna i stycket ovan och det är också förbjudet att, i större omfattning, tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker. Detta brukar kallas langning och är en straffbar handling. Spritdrycker, vin eller starköl får överlämnas som gåva eller lån endast till den som har fyllt 20 år eller 18 år om gåvan eller lånet gäller öl. Detta gäller dock inte när någon bjuder på en alkoholdryck för förtäring på stället, men spritdrycker, vin eller starköl får inte bjudas den som inte fyllt 20 år, eller öl till den som inte fyllt 18 år, om det med hänsyn till den bjudnes ålder och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt.

2.1.3 Partihandel m.m.

Försäljning som sker till annan än konsument kallas partihandel och får bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare eller registrerats som varumottagare för sådana varor enligt lagen om alkoholskatt. Detaljhandelsbolaget får dock bedriva viss partihandel och innehavare av serveringstillstånd får sälja enstaka varor som omfattas av tillståndet till någon som har rätt att bedriva partihandel med sådana varor.

I 4 kap. stadgas att endast den som är berättigad att bedriva partihandel och, i vissa fall, detaljhandelsbolaget, får föra in spritdrycker, vin och starköl till landet. Utöver denna huvudregel får personer, som har fyllt 20 år, föra in sådana varor bl.a. som resandeförsel eller som arv eller flyttgods. Det finns också särskilda bestämmelser för fartyg, flygplan eller tåg i internationell trafik.

Den som har rätt att bedriva partihandel får sälja varorna till detaljhandelsbolaget, till annan som har rätt att bedriva partihandel med motsvarande varor och till den som har meddelats serveringstillstånd för sådana varor. Partihandlare får också exportera varorna eller sälja dem till någon som har inköpstillsånd för teknisk, industriell, medicinsk, vetenskaplig eller liknande verksamhet liksom till den som har tillstånd enligt lagen om proviantering av fartyg eller luftfartyg.

Om överlåtelse sker av en rörelse med verksamhet som är tillståndspliktig enligt alkohollagen, kan överlåtaren sälja sitt lager av spritdrycker, vin och starköl till efterträdaren endast om denne har meddelats tillstånd eller föreskrivet godkännande eller registrerats som varumottagare. Försäljning av lager med sådana drycker i samband med överlåtelse av rörelse kan således lagligen ske först sedan köparen av rörelsen uppfyller ovan nämnda krav. Särskilda bestämmelser gäller dock för konkursbo eller dödsbo liksom då sådana varor utmätts eller då en verksamhet måste avvecklas till följd av att tillståndet, godkännandet eller registreringen återkallats eller att andra tvingande skäl föreligger.

Vid partihandel med spritdrycker, vin och starköl är säljaren skyldig att förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller köpa in varan. Partihandel med öl är, till skillnad från vad som gällde enligt tidigare lagstiftning, inte tillståndspliktig verksamhet enligt alkohollagen. Det uppställs inte längre något krav på tillstånd för detaljhandel med eller servering av öl.

2.1.4 Detaljhandel

Detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av detaljhandelsbolaget. Detta bolag får inte exportera eller tillverka dessa drycker och får importera spritdrycker, vin eller starköl endast för att på begäran anskaffa drycker som inte finns i lager. Bolaget får inte bedriva annan partihandel än försäljning till dem som har serveringstillstånd. Det finns också ett avtal mellan staten och detaljhandelsbolaget som närmare reglerar bolagets verksamhet.

Detaljhandel med öl är tillåten under vissa villkor och den som bedriver detaljhandel med öl skall anmäla verksamheten hos den kommun där försäljningen sker. De villkor som uppställs är att verksamheten bedrivs i en lokal som är godkänd som livsmedelslokal, samt att försäljning av matvaror bedrivs i lokalen. Den som bedriver detaljhandel med öl skall utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen och för denna tillsyn skall finnas ett för verksamheten lämpligt program.

Konkurrensverket skall enligt en överenskommelse mellan företrädare för kommissionen och den svenska regeringen utöva tillsyn över detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker och rapportera uppdraget till kommissionen två gånger om året. Detta sker i enlighet och med stöd av det uppdrag som regeringen löpande lämnar i Konkurrensverkets regleringsbrev.

2.1.5 Servering

Servering av spritdrycker, vin och starköl får ske endast om serveringstillstånd har meddelats. Serveringstillstånd krävs dock inte för servering som ordnas utan vinstintresse, i andra lokaler än där det bedrivs yrkesmässig försäljning av alkoholdrycker eller lätt-drycker, vid ett enstaka tillfälle för vissa i förväg bestämda personer och utan annan kostnad för deltagarna än kostnaden för inköp av dryckerna.

I 6 kap. 2 § anges ett övergripande mål för hur serveringen skall bedrivas – servering av alkoholdrycker skall ske med återhållsamhet och får inte föranleda olägenheter i fråga om ordning och nykterhet. Lagregleringen om serveringens bedrivande syftar till att motverka ett bruk av alkohol som leder till skador.

På serveringsställe där serveringstillstånd gäller skall tillståndshavaren eller av honom utsedd serveringsansvarig person utöva tillsyn över serveringen och vara närvarande under hela serveringstiden. Tillståndshavaren skall till tillståndsmyndigheten anmäla den eller de personer som har utsetts att ansvara för alkoholserveringen och den personal som används för bedrivandet av serveringen måste vara anställd av tillståndshavaren eller inhyrd från ett bemanningsföretag.

Servering av spritdrycker, vin eller starköl får påbörjas tidigast klockan 11.00 och skall avslutas senast kl. 01.00, om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat. Tillståndsmyndigheten kan således besluta om utsträckt serveringstid utanför den s.k. normaltiden, men även om inskränkning av serveringstiden. Skäl för inskränkning av serveringstiden kan vara att alkoholpolitiska olägenheter, ordningsstörningar eller störningar för närboende befaras uppkomma och vid prövningen skall risken för alkoholpolitiska olägenheter särskilt beaktas. Regeringen har i prop. 2003/04:161 föreslagit att uttrycket alkoholpolitiska olägenheter skall ersättas av uttrycket olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa som den omständighet som ska beaktas vid prövningen.

Vad gäller dryckeshantering anges t.ex. att spritdrycker, vin eller starköl som behövs för rörelsen får köpas endast hos någon som har rätt att bedriva partihandel med varan eller av detaljhandelsbolaget. Den som enbart har tillstånd för servering i slutet sällskap vid ett enstaka tillfälle eller under enstaka tidsperiod får dock göra motsvarande inköp endast hos detaljhandelsbolaget. Dryckerna får inte medföras från en restaurang med serveringstillstånd och på serveringsställe där serveringstillstånd gäller får inte någon dricka eller tillåtas dricka andra alkoholdrycker än sådana som har serverats i enlighet med tillståndet. Det är inte heller tillåtet att dricka eller tillåta någon att dricka alkoholdrycker på ett serveringsställe där alkoholdrycker inte får serveras eller i en lokal som yrkesmässigt upplåts för anordnande av sådana sammankomster i slutna sällskap vid vilka mat eller dryck tillhandahålls av innehavaren eller genom dennes försorg och där servering inte är tillåten. Alkoholdrycker får inte heller förvaras i en sådan lokal i annat fall än när det är uppenbart att drycken inte är avsedd att drickas på stället.

För servering av öl gäller, som vid detaljhandel med öl, ett krav på att verksamheten bedrivs i en lokal som är godkänd som

livsmedelslokal samt, dessutom, att mat samtidigt serveras i lokalen.

2.1.6 Tillstånd m.m.

Tillverkningstillstånd och inköpstillstånd beslutas av Statens folkhälsoinstitut. Skatteverket beslutar om godkännande av upplagshavare och registrering av varumottagare i enlighet med reglerna i lagen om alkoholskatt. Serveringstillstånd beslutas av den kommun där serveringsstället är beläget.

Tillverkningstillstånd kan gälla sprit, spritdrycker, vin, starköl och öl eller avse en eller flera av dessa varor. Inköps- och serveringstillstånd kan gälla spritdrycker, vin och starköl eller avse en eller två av dessa drycker. I samtliga fall får tillstånd meddelas endast den som visar att han/hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

Reglerna om godkännande av upplagshavare och registrering av varumottagare behandlas i avsnitt 3.2 om kommersiell införsel.

Serveringstillstånd kan meddelas för servering till allmänheten, förening, företag eller annat slutet sällskap. Tillståndet kan avse stadigvarande servering eller viss tidsperiod eller enstaka tillfälle. För stadigvarande servering till allmänheten krävs att lokalen har ett kök för allsidig matlagning och tillhandahåller lagad mat.

En ansökan om serveringstillstånd kan avslås om serveringen kan befaras medföra olägenheter från alkoholpolitisk synpunkt. Som ovan angetts under 2.1.5 har regeringen i prop. 2003/04:161 föreslagit att uttrycket olägenheter från alkoholpolitisk synpunkt ersätts av olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa som en grund för avslag. Tillståndsmyndigheten skall återkalla tillståndet om tillståndshavaren inte följer de för tillståndet gällande bestämmelserna i lagen eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av denna, eller om de förutsättningar som gäller för meddelande av tillståndet inte längre föreligger. Ett tillverknings-, inköps- eller serveringstillstånd skall också återkallas om tillståndet inte längre utnyttjas. Ett serveringstillstånd skall även återkallas om det, inte endast tillfälligt, uppkommer olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller om

tillståndshavaren tillåter brottslig verksamhet på serveringsstället. Om en anmärkning är av mindre allvarligt slag och kan antas komma att rättas till, kan i stället varning komma i fråga. Som förutsättning för att varning skall kunna meddelas gäller att grund för återkallelse föreligger, men att varning av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd.

Kommunen har möjlighet att, under vissa förutsättningar, förbjuda den som bedriver detaljhandel med eller servering av öl att fortsätta denna verksamhet eller, om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, meddela honom varning. Ett sådant förbud kan meddelas t.ex. om detaljhandeln eller serveringen skett till underåriga eller föranlett olägenheter i fråga om ordning och nykterhet.

2.1.7 Tillsyn m.m.

Statens folkhälsoinstitut utövar central tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen. Den regionala tillsynen utövas av länsstyrelserna och de bistår på så sätt nämnda institut. I deras uppgift ingår också tillsyn över kommunernas tillämpning av lagens bestämmelser om servering och deras tillståndsgivning till sådan verksamhet. Länsstyrelsen skall även bistå kommunerna med råd i deras verksamhet. Skatteverket utövar tillsyn över den försäljning som sker genom dem som bedriver partihandel.

Den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om servering av spritdrycker, vin och starköl utförs av kommunen och av polismyndigheten. Regleringen innebär, enligt förarbetena, inte någon inskränkning av Statens folkhälsoinstituts eller länsstyrelsernas möjlighet att utföra sin tillsyn på dessa områden. Länsstyrelsen kan alltså t.ex. göra punktinsatser på serveringsställen för att följa upp kommunernas tillståndsgivning och tillsyn. Det är dock inte meningen att Statens folkhälsoinstitut och länsstyrelserna skall bedriva en med kommunernas tillsyn parallell verksamhet.

Kommunen och polismyndigheten skall även bedriva tillsyn över servering av och detaljhandel med öl, dvs. icke tillståndspliktiga områden. Bestämmelsen hänger, enligt förarbetena, samman med att trots att tillståndsplikten tagits bort för sådan detaljhandel och

servering så skall sanktioner kunna tillgripas om dessa typer av alkoholhantering medför olägenheter.

Kommunen har en skyldighet att på begäran av annan tillsynsmyndighet, dvs. Statens folkhälsoinstitut, länsstyrelse eller polismyndigheten, lämna de uppgifter som myndigheten behöver för sin respektive tillsyn över efterlevnaden av lagen. Polismyndigheten skall underrätta annan tillsynsmyndighet dvs. Statens folkhälsoinstitut, länsstyrelsen, kommunen, liksom annan polismyndighet, om förhållanden som är av betydelse för de senare myndigheternas tillsyn. Kronofogdemyndigheten skall underrätta vederbörande tillståndsmyndighet, samt, efter begäran, länsstyrelsen, om den som har tillstånd brister i sina skyldigheter mot det allmänna. Vidare föreskrivs att polismyndigheter samt Skatteverket och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter på begäran av tillsynsmyndighet eller länsstyrelse skall lämna uppgifter som behövs för såväl tillståndsprovningen som tillsynen.

En tillståndshavare är skyldig att lämna tillsynsmyndighet tillträde till driftställe med tillhörande lokaler och tillhandahålla handlingar som rör verksamheten. Bokföringen i rörelse som är tillståndspliktig skall vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig och den som driver rörelsen är skyldig att på anfordran av en tillsynsmyndighet förete bokföringshandlingarna. Han eller hon är dessutom skyldig att lämna statistiska uppgifter i enlighet med de föreskrifter regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Statens Folkhälsoinstitut utfärdar. Den som har tillstånd för servering av spritdrycker, vin eller starköl till allmänheten eller stadigvarande tillstånd för servering i slutet sällskap är skyldig att registrera all försäljning i kassaregister och att, vid varje försäljning, ta fram och erbjuda kunden ett av registret framställt kvitto. Kassaregistret skall på ett tillförlitligt sätt visa alla transaktioner som gjorts.

Tillsynsmyndighet kan begära upplysningar och handlingar och göra inspektioner även hos den som bedriver detaljhandel med öl eller hos den som serverar sådan alkoholdryck. Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsynen, t.ex. för att bereda tillträde till låsta lokaler eller utrymmen. Den näringsidkare som inte vill medverka vid tillsynen riskerar att förlora sitt tillstånd eller, om verksamheten avser försäljning av öl, att förbjudas att fortsätta sin verksamhet.

2.1.8 Överklagande

Beslut enligt alkohollagen gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet. Bakom denna huvudregel – att samtliga beslut enligt lagen skall gälla omedelbart, dvs. oberoende av om beslutet har vunnit laga kraft – ligger ett beaktande av att lagstiftningen har karaktär av social skyddslagstiftning. Både Statens folkhälsoinstitutets och kommunens beslut får överklagas till förvaltningsdomstol, dvs. länsrätt. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

2.1.9 Ansvar m.m.

Utöver administrativa ingripanden i form av återkallelse eller varning, vilka beslutas av Statens folkhälsoinstitut eller kommunen, finns straffsanktionerade bestämmelser. Straffbestämmelserna tar huvudsakligen sikte på olovlig tillverkning och olovlig försäljning av alkoholdrycker.

Den som olovligen tillverkar sprit eller spritdrycker, bereder mäsik i uppenbart syfte att olovligen tillverka sprit eller spritdrycker eller förvärvar, innehar, forslar, döljer eller förvarar sprit eller spritdrycker, som är olovligen tillverkade, eller mäsik, som är avsedd för olovlig tillverkning av sprit eller spritdrycker, kan dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Den som uppsåtligen, eller av oaktsamhet, säljer alkoholdrycker utan tillstånd eller, om tillstånd inte behövs, utan rätt enligt denna lag, serverar spritdrycker, vin eller starköl som har anskaffats på annat sätt än genom inköp från den som har rätt att bedriva partihandel eller detaljhandelsbolaget, kan dömas för olovlig försäljning av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år.

Om brotten är grova kan dömas till fängelse i högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen har utgjort led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller har varit inriktad mot ungdomar.

Den som olovligen tillverkar vin, starköl eller öl kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Den som innehar alkoholdrycker i uppenbart syfte att olovligen sälja dem kan dömas för olovligt innehav av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst ett år. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar, över-

lämnar eller bjuder på alkoholdrycker i strid med reglerna om åldersgränser eller förbudet att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker kan dömas för olovligt anskaffande av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller utlämnar alkoholdrycker till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller inköpa varan, kan dömas för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader. För olovlig dryckeshantering kan också den dömas som försäljer öl i strid med meddelat förbud eller tillåter alkoholförtäring i strid med reglerna om att endast sådana drycker som serverats i enlighet med tillståndet får förtäras på serveringsstället. För sådan gärning som är att anse som ringa skall dock inte dömas till straff.

För försök eller förberedelse till de brott som innebär olovlig tillverkning, olovlig försäljning och olovligt anskaffande av alkoholdrycker kan dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detta gäller dock inte den som förvärvar, innehar, forslar, döljer eller förvarar sprit eller spritdrycker, som är olovligt tillverkade, eller mäsik, som är avsedd för olovlig tillverkning av sprit eller spritdrycker när det endast gäller förvärv eller innehav för personligt bruk. Den till vilken lagligen framställda alkoholdrycker har anskaffats för personligt bruk skall vara fri från ansvar för medverkan till brott. Bestämmelser om ansvar för olovlig införsel och utförsel av alkoholdrycker finns i lagen om straff för smuggling.

2.1.10 Förverkande

Sprit, alkoholdrycker och mäsik som varit föremål för brott eller värdet därav samt utbyte av sådant brott skall förklaras förverkade. När olovlig tillverkning har skett skall även destillationsapparater, apparatdelar och redskap som har använts vid tillverkningen, råämnen som uppenbarligen varit avsedda för tillverkningen och beredningen samt kärl och emballage som varorna har förvarats i förklaras förverkade. Likaså skall förråd av renings- och filtreringsmedel vilka uppenbarligen avsetts för rening eller filtrering av olovligen tillverkad sprit förklaras förverkat.

Alkohol dryck som har lagts upp på tillfälligt lager enligt bestämmelser i tullagen skall anses förverkad om den inte har tagits ut från lagret inom 30 dagar från uppläggningsdagen. Detta gäller även i fråga om sådan dryck som för tillfällig förvaring har omhändertagits av Tullverket utan att läggas upp på tillfälligt lager.

2.1.11 Register

Statens Folkhälsoinstitut skall föra ett centralt register som får användas för tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik. Registret får innehålla uppgifter om dem som har tillstånd enligt denna lag samt om dem som har rätt att bedriva partihandel.

2.2 Lagen om straff för smuggling

Lagen om straff för smuggling innehåller bestämmelser om ansvar för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor och i alkohollagen anges under vilka förutsättningar införsel av alkohol får ske.

Den som, i samband med införsel till landet av en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel, uppsåtligen bryter mot förbudet eller villkoret genom att underlåta att anmäla varan till tullbehandling, döms för smuggling till böter eller fängelse i högst två år. Detta gäller också den som, i samband med att en sådan vara förs in till landet, uppsåtligen lämnar oriktig eller underlåter att lämna föreskriven uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att införseln fullföljs i strid mot förbudet eller villkoret. För smuggling döms också den som uppsåtligen förfogar över en vara i strid med villkor som uppställts för eller i samband med varans införsel eller utförsel.

Om bestämmelserna om tullbehandling inte är tillämpliga vid införsel från eller utförsel till ett annat EU-land, gäller bestämmelserna i stället förfarande enligt lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Om brottet är att anse som ringa döms till penningböter och om brottet är att anse som grovt döms för grov smuggling till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall det särskilt beaktas om gärningen ingått

som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning, om gärningen med hänsyn till omständigheterna kring införseln, utförseln eller förfogandet varit av särskilt farlig art eller om gärningen annars inneburit en allvarlig kränkning av ett betydande samhällsintresse. Den som begår gärningen av grov oaktsamhet döms för olovlig införsel eller olovlig utförsel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen är ringa skall den inte medföra ansvar.

Den som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar, överlåter eller ingår avtal om upplåtelse av panträtt i en vara som varit föremål för smuggling döms för olovlig befattning med smuggelgods till böter eller fängelse i högst två år. Gärningen skall inte medföra ansvar, om den är ringa med hänsyn till befattningen, omständigheterna kring denna, egendomens beskaffenhet och värde samt övriga omständigheter. Om gärningsmannen inte inser men har skälig anledning att anta att varan varit föremål för brott, döms till böter. Om gärningen är ringa skall den inte medföra ansvar. Om brottet är att anse som grovt döms för grov olovlig befattning med smuggelgods till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall det särskilt beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning, om gärningen avsett befattning med varor som varit föremål för brott varigenom tull, annan skatt eller avgift till mycket betydande belopp har undandragits det allmänna eller felaktigt återbetalats eller tillgodoräknats någon eller om gärningen annars varit av särskilt allvarlig art.

Det finns vidare bestämmelser om ansvar för försök, förberedelse och stämpling samt föreskrifter om frivillig rättelse.

2.3 Lagen om alkoholskatt

Alkoholskatt skall betalas för öl, vin och andra jästa drycker, mellanklassprodukter och etylalkohol som tillverkas här i landet, som förs in eller tas emot från ett annat EG-land eller som importeras från tredje land. Med EG-land förstås de områden som tillhör Europeiska gemenskapens punktskatteområde.

Skattens storlek är olika för öl, vin och sprit och är också beroende av alkoholhalten. Kommissionen har ifrågasatt de svenska reglerna som innebär att skatten på vin är högre än på öl och har i

ett motiverat yttrande påpekat detta. Regeringen skall svara på yttrandet senast i mitten på september 2004 varefter kommissionen antingen kan godta Sveriges svar eller besluta att väcka talan vid EG-domstolen.

Skattskyldig är den som har godkänts som upplagshavare, den som yrkesmässigt från ett annat EG-land tar emot skattepliktiga varor, den som har godkänts som skatterepresentant, den som säljer skattepliktiga varor till Sverige genom distansförsäljning, den som i annat fall från ett annat EG-land till Sverige för in eller tar emot skattepliktiga varor, den som i Sverige yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor utanför ett skatteupplag eller som annars i Sverige tillverkar mellanklassprodukter eller etylalkohol, samt den som använder varor som förvärvats skattefritt för annat ändamål än det som var förutsättningen för skattefriheten.

Det finns dock undantag från skattskyldigheten när det gäller varor som förs in till Sverige av diplomater. Inte heller då en enskild person har förvärvat varorna i ett annat EG-land och själv transporterar varorna föreligger skattskyldighet, om varorna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk. Det finns vidare undantag från skattskyldighet avseende flyttgods, egendom som tillfaller någon genom arv eller testamente och enstaka gåvoförsändelse från en enskild person i ett annat EG-land till en enskild person i Sverige om varorna är avsedda för mottagarens eller dennes familjs personliga bruk.

Om någon annan än upplagshavare, registrerad varumottagare eller oregistrerad varumottagare i Sverige förvärvar skattepliktig vara från ett annat EG-land och varan transporteras av säljaren eller någon annan för säljarens räkning (distansförsäljning), är säljaren skattskyldig. Säljaren skall ställa säkerhet för betalning av skatten innan transport från det andra EG-landet påbörjas. Ställd säkerhet får tas i anspråk om skatten inte betalas i rätt tid. Vid distansförsäljning skall säljaren företrädas av en representant som är godkänd av beskattningsmyndigheten. En sådan representant skall enligt fullmakt av säljaren som ombud för denne svara för redovisningen av alkoholskatt och i övrigt företräda säljaren i frågor som gäller skatt enligt lagen om alkoholskatt.

I lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m. finns regler som ger resande från tredje land rätt att i det personliga bagaget medföra bl.a. en liter spritdryck eller två liter starkvin och två liter vin utan att betala skatt för dem. Det finns ingen mängdbegränsning för rätten att föra in starköl utan att betala

skatt, men det finns ett maximalt värde på 1 700 kr som inte får överstigas utan att tull och skatt måste betalas och i detta belopp ingår värdet av samtliga varor som införskaffats under resan.

2.4 Lagen om straff för vissa trafikbrott

I lagen om straff för vissa trafikbrott återfinns reglerna om rattfylleri. Den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms för rattfylleri till böter eller fängelse i högst sex månader. För rattfylleri döms också den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker att det kan antas att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt. Om ett brott är att anse som grovt skall föraren dömas för grovt rattfylleri till fängelse i högst två år. Vid bedömandet av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om föraren har haft en alkoholkoncentration som uppgått till minst 1,0 promille i blodet eller 0,50 milligram per liter i utandningsluften, föraren annars har varit avsevärt påverkad av alkohol eller framförandet av fordonet har inneburit en påtaglig fara för trafiksäkerheten.

2.5 Erfarenheter från kommunerna om vidtagna åtgärder för att motverka langning och otillåten försäljning av alkohol

I utredningens uppdrag ingår att samla erfarenheter från myndigheter och kommuner om vidtagna åtgärder för att motverka langning och annan otillåten försäljning av alkohol. Vi har därför kontaktat ett stort antal kommuner (241 stycken) genom deras alkoholsamordnare för att få uppgift om deras erfarenheter och 73 kommuner har inkommit med svar på de frågor vi ställt.

De frågor vi velat ha svar på är om man vidtagit några särskilda åtgärder eller gjort några speciella satsningar för att motverka langning eller annan otillåten försäljning av alkohol till ungdomar under 20 år och vad dessa åtgärder eller satsningar i så fall inneburit samt om man kunnat se några resultat beroende på åtgärderna. Vi

har vidare frågat om man vidtagit några åtgärder för att motverka olovlig försäljning av alkohol till personer över 20 år och vad dessa i så fall inneburit. Av de 73 kommuner som svarat har 63 stycken angett att de vidtagit olika åtgärder.

Vid en genomgång av de olika insatser för att motverka langning till ungdomar under 20 år som beskrivits kan fyra områden urskiljas. Det första är folkölsförsäljningen där 47 av kommunerna redogjorde för olika aktiviteter som de arbetar med. Det andra området är åtgärder som riktar sig till föräldrar genom information som sker bl.a. via brev, broschyrer, informationsmöten och studiecirkel. 31 kommuner uppgav att de arbetar med åtgärder som riktar sig till föräldrar. Det tredje området är punktinformationsinsatser, oftast i samband med Valborg, Lucia och skolavslutningen, i form av flygblad, affischer och artiklar i dagspress och 29 av de kommuner som svarat på vår förfrågan uppgav att de genomför sådana aktiviteter. Det fjärde området är skolan, där endast åtta kommuner angav att de arbetar med åtgärder mot langning. Vidare uppgav 22 kommuner att de arbetar med insatser för att påverka alkoholhanteringen på restauranger, vilket också tar sikte på att begränsa underårigas tillgång till alkohol.

När det gäller eventuella åtgärder för att motverka olovlig försäljning av alkohol till personer över 20 år angav 20 kommuner att de gör sådana insatser och de flesta uppgav därvid olika projekt för ansvarsfull alkoholhantering på restauranger.

Frågan huruvida åtgärderna har lett till något resultat besvarades av 37 kommuner och av dessa angav 10 att man inte har kunnat se några resultat medan 27 kommuner rapporterade olika resultat av de satsningar som gjorts. En del kommuner hänvisade härvid till CAN:s drogvaneundersökning medan andra redovisade egna genomförda enkäter och därutöver finns också en hel del rapporter om att folkölsförsäljningen till minderåriga har minskat och att de åtgärder som vidtagits på olika sätt höjt medvetenheten om problemen hos föräldrar och andra vuxna.

3 Införsel av alkoholdrycker

I tabell 3.1 redogörs för alla de olika införselsätt av alkoholdrycker till Sverige som förekommer. Samtliga dessa sex olika införselsätt kommer att behandlas i detta kapitel, men med fokus på privatpersoners införsel för personligt bruk, smuggling samt distansförsäljning.

3.1 Privat införsel av alkoholdrycker

Den grundläggande bestämmelse som reglerar privatpersoners rätt till införsel av alkoholdrycker till Sverige finns i 4 kap 2 § alkohollagen. Enligt denna får resande som fyllt 20 år eller person, som utför arbete på transportmedel och som har uppnått nämnda ålder, för eget eller familjens bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk föra in spritdrycker, vin och starköl. Vidare finns möjlighet att föra in spritdrycker, vin och starköl som förvärvats genom arv eller testamentet eller som utgör flyttgods. Enligt lagen om handel med drycker, som gällde fram till alkohollagens ikraftträdande den 1 januari 1995, fick enligt 18 § införsel ske av resande eller av person, som utför arbete på transportmedel, för eget eller familjens bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk enligt bestämmelser som meddelas av regeringen. Härtill kommer de bestämmelser som avser punktskatt på alkohol och som reglerar när och i vilket land sådan skatt skall betalas. Privatpersoner har således inte någon rätt att föra in alkohol i Sverige för kommersiella ändamål. Om införsel sker för sådana ändamål – i syfte att vidareförsälja – föreligger brott mot lagen om straff för smuggling.

Inom EU har gemensamma förfaranderegler för punktskatterna på alkohol- och tobaksvaror samt mineraloljeprodukter införts genom rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav,

Tabell 3.1 Hur alkoholdrycker förs in i Sverige

Införselsätt:	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Införsel för eget (personligt) bruk (inkl. taxefreeförsäljning)	<p>Smuggling</p> <pre> graph TD A[Smuggling] --> B["Småskalig"] A --> C["Storskalig"] </pre> <p>"Småskalig" (vidareförsäljning av alkoholdrycker legalt inköpta i butik utomlands)</p> <p>"Storskalig" smuggling</p>	Yrkesmässig införsel (partihandlare)	Distanshandel (ex via Internet)	Systembolagets privatimport	Gåvo-försändelser
Mottagare:	Sig själv och familjen, bekanta/vänner. Mest omfattande i södra Sverige	Unga män med hög alkoholkonsumtion boende i södra Sverige. Oklart om det finns skillnader mellan mottagarna av den "småskaligt" och "storskaligt" insmugglade alkoholen. I vissa fall restauranger men omfattningen oklar	Restauranger, Systembolaget	För få som uppgett att de beställt via Internet eller postorder för att kunna dra några slutsatser om detta (se nedan)	Privatkunder som beställt alkoholdrycker som inte finns i Systembolagets varusortiment	?
Annat av intresse:				Monitorprojektet inkluderar frågor om distanshandel fr.o.m. mars 04, ytterst få uppger att de beställt via Internet	Detta skall inte förväxlas med distanshandel (kol 4). Här sker importen av Systembolaget från producenter som inte har representant i Sverige	Med all sannolikhet liten omfattning, men inga studier genomförda eller planerade

flyttning och övervakning av sådana varor, det s.k. cirkulationsdirektivet, som har genomförts i svensk rätt bl.a. genom lagen om alkoholskatt. Enligt bestämmelserna i cirkulationsdirektivet skall punktskattepliktiga alkohol- och tobaksvaror normalt beskattas i det land där de konsumeras. Endast när sådana varor förvärvas av enskilda personer för deras eget bruk och transporteras av dem själva skall punktskatt tas ut i den medlemsstat där varorna har förvärvats. Sverige hade t.o.m. den 31 december 2003 rätt att ta ut svensk punktskatt på alkohol över vissa angivna kvantiteter, trots att de redan var beskattade i det medlemsland där de inköpts. Fr.o.m. den 1 januari 2004 har detta undantag upphört och Sverige har inte längre rätt att ta ut punktskatt på varor som köps i annat EU-land och förs in till Sverige av privatpersoner för personligt bruk.

I direktivet anges i artikel 9 att medlemsstaterna för att fastställa om varor är avsedda för kommersiella ändamål måste ta hänsyn till bl.a. följande

- innehavarens kommersiella status och dennes skäl för att inneha dem,
- den plats där varorna finns eller, i förekommande fall, det använda transportsättet,
- alla handlingar som hänför sig till varorna,
- varornas beskaffenhet,
- varornas kvantitet.

För att kunna tillämpa innehållet i den femte strecksatsen (om kvantitet) får medlemsstaterna fastställa referensnivåer, uteslutande till ledning för bevisningen, vilka avseende alkohol inte får understiga 10 liter spritdrycker, 20 liter mellanprodukter, 90 liter vin (inklusive högst 60 liter mousserande vin) samt 110 liter öl.

Dessa referensnivåer, eller indikativa nivåer, är inga tillåtna kvoter för privatinförsel utan ett hjälpmedel till ledning för att avgöra om införseln är privat eller kommersiell och därmed i vilken medlemsstat beskattningen således skall ske. Rådet och kommissionen har – i anslutning till bestämmelserna i artikel 9 om referensnivåer – uttalat att artikeln ger medlemsstaterna en möjlighet att i sin nationella lagstiftning införa ett bevismedel som kan innefatta införandet av vägledande gränsvärden liksom en regel att affärer som överskrider denna gräns kommer att anses gjorda i

förvärvssyfte såvida inte personen i fråga nöjaktigt kan visa för skattemyndigheten att så inte är fallet.

Den svenska lagen innehåller inga bestämmelser om att särskild hänsyn skall tas till vissa omständigheter vid bedömningen av om en införsel är kommersiell. I förarbetena till lagen om alkoholskatt (prop. 1994/95:56 s. 91) uttalade regeringen att man inte ansåg det vara lämpligt att införa tumregler av detta slag i svensk lagstiftning. Om det skulle anses underlätta den praktiska hanteringen av beskattningen kunde, enligt regeringen, regler av detta slag utfärdas som tillämpningsföreskrifter. Därefter har frågan behandlats i propositionen Straffrättsliga sanktioner mot överträdelse av EG:s punktskatteregler för alkohol, tobak och mineralolja och regeringen anförde därvid bl.a. följande (prop. 2002/03:10 s. 76 ff.).

Riksskatteverket och Tullverket har i skrivelser till Finansdepartementet föreslagit att direktivets regel om vilka hänsyn som skall tas vid bedömningen av om införseln är för privat eller kommersiellt bruk införlivas i svensk lagstiftning. Myndigheterna har vidare föreslagit att det införs en presumtionsregel enligt vilken införsel över referensnivåerna anses vara gjord för kommersiellt ändamål och införsel upp till dessa nivåer anses vara gjord för personligt bruk, om inte starkare skäl talar emot det. Som skäl för förslaget har Riksskatteverket och Tullverket anført att det i den rättsliga tillämpningen föreligger en onödig förvirring när det gäller att dra gränsen mellan privatinförsel och införsel för kommersiella ändamål. Myndigheternas förslag överensstämmer i huvudsak med det förslag 1995 års skatteflyktskommitté lämnade i betänkandet Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m., SOU 1997:86. Betänkandets presumtionsreglering innehöll dock endast regeln om presumtion för kommersiell införsel. Betänkandet föranledde i dessa delar inte något förslag från regeringens sida. Det aktuella problemet har behandlats i en del brottmål. I rättsfallet NJA 1999 s. 670 hade två sambor köpt 315,3 liter sprit och 47,52 liter starköl i Tyskland och försökt föra in dessa varor till Sverige utan att ge det till känna för tullmyndigheten. De tilltalades uppgift att varorna var avsedda för privatbruk ansågs inte vederlagd. Förfarandet bedömdes därför som förseelse mot privatinförsellagen och således inte som brott mot den då gällande lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. I rättsfallet NJA 2000 s. 256 dömdes en person för att ha försökt föra in 137,2 liter spritdrycker från Tyskland till Sverige utan att ge det till känna för tullmyndigheten. Införseln ansågs inte ha varit avsedd för privat

bruk, detta med hänsyn till den stora mängden alkoholdrycker och med beaktande av den tilltalades knappa ekonomiska situation och, enligt egen uppgift, måttliga alkoholkonsumtion. Det senare rättsfallet ger uttryck för en nyanserad bedömning, som återkommit i senare avgöranden (jfr Högsta domstolens två domar den 10 april 2001 i mål B 1887/99 [NJA 2001 s. 214] respektive mål B 4868/99). I brottmålen prövades om brott enligt privatinförelselagen begåtts. Denna prövning var samtidigt ett led i prövningen av om det i stället var fråga om varusmugglingsbrott enligt 1960 års varusmuggningslag, dvs. om någon i strid med införelseförbudet i alkohollagen hade fört in alkohol till Sverige. Prövningen av frågan om varusmugglingsbrott innehöll en tolkning av 4 kap. 2 § andra stycket 2 alkohollagen (1994:1738) om att resande får föra in alkohol för eget eller familjens bruk. Högsta domstolen har i 2001 års två avgöranden angett att vad domstolen anfört om innebörden av personligt bruk enligt privatinförelselagen får anses giltigt även vid tolkningen av 4 kap. 2 § andra stycket 2 alkohollagen. Av redogörelsen kan konstateras att gränsdragningen mellan privat och kommersiell införelse har vållat vissa tillämpningsproblem. Det kan därför finnas skäl att införa cirkulationsdirektivets bestämmelse om gränsdragningen mellan privat och kommersiell införelse. Lagrådet har dock ansett att det bör kunna överlåtas till praxis att ge vägledning för hur gränsdragningen närmare skall ske och att cirkulationsdirektivets bestämmelse därför bör införas endast om det föranleds av EG-rättsliga skäl. Lagrådet har vidare framhållit att av principen om fördragskonform tolkning följer att direktivets innehåll i nu aktuell del lär beaktas av domstolarna och att eventuell vägledning dessutom kan ges på annat sätt än genom lagregler. Mot bakgrund av hur praxis utvecklats efter 1999 års rättsfall finns det, enligt regeringens mening, skäl att överväga om det numer verkligen finns behov av vägledning genom lagregler. Vad som bör eftersträvas är att myndigheterna gör en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet och därvid bl.a. beaktar cirkulationsdirektivets innehåll. Ytterst är det fråga om att bedöma om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att varorna skall anses vara avsedda för personligt bruk i den mening som avses i lagen om alkoholskatt och lagen om tobaksskatt eller för annat ändamål, en bedömning som i praktiken bör stämma överens med tillämpningen av 4 kap. 2 § andra stycket 2 alkohollagen. Som hittills skett bör vägledning för denna bedömning kunna ske genom praxis. Vid behov kan vägledning ges på annat

sätt än genom lagregler, t.ex. verkställighetsföreskrifter. Med hänsyn till det nu sagda och till att det av EG-rättsliga skäl inte är nödvändigt att införa cirkulationsdirektivets bestämmelse om gränsdragningen mellan privat och kommersiell införel ansåg regeringen att vägledning för hur gränsdragningen närmare skall ske även i fortsättningen kunde ges i praxis. För närvarande ansåg alltså regeringen att det inte fanns behov av regler till vägledning för bedömningen.

I budgetpropositionen för år 2004 (prop. 2003/04:1, volym 1 s. 224) vidhöll regeringen sin uppfattning i frågan såsom den redovisats ovan.

3.2 Kommersiell införel

Enligt 4 kap. 2 § alkohollagen får spritdrycker, vin och starköl föras in till landet i kommersiellt syfte endast av den som enligt 1 § första stycket är berättigad att bedriva partihandel med sådana varor samt av detaljhandelsbolaget för att fullgöra sin skyldighet att på begäran anskaffa spritdrycker, vin eller starköl som inte hålls i lager. Berättigad att bedriva partihandel är den som godkänns som upplagshavare eller registrerats som varumottagare för sådana varor enligt lagen om alkoholskatt.

Kraven för att godkännas som upplagshavare är att man i Sverige avser att yrkesmässigt tillverka eller bearbeta skattepliktiga varor, för yrkesmässig försäljning till näringsidkare ta emot skattepliktiga varor från ett annat EG-land eller från en annan upplagshavare i Sverige, för yrkesmässig försäljning till näringsidkare inom EG, importera skattepliktiga varor från tredje land, att yrkesmässigt i större omfattning lagra skattepliktiga varor eller bedriva verksamhet i exportbutik. En ytterligare förutsättning är att man disponerar över ett utrymme som kan godkännas som skatteupplag och att man med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig som upplagshavare.

Den som yrkesmässigt tar emot skattepliktiga varor från en godkänd upplagshavare i ett annat EG-land eller som yrkesmässigt från tredje land importerar skattepliktiga varor och som inte själv är godkänd som upplagshavare kan hos beskattningsmyndigheten ansöka om registrering som varumottagare. Registrering får meddelas den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och

omständigheterna i övrigt är lämplig som registrerad varumottagare.

De som har serveringstillstånd får registrera sig som varumottagare för att kunna importera alkoholdrycker direkt från utländska leverantörer, annars är de hänvisade till att handla av någon som har rätt att bedriva partihandel, se ovan, eller av detaljhandelsbolaget.

3.3 Distansförsäljning

I cirkulationsdirektivet anges att om alkohol- eller tobaksvaror avsänds eller transporteras direkt eller indirekt av en säljare eller för dennes räkning från ett medlemsland till en privatperson eller någon annan som inte är näringsidkare från ett annat medlemsland, s.k. distansförsäljning, skall varorna beskattas i destinationsmedlemsstaten. Skatten skall påföras säljaren och denne kan få återbetalning av den skatt som erlagts i avsändarlandet.

Dessa skatterättsliga bestämmelser om distansförsäljning har i Sverige tagits in i lagen om tobaksskatt och lagen om alkoholskatt. Som exempel på distansförsäljning kan nämnas postorderförsäljning och försäljning via Internet. Distansförsäljning av spritdrycker, vin och starköl är dock inte tillåten i Sverige. Anledningen till detta är att försäljning av sådana drycker till privatpersoner för konsumtion endast får bedrivas av Systembolaget och av den som har meddelats serveringstillstånd. Någon annan form av försäljning för konsumtion är inte tillåten enligt svensk lag.

Distansförsäljning av spritdrycker, vin och starköl står således i strid med den svenska alkohollagstiftningen. Det enda undantaget från förbudet är den försäljning som sker, genom Systembolagets försorg, enligt de särskilda rutiner som gäller för den s.k. privatimporten. Dryckerna utlämnas då av Systembolaget efter det att adressaten betalat kostnaden för skatt och hantering. Systembolaget kontrollerar då också att mottagaren har uppnått 20 års ålder.

Den som bryter mot införselrestriktionerna avseende alkohol kan dömas till ansvar enligt lagen om straff för smuggling, oavsett om införseln sker från tredje land eller ett annat EG-land. Brottet kan bedömas som smuggling enligt 3 eller 4 § smugglingslagen, som grov smuggling enligt 5 § eller, vid grov oaktsamhet, som olovlig införsel enligt 7 §. Att införselrestriktionerna efterlevs

kontrolleras av Tullverket med stöd av lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

Trots ovanstående finns i lagen om alkoholskatt intaget bestämmelser, grundade på cirkulationsdirektivet, om hur beskattning skall ske av distansförsäljning till privatpersoner i Sverige, se prop. 1994/95:56 s. 89–91 där det anges bl.a. följande.

Fråga är alltså om försäljning till en svensk privatperson eller till annan som tar emot varor och inte är näringsidkare. De nu beskrivna reglerna om distansförsäljning avser således postorderförsäljning etc. till privatpersoner m.fl. i Sverige. Om varorna inte sänds hit på detta sätt, utan den svenske kunden själv tar hand om varorna i ett annat EG-land och sedan själv fraktar hit dem, skall beskattning inte ske här om varorna endast är avsedda för privat bruk.

Frågan om förbudet mot distansförsäljning och om kravet enligt svensk lag på att privatpersoners införsel för personligt bruk måste ske genom att man själv bär/transporterar alkoholen över gränsen är förenligt med EG-rätten har prövats av domstolarna och lett till olika utgång.

Hovrätten över Skåne och Blekinge har i en dom den 27 maj 2003 ogillat ett åtal för varusmuggling där en person köpt 19,2 liter spritdrycker i Spanien och därefter låtit skicka dem till sin bostadsadress i Sverige genom anlitanande av ett transportföretag. Hovrätten fann därvid att det närmast undantagslösa förbudet för privatpersoner att införa alkoholdrycker till Sverige, annat än i samband med personlig inresa, måste anses oproporionerligt i EG-rättslig mening när intresset att skydda folkhälsan ställs mot förbudets betydelse som handelshinder och anförde i domen följande.

Regler som tillåter att en enskild person på annat sätt än vid inresa till Sverige inför alkoholdrycker som han för eget bruk inköpt vid besök i ett annat EG-land kan inte antas i någon större utsträckning påverka alkoholkonsumtionen i landet mot bakgrund bl.a. av att det är tillåtet för personen att föra in samma varor vid inresa. De svårigheter som kan förekomma beträffande kontroll av den mottagande personens ålder och övriga formella förutsättningar för införseln är inte sådana att de i sig kan motivera ett förbud mot denna typ av införsel. Svårigheterna måste istället mötas med kontroller som inte förhindrar handelsutbytet mellan

medlemsstaterna (jfr. beträffande gåvoförsändelser prop. 1998/99:134 s. 111).

Domen har inte överklagats.

Hovrätten för Västra Sverige har i en dom den 20 januari 2003 funnit att 720 kartonger med vardera 6 flaskor vin, totalt 3 240 liter, som ett antal privatpersoner beställt från Spanien på postorder via Internet och för vilka frakten beställts via en annan hemsida på Internet skall förverkas enligt lagen om straff för smuggling. Hovrätten fann därvid att de regler som omgärdar Systembolagets privatimport är så intimt förknippade med de alkoholpolitiska syften som ligger bakom monopolet – bl.a. skyddet för folkhälsan – och då dessa regler uppenbarligen skulle kunna åsidosättas om distansförsäljning dessutom tilläts ske direkt till konsumenterna, att de inte kan anses strida mot EG-rätten. Domen har överklagats till Högsta Domstolen, som genom beslut den 30 mars 2004 hemställt om förhandsavgörande beträffande följande frågor rörande tolkningen av artiklarna 28, 30 och 31 i EG-fördraget.

- 1) Kan det anses att det nyss angivna importförbudet utgör en del av detaljhandelsmonopolets funktionssätt och att det på den grunden inte hindras av artikel 28 utan skall prövas endast enligt artikel 31?
- 2) Om frågan under 1) besvaras jakande, är importförbudet i så fall förenligt med de villkor för statliga handelsmonopol som anges i artikel 31?
- 3) Om frågan under 1) besvaras nekande, skall artikel 28 i EG-fördraget tolkas så, att den i princip utgör hinder för det aktuella importförbudet trots den skyldighet för systembolaget som föreligger att på begäran anskaffa alkoholdrycker som inte finns i lager?
- 4) Om frågan under 3) besvaras jakande, kan ett sådant importförbud då anses befogat och proportionellt för att skydda människors hälsa och liv?

Ett yttrande i målet skall avges från den svenska regeringen till EG-domstolen i mitten av juli månad 2004.

Gränsdragningen mellan införsel för privat bruk och införsel av kommersiell natur i form av distansförsäljning har varit föremål för EG-domstolens prövning i målet C 296/95 (The Man in Black).

Kommissionen har under vecka 28 innevarande år fattat beslut om att stämma Sverige inför EG-domstolen på grund av förbudet 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 alkoholmonopolet och skyddet av folkhälsan. Kommissionen har dock inte accepterat Sveriges ståndpunkt 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.

3.4 Systembolagets direktimport av alkoholdrycker

De alkoholdrycker som Systembolaget inte har i lager skall bolaget importera på begäran av privatkunder. Detta skall inte förväxlas med distansförsäljning, då det i detta fall är Systembolaget som importerar produkter från producenter som inte har någon representant i Sverige. Denna importmöjlighet infördes den 1 januari 2000 för att minska kostnaderna och förenkla förfarandet för privatpersoner. Tidigare fick Systembolaget köpa de beställda varorna via en partihandlare som i sin tur importerade varorna.

3.5 Gåvoförsändelser

Införsel av spritdrycker, vin och starköl får, sedan den 1 januari 2000, ske som enstaka gåvoförsändelse under yrkesmässig befordran från en enskild person i ett annat land till en enskild person i Sverige, som har fyllt 20 år, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk. Möjligheten att sända spritdrycker, vin och starköl som gåva till enskilda personer i Sverige infördes sedan kommissionen uppmärksammat Sverige på att avsaknaden av denna möjlighet innebar en kvantitativ importrestriktion enligt EG-fördraget.

4 Kartläggning av alkoholkonsumtionen – totalt, per alkoholdryck och för olika delmängder

Alkoholkonsumtionen i landet består dels av den i Sverige statistikförda försäljningen av alkoholdrycker på Systembolaget, restauranger och av folköl (även kallad registrerad alkoholkonsumtion), dels av alkoholdrycker som inte statistikförs i Sverige. Sistnämnda, som fortsättningsvis kommer att benämnas oregistrerad alkoholkonsumtion, består av alkohol som har förts in i Sverige från andra länder genom såväl resandeförsel som smuggling, samt av hemtillverkning av alkoholdrycker.

Vid beräkningar av den totala alkoholkonsumtionen är utgångspunkten uppgifter om den registrerade delen. Dessa fångar upp den största delen av konsumtionen av alkohol i landet och sammanställs utifrån månatliga försäljningssiffror från Systembolaget och Svensk dryckesstatistik (Delfi). Sistnämnda avser försäljningen av öl på restaurang och folköl i livsmedelsbutiker. För att få en bild av även den oregistrerade konsumtionen har sedan juni år 2000 månatliga frågeundersökningar genomförts riktade till den vuxna delen av Sveriges befolkning (16–80 år). Frågorna rör resandeförsel, smuggling och hemtillverkning av sprit, vin och öl. Dessa mätningar genomförs vid varje månadsskifte av TEMO på uppdrag av SoRAD inom ramen för det s.k. Monitorprojektet. Vid varje tillfälle genomförs 1 500 telefonintervjuer och frågorna avser den senaste 30-dagarsperioden. Det är dessa data som ligger till grund för de uppgifter om oregistrerad alkohol som redovisas och analyseras i detta och kommande kapitel.

Skattningarna av totalkonsumtionen utgår således från den i Sverige registrerade alkoholkonsumtionen (försäljningen) och kompletteras med skattningarna av mängden oregistrerad alkoholkonsumtion. Det bör påpekas att uppgifterna om oregistrerad alkoholkonsumtion är just skattningar av de olika delmängderna. Det finns olika metodologiska problem förknippade med självrapporterade svar uppgivna i frågeundersökningar vilket gör det svårt att mäta de

exakta nivåerna. Mätningar har dock genomförts på samma sätt i fyra år och ger sannolikt en bra bild av utvecklingen av de olika mängderna oregistrerad alkohol.

För att en jämförelse skall vara möjlig mellan olika alkoholdrycker med olika alkoholstyrka är konsumtionen av dryckerna i tabeller nedan omräknade till ren (100 procent) alkohol per invånare 15 år och äldre.

4.1 Konsumtionsutvecklingen

Den svenska alkoholkonsumtionen har ökat kraftigt sedan mitten av 1990-talet. År 1996 uppskattades den totala alkoholkonsumtionen i Sverige till ca 8,0 liter ren (100 procent) alkohol per invånare 15 år och äldre, år 2003 till ca 10,3 liter. Detta är en ökning med nästan 30 procent, varav den största delen ägt rum sedan år 2000 då konsumtionen beräknades till 8,4 liter. År 2001 skattades den till 9,1 liter och år 2002 till 9,9 liter. Under år 2003 ökade alkoholkonsumtionen med drygt 4 procent, vilket är klart lägre ökningstakt än under både år 2001 (+ 8 procent jfr. med år 2000) och år 2002 (+ 9 procent jfr med 2001). Ökningen år 2003 förklaras av en ökad resandeförsel, speciellt av sprit, ökad smuggling av starköl samt en ökad vin- och starkölsförsäljning på Systembolaget.

Under 2000-talet har den totala konsumtionen ökat med mer än 20 procent och ligger nu på en nivå som är högre än under mellanölsperiodens sista år i mitten av 1970-talet. Detta framgår av tabell 4.1, som också visar hur konsumtionen av de olika alkoholdryckerna förändrats över tid. Som framgår av tabellen är ökningen sedan mitten av 1990-talet resultatet av en ökad vin- och starkölskonsumtion. Både vin- och starkölskonsumtionen har ökat med ca 80 procent sedan 1995. År 2003 ökade vinkonsumtionen med ca 5 procent och starkölskonsumtionen med ca 9 procent.

Vidare framgår av tabellen att den sjunkande konsumtionstrend som sprit uppvisat alltsedan slutet av 1970-talet upphört. Den lägsta konsumtionsnivån av sprit uppvisades år 2000. Därefter har emellertid spritkonsumtionen ökat, från ca 2,3 liter ren alkohol år 2000 till 2,6 liter år 2003. Fortfarande är dock nivån lägre än i mitten av 1990-talet och bakåt.

Tabell 4.1 Alkoholkonsumtionen i Sverige under olika år: totalt och per alkoholdryck (i antal liter ren ([100 %] alkohol per invånare 15 år och äldre; registrerad plus skattningar av oregistrerad alkoholkonsumtion)

Alkohol- dryck	1976	1978	1989	1990	1993	1995	1996	1998	2000	2001	2002	2003
Sprit	---	---	3,0	2,9	2,9	2,7	2,7	2,5	2,3	2,5	2,6	2,6
Vin	---	---	2,3	2,4	2,2	2,2	2,3	2,6	3,0	3,4	3,8	4,0
Starköl	---	---	1,3	1,3	1,3	1,6	1,7	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Folköl	---	---	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8
Total alkoholkonsumtion	8,8	8,1	7,7	7,8	7,7	7,8	8,0	8,1	8,4	9,1	9,9	10,3

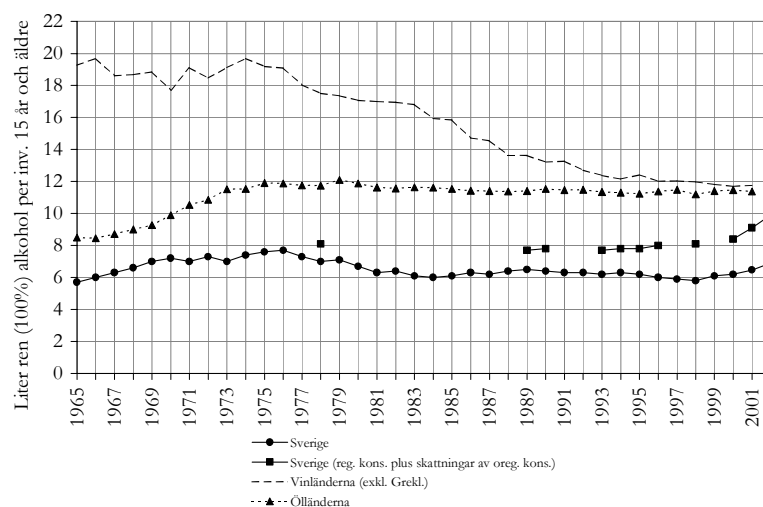
Källor: Kühn, m.fl., 2000; Leifman, 2003; Leifman & Gustafsson, 2003.

P.g.a. avrundning är summan av delmängderna inte alltid densamma som totalsumman.

Den svenska alkoholkonsumtionen är fortfarande lägst eller bland de lägsta av samtliga av de 15 länder som var medlemmar i EU fram till utvidgningen den 1 maj 2004. Avståndet till övriga länder har dock mer än halverats sedan 1995. I dag skiljer inte mer än 1,5–2 liter till EU-genomsnittet (baserat på de 15 EU-länderna), den oregistrerade alkoholen (mörkertalet) inräknad. 1995 var avståndet ca 3,5–4 liter. Detta framgår av figur 4.1, som visar den svenska konsumtionsutvecklingen jämfört med den i de s.k. vinländerna (Grekland, Italien, Frankrike, Portugal, Spanien) och ölländerna (länderna i Central-europa, Storbritannien och Irland).

Enbart den försålda, registrerade försäljningen redovisas för vin- och ölländerna. Även i dessa länder förekommer oregistrerad alkoholkonsumtion, men sannolikt inte alls i samma utsträckning som i Sverige och andra nordiska länder (Leifman, 2001a; Leifman, m.fl., 2002). Skulle dessa mängder ändå inkluderas så skulle konsumtionsnivåerna givetvis ligga något högre, sannolikt 0,5–1 liter högre, men trenderna skulle, i stort sett, vara desamma.

Figur 4.1 Konsumtionstrenderna för vin- och ölländerna bland de tidigare 15 EU-länderna och för Sverige



Denna utjämningsprocess, som bl.a. inneburit att den svenska konsumtionen närmat sig andra länders inom EU, beror till del på försvagningen av den nationella alkoholpolitikens styrmedel. Men det är inte hela förklaringen. Människor och varor rör sig i dag över gränser på ett helt annat sätt än tidigare. Den snabba utvecklingen av kommunikationsteknologin har bidragit till att livsstilarna mellan olika länder tenderar att bli allt mer lika varandra. Detta gäller inte enbart ungdomar från olika länder som samtidigt kan se på samma TV-program med samma innehåll. Även den allt större spridningen av Internet har sannolikt bidragit till allt mer homogena livsstilar mellan människor.

Även alkoholvanorna blir alltmer utjämnade mellan olika länder, åtminstone inom EU. I Sydeuropa sjunker alkoholkonsumtionen, i synnerhet vinkonsumtionen som utgör en allt mindre andel av den totala konsumtionen. I länder i norra Europa, däribland Sverige, ökar konsumtionen, inte minst av vin som svarar för en allt större andel av totalkonsumtionen av alkohol. Inte bara konsumtionsnivåerna, utan således även dryckespreferenserna (val av dryck), har utjämnats betydligt mellan länder i Europa (se t.ex. Leifman, 2001b).

4.2 Konsumtion och konsumtionsutveckling i olika grupper av befolkningen

I detta avsnitt redovisas alkoholkonsumtionen bland män och bland kvinnor och för olika åldersgrupper. Regionala skillnader i alkoholkonsumtion (och alkoholskador) behandlas ingående i ett senare kapitel (kapitel 6).

4.2.1 Män och kvinnor

Männen dricker mer än dubbelt så mycket alkohol som kvinnorna. För männen innebar det år 2003, i runda tal, 14 liter ren alkohol (per man invånare 15 år och äldre) och för kvinnorna ca 6 liter. Omräknat till sprit (40 volymprocent) motsvarar detta ca 70 cl i veckan för männen och 30 cl för kvinnorna och i vin (12 volymprocent) 3 flaskor i veckan för männen och 1,3 för kvinnorna.

Det bör dock nämnas att alkoholkonsumtionens fördelning är mycket skev. Den tiondel av konsumenterna som dricker mest svarar för ca hälften av den totala alkoholkonsumtionen och endast 30 procent dricker mer än medelvärdet. Medianvärdet är drygt hälften av medelvärdet.

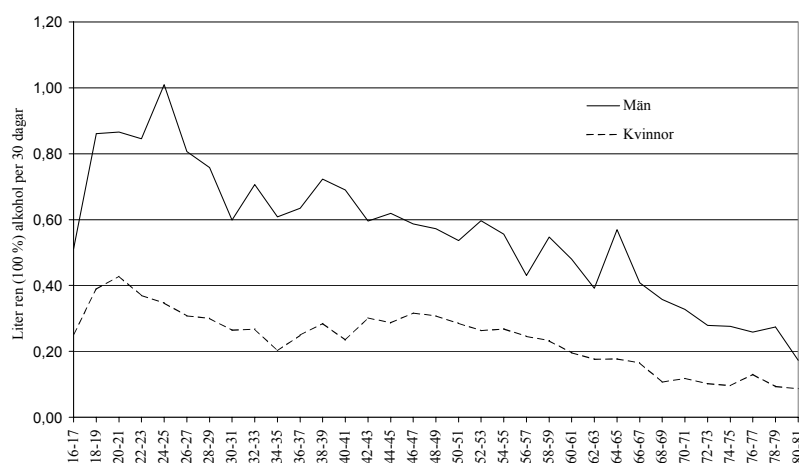
I en studie av riksrepresentativa frågeundersökningar genomförda under senare år visade det sig att den relativa konsumtionsökningen under perioden 1996 till 2002 varit ungefär densamma för både könen (i åldrarna 16–75 år), nämligen en ökning på ca 30 procent (Leifman, 2003). För kvinnorna var denna ökning främst resultatet av en ökad vinkonsumtion, bland männen svarade starkölet för den största delen av konsumtionsökningen.

4.2.2 Olika åldersgrupper

Det stora antalet intervjuade personer inom ramen för Monitorprojektet (ca 18 000 per år) gör det möjligt att redovisa en detaljerad fördelning av konsumtionen i ett större antal åldersklasser (två-årsklasser). Detta redovisas i figur 4.2. För båda könen framkommer att konsumtionen är som högst i början av 20-årsåldern – för männen i åldersgruppen 24–25 år och bland kvinnorna i åldern 20–21 år. Därefter sjunker konsumtionen med ökad ålder fram till början (männen) eller mitten (kvinnorna) av 30-årsåldern. För männen ligger konsumtionen sedan kvar på ungefär samma nivå för att

därefter, med början i 40-årsåldern, uppvisa en gradvis minskning med stigande ålder fram till mitten av 50-årsåldern. Bland kvinnorna däremot är det snarare frågan om en viss konsumtionsökning efter den, relativt sett, låga konsumtionen runt 30–35-årsåldern, en ökning som når sin kulmen i början av 40-årsåldern (42–43-åringar) och som sedan ligger kvar på ungefär samma nivå fram till mitten av 50-årsåldern. Därefter minskar konsumtion gradvis med ökad ålder fram till slutet av 60-årsåldern. De därpå följande åldersgrupperna uppvisar små konsumtionsskillnader.

Figur 4.2 Självrapporterad alkoholkonsumtion per månad bland män och bland kvinnor i olika åldersgrupper (två-årsklasser) under perioden juni 2001 till december 2002, uttryckt i liter ren (100 %) alkohol per månad (30 dagar) (ej uppräknad mot totalkonsumtionen) (n=28554)



Konsumtionen bland unga män och kvinnor i 20–24-årsåldern är ca 45–50 procent högre än genomsnittet för alla män respektive kvinnor i åldrarna 16–80 år. Detta innebär att den faktiska konsumtionen för 20–24-åringar sannolikt uppgår till ca 20 liter alkohol per år och för kvinnorna i samma åldersgrupp till knappt 9 liter. Omräknat till sprit (40 volymprocent) motsvarar detta för de unga männen ca 96 cl sprit i veckan och för de unga kvinnorna drygt 40 cl i veckan. I antal starköl (ca 5,5 volymprocent) motsvarar 20 liter ren alkohol nästan 14 burkar i veckan och de unga kvinnornas 9 liter ca 6 burkar i veckan.

Undersökningar genomförda i Norge uppvisar en åldersfördelning lik den svenska. Men kanske mer intressant är att detta svensk-norska mönster, med en konsumtionstopp runt de dryga 20, inte framkommit vid analyser av data från länder i Sydeuropa och vissa länder i Centraleuropa (se t.ex. Leifman, 2000, 2002). Med undantag av Storbritannien och kanske Irland, där likaledes konsumtionen tycks vara som högst i unga år, uppvisar andra länder små ålderskillnader (med undantag av de allra yngsta och äldsta). Konsumtionen tycks snarast vara något högre bland de medelålders (ca 40–45-årsåldern) än bland de yngre vuxna.

I den ovan nämnda studien (Leifman, 2003) analyserades även konsumtionsutvecklingen i tre olika åldersgrupper: 16–29, 30–49, samt 50–75-åringar. Konsumtionsökningen från år 1996 till år 2002 framkom i samtliga grupper för båda könen med undantag av 30–49-åriga kvinnor. Bland unga män (16–29-åringar) tycks konsumtionen ha ökat som allra mest från 1998 till 2000, för att år 2002 vara på ungefär samma nivå som år 2000. Unga kvinnor uppvisade en blygsam ökning mellan 1998 och 2002, men en större ökning mellan 1996 och 1998. Den största konsumtionsökningen bland kvinnorna framkom i den äldsta åldersgruppen (50–75-åringarna). En stor del av konsumtionsökningen svarade vinet för, speciellt bland kvinnorna, och i synnerhet de äldre av dem. Lådvinet introducerades i november 1996 och svarade år 2003 för ca 46 procent av Systembolagets totala vinförsäljning.

En viktig iakttagelse är att konsumtionen bland de yngsta (16–29-åringar) inte uppvisar ökning sedan år 2000. Även de drogvaneundersökningar bland skolelever i årskurs 9 som genomförs av Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) visar på konsumtionsökningar under 1990-talet, men en stabilisering eller till och med nedgång i flera alkoholmått efter 2001 eller 2002. Detta tycks vidare i större utsträckning gälla pojkarna än flickorna (CAN, 2004). Konsumtionsnivån under de senaste åren ligger dock fortfarande klart högre än i början eller mitten av 1990-talet. Vid jämförelser med ungdomar i samma ålder (15–16-årsåldern) i 28 andra länder i Europa år 1999 visade det sig att de svenska ungdomarna låg högre än genomsnittet i konsumtionsnivå och bland de 7–8 länderna med högst förekomst av berusningsdrickande (ESPAD, 1999, se Hibell, m.fl., 2000).

4.3 Konsumtion av de olika alkoholdryckerna år 2003

I tabell 4.2 redovisas den totala alkoholkonsumtionen och konsumtionen av de olika delmängderna under år 2003 mer i detalj. Av samtliga alkoholdrycker konsumerade svensken mest vin. Som framgår av tabellen svarade vin, det vill säga både ”vanligt” vin (med upp till 15 volymprocent alkohol), starkvin (15–22 volymprocent) och cider (> 3,5 volymprocent), för 39 procent av den totala konsumtionen, mätt i ren alkohol. Konsumtionen av starköl uppgick till ca 29 procent och spritkonsumtionen till 25 procent. Folköl, som främst säljs i landets livsmedelsbutiker, svarade för 8 procent av konsumtionen.

Tabell 4.2 Skattning av den totala alkoholkonsumtionen av sprit, vin, starköl och folköl i Sverige under år 2003, uppdelad på olika alkoholdrycker och anskaffningssätt

Alkoholdryck och anskaffningssätt	Per invånare 15 år och äldre, i liter ren alkohol	Andel av respektive alkoholdryck	Andel av den totala konsumtionen (i ren alkohol)
Sprit	2,58 liter	100 %	25 %
Systembolagets försäljning	1,14	44 %	11 %
Resandeförsel	0,97	37 %	9 %
Smugglad	0,17	6 %	2 %
Restaurangförsäljning	0,16	6 %	2 %
Hembränd	0,15	6 %	1 %
Vin	4,00 liter	100 %	39 %
Systembolagets försäljning	2,57	64 %	25 %
Resandeförsel	0,75	19 %	7 %
Restaurangförsäljning	0,34	9 %	3 %
Hemtillverkat	0,24	6 %	2 %
Smugglat	0,09	2 %	1 %
Starköl	2,93 liter	100 %	29 %
Systembolagets försäljning	1,37	47 %	13 %
Restaurangförsäljning	0,60	20 %	6 %
Resandeförsel	0,55	19 %	5 %
Smugglat	0,40	14 %	4 %
Hemtillverkat	0,01	0 %	0 %
Folköl	0,80 liter	100 %	8 %
Livsmedelsbutiker	0,79	99 %	8 %
Restaurangförsäljning	0,01	1 %	0 %
Summa	10,31 liter		100 %

Källor: SoRAD, Systembolaget, Statens folkhälsoinstitut.

P.g.a. avrundning är summan av delmängderna inte alltid densamma som totalsumman.

4.3.1 Folköl

I stort sett all folköl som konsumerades under år 2003 var köpt i livsmedelsbutiker. Ungefär 42 procent av folkölskonsumtionen bestod av öl med en alkoholstyrka på maximalt 2,8 volymprocent. De resterande 58 procenten bestod av öl med en styrka på upp till 3,5 volymprocent.

Det har kommit till utredningens kännedom att även en del av den folköl som säljs i butiker i Sverige är att betrakta som oregistrerad. Det rör sig om folköl som införts till Sverige utan att mervärdesskatt eller punktskatt har betalats (moms 12 procent på vederlaget och punktskatt 1,47 kr per liter överstigande 2,8 volymprocent). Omfattningen av denna hantering är okänd, men av hos Skatteverket pågående utredningar i juni 2004 framgår att det kan röra sig om relativt stora kvantiteter. Det är således möjligt att den faktiska konsumtionen av folköl ligger högre än de 0,8 liter ren alkohol som den registrerade visar. Här måste dock mer ingående studier och beräkningar genomföras av omfattningen av oregistrerad folkölsförsäljning. Utredningen redovisar en folkölskonsumtion endast bestående av den registrerade försäljningen för år 2003 om 0,8 liter ren alkohol, men är medveten om att denna siffra kan vara för låg.

4.3.2 Starköl

47 procent av det starköl som konsumerades i Sverige var köpt i Systembolagets butiker, medan 20 procent konsumerades på restauranger. Ungefär 19 procent var infört till Sverige av resenärer och 14 procent hade smugglats in i landet. Konsumtionen av hemtillverkat starköl uppgick till knappt mätbara mängder (0,01 liter i ren alkohol).

4.3.3 Vin

Av det vin som konsumerades i landet, både vanligt vin och starkvin, var ungefär 65 procent inhandlat på Systembolaget. 19 procent var infört till landet vid resor, medan 2 procent hade smugglats in. Konsumtionen av vin på restauranger uppgick till ca 7 procent och hemtillverkat vin till ca 6 procent av den totala vinkonsumtionen år 2003.

4.3.4 Sprit

Av all sprit som konsumerades var 44 procent köpt på Systembolaget. Ungefär 37 procent var införd i samband med resor till Sverige. Insmugglad sprit stod för 7 procent av spritkonsumtionen medan 6 procent var hemtillverkad sprit, det vill säga hembränt. Restaurangförsäljningen uppgick till 7 procent av spritkonsumtionen.

4.4 Hur de olika alkoholdryckerna anskaffades år 2003

I tabell 4.3 redovisas den totala konsumtionen i landet under år 2003, uppdelad på alkoholdryckerna sprit, vin, starköl och folköl. Konsumtionen av dryckerna är dessutom redovisad efter på vilket sätt de anskaffades, dvs. om de var köpta på Systembolaget, i livsmedelsbutiker (folköl), konsumerade på restauranger, införda till landet vid resor, insmugglade eller hemtillverkade. Uppgifterna avser även här konsumtion bland den del av befolkningen som är 15 år och äldre, mätt i ren (100 procent) alkohol.

Det visar sig att Systembolagets försäljning av vin, sprit och starköl, i nämnd ordning, toppar tabellen, följd av livsmedelsbutikernas folkölsförsäljning. Därefter följer resandeförsel av sprit och vin följd av konsumtionen av starköl på restauranger. Längst ner i tabellen återfinns konsumtionen av smugglat vin, folköl på restauranger och hemtillverkat starköl.

Tabell 4.3 Konsumtionen av alkoholdrycker i Sverige under år 2003, uppdelad på alkoholdryck och anskaffningssätt, i procent av totalkonsumtion i ren alkohol

Alkoholdryck och anskaffningssätt	Andel av den totala alkoholkonsumtionen (i ren alkohol)
Vin, Systembolaget	25 %
Starköl, Systembolaget	13 %
Sprit, Systembolaget	11 %
Sprit, resandeförsel	9 %
Folköl, livsmedelsbutiker	8 %
Vin, resandeförsel	7 %
Starköl, restauranger	6 %
Starköl, resandeförsel	5 %
Starköl, smugglat	4 %
Vin, restauranger	3 %
Vin, hemtillverkat	2 %
Sprit, restauranger	2 %
Sprit, smugglad	2 %
Sprit, hembränd	1 %
Vin, smugglat	1 %
Folköl, restauranger	0 % (0,1 %)
Starköl, hemtillverkat	0 % (0,1 %)
Totalt	100 %

Total konsumtion per invånare 15 år och äldre, i 100 % alkohol = 10,3 liter

Källor: SoRAD, Systembolaget, Statens folkhälsoinstitut.

4.4.1 Alkoholkonsumtion år 2003 efter anskaffningssätt

I tabell 4.4 redovisas hur stor andel av den totala konsumtionen som hade sitt ursprung i köp på Systembolaget, på restauranger, i livsmedelsbutiker, i resandeförsel, i smuggling och i hemtillverkning. Enligt beräkningarna stod försäljningen på Systembolaget, på restauranger och i livsmedelsbutiker (den registrerade försäljningen) för 68 procent av den totala alkoholkonsumtionen under år 2003, mätt i ren alkohol, vilket är en minskning med ca 2 procentenheter jämfört med år 2002. Andelen resandeförsel uppgick till 22 procent, medan smuggling och hemtillverkning uppgick till drygt 6 respektive ca 4 procent. Sammantaget uppgick således den oregistrerade

rade konsumtionen till ca 32 procent av totalkonsumtionen. Detta är en ökning med 2 procentenheter sedan år 2002 (se också nedan).

Tabell 4.4 Den totala alkoholkonsumtionen under år 2003 i ren (100 %) alkohol efter anskaffningsätt

Anskaffningsätt	l liter ren (100 %) alkohol per invånare 15 år och äldre	Andel av den totala konsumtionen (i 100 % alkohol)	Förändring mellan 2002 och 2003
Systembolaget	5,08	49 %	+ 2
Restauranger	1,10	11 %	+1
Livsmedelsbutiker	0,80	8 %	- 4
Resandeförsel	2,27	22 %	+ 21
Smuggling	0,66	6 %	+ 18
Hemtillverkning	0,40	4 %	- 26
Totalt	10,31	100 %	+ 4

Källor: SoRAD, Systembolaget, Statens folkhälsoinstitut.

P.g.a. avrundning är summan av delmängderna inte alltid densamma som totalsumman.

4.4.2 Försäljning på Systembolaget

Vin var den dryck som Systembolaget sålde mest av under år 2003, följt av starköl och sprit, mätt i ren alkohol. Försäljningen av vin utgjorde drygt hälften (51 %) av Systembolagets försäljning över disk, medan starköl uppgick till 27 och sprit till 22 procent. Fyrtio procent av den totala alkoholkonsumtionen 2003 bestod av alkohol inköpt på Systembolaget.

4.4.3 Restaurangförsäljning

Starköl var den dominerande drycken som konsumerades på restauranger, följt av vin och sprit. Starkölet utgjorde 54 procent av all den alkohol som intogs på restauranger, medan vinet stod för 31 procent, mätt i ren alkohol. (Det är dock värt att notera att i kategorin vin även återfinns försäljningen av cider.) Sprit utgjorde ungefär 15 procent av restaurangkonsumtionen, medan folkölets andel var knappt 1 procent (se tabell 4.2). Totalt svarade restaurang-

försäljningen för 11 procent av den totala alkoholkonsumtionen 2003.

Det bör påpekas att detta avsnitt rör den registrerade (beskattade) alkoholförsäljningen på restauranger. Därtill tillkommer den mängd (oregistrerad) alkohol som säljs illegalt på restauranger. Det mesta av denna utgörs i dag av alkoholdrycker som smugglas in i landet, även om hembränd sprit också kan förekomma. Hur stora kvantiteter det rör sig om är oklart. I de fall som den illegala restaurangalkoholen transporteras över gränsen av privatpersoner under förespeglning av införsel för personligt bruk så är det dock troligt att denna ingår som en del av den alkoholinförsel som SoRAD uppskattar månad för månad. Frågan diskuteras mer i detalj i kapitel 5.4.

4.4.4 Försäljning i livsmedelsbutiker

Försäljningen av folköl i livsmedelsbutiker var lägre än Systembolagets försäljning av starköl, mätt i ren alkohol. Knappt 8 procent av all konsumerad alkohol under år 2003 utgjordes av folköl (se t.ex. tabell 4.2).

4.4.5 Resandeförsel

Med resandeförsel avses här den alkohol som förs in i landet av privatpersoner och som inte är avsedd för att säljas vidare för att tjäna pengar på det. I de frågeundersökningar som pågått månatligen sedan juni 2000 och som ligger till grund för beräkningarna av omfattningen av all oregistrerad alkoholkonsumtion, klassificeras all införd alkohol som personer uppger att de för med sig vid inresa till Sverige, upp till den indikativa kvoten, som resandeförsel. Dessa indikativa kvoter är 10 liter sprit, 20 liter starkvin, 90 liter vin samt 110 liter starköl (se kap. 3 och kap. 5).

Sprit var den dryck som svenska resenärer under år 2003 förde med sig mest av till Sverige, mätt i ren alkohol, följt av vin. Införseln av starköl var lägre än införseln av såväl vin som sprit (se t.ex. tabell 4.2). Av den totala konsumtionen av resandeförd alkohol i ren alkohol utgjorde sprit 43 procent, vin 33 procent och starköl 24 procent. Som framgår av tabell 4.4 svarade resandeförseln för 22 procent av den totala alkoholkonsumtionen år 2003.

I tabell 4.5 redovisas resandeförseln av sprit, vin och starköl i volymliter av respektive dryck för varje månad under år 2003. Indexet i den högra kolumnen anger ett värde för respektive månad där 100 är medelvärdet för mängden införda drycker per månad under den aktuella perioden, mätt i ren alkohol. Den totala införseln varierar kraftigt över året. Införseln var t.ex. drygt 2,5 gånger större under juli än under mars (mätt i ren alkohol). Uppgifter för enskilda månader är dock behäftade med relativt stora statistiska felmarginaler och bör därför tolkas med försiktighet.

Tabell 4.5 Skattad resandeförsel av sprit, vin och starköl per månad under år 2003. I antal tusen volymliter av respektive alkoholdryck. Index: volymliter ren alkohol (100 %) i genomsnitt per månad = 100

Månad	Sprit	Vin	Öl	Liter ren alkohol	Index
Januari	870	1 830	5 420	860	63
Februari	1 140	1 900	4 400	910	67
Mars	1 050	2 200	1 970	790	58
April	1 880	4 240	10 370	1 820	134
Maj	1 440	3 510	6 710	1 360	100
Juni	1 420	3 750	6 220	1 350	99
Juli	1 830	6 270	9 260	2 000	147
Augusti	1 730	3 990	7 280	1 570	116
September	1 650	3 760	4 500	1 360	100
Oktober	1 780	3 120	6 340	1 440	106
November	2 130	5 230	8 000	1 900	140
December	1 660	3 200	4 450	1 280	94
Totalt	18 600	43 000	74 900	16 300	100

4.5 Registrerad och oregistrerad alkoholkonsumtion

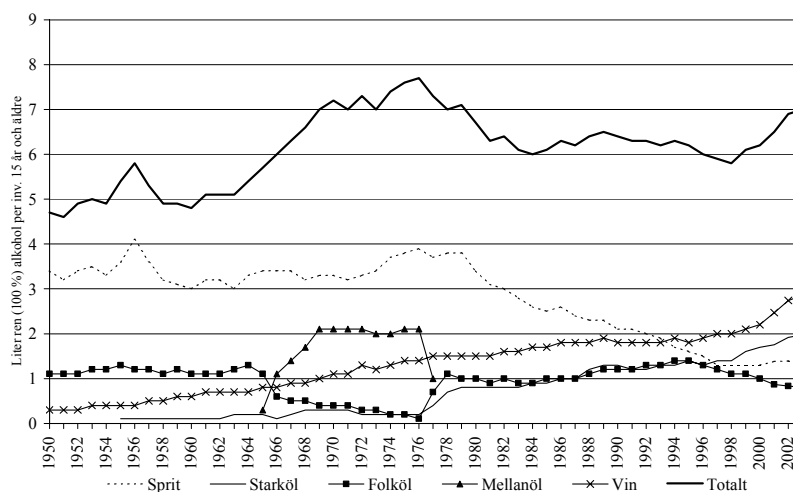
Figur 4.3 visar utvecklingen av den registrerade alkoholkonsumtionen i Sverige från 1950 till 2003, dvs. försäljningen på Systembolaget, restauranger och av folköl (samt mellanöl under perioden 1965 till 1977) i livsmedelsbutiker. Som lägst har denna legat på 4,6 liter och som högst på 7,7 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre. Den högsta siffran, som uppmättes 1976, var resultatet av en mycket kraftig försäljningsökning sedan början av 1960-talet och framåt. Efter år 1976 sjönk försäljningen med 22 procent fram

till år 1984 för att under de därpå följande fem åren visa en mindre uppgång. Vid tiden för dessa förändringar var konsumtionen av registrerad alkohol inte mer omfattande än att förändringar i den registrerade konsumtionen kunde användas som indikator på de faktiska förändringarna. Detta visar inte minst de starka samband som i flera svenska studier framkommit mellan förändringar i den registrerade konsumtionen och i olika alkoholrelaterade skador.

Det är emellertid osäkert om de förändringar som ägt rum i den registrerade konsumtionen under de senaste tio åren fortfarande är en bra indikator på de faktiska förändringarna. Från år 1989 till år 1998 sjönk exempelvis den registrerade konsumtionen med 0,7 liter ren alkohol (11 procent). Under samma period ökade den oregistrerade konsumtionen med drygt 80 procent, från 1,2 till 2,2 liter ren alkohol (Kühlhorn m.fl., 2000). Ökningen av den oregistrerade konsumtionen beräknades således vara större än minskningen av den registrerade och resultatet blev att totalkonsumtionen hade ökat.

Figuren visar vidare att försäljningen ökat sedan år 1998 för att under år 2003 uppgå nära 7,0 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre. Detta är en ökning med 21 procent jämfört med år 1998. Under år 2003 uppvisade dock den registrerade konsumtionen enbart en svag ökning jämfört med år 2002 (från 6,87 till 6,98 liter) som var resultatet av en fortsatt ökad starköls- (+ 4,4 procent) och vinförsäljning (inklusive starkvin och cider) (+ 4,8 procent) på Systembolaget. Folkölsförsäljningen fortsatte att minska (- 4 procent jfr med år 2002) och spritförsäljningen på Systembolaget sjönk med ca 5 procent, speciellt snabbt under det sista kvartalet, efter den danska spritskattesänkningen den 1 oktober år 2003. Totalt ökade Systembolagets totala försäljning i ren (100 %) alkohol per invånare 15 år och äldre med 2,5 procent. Detta kan jämföras med ökningen år 2002 med 8,5 procent (jämfört med år 2001) och år 2001 med 6,8 procent (jämfört med år 2000).

Figur 4.3 Registrerad alkoholförsäljning i Sverige 1950–2003 omräknad till 100 % alkohol per invånare, 15 år och äldre (Systembolagets försäljning, restaurangförsäljning och försäljning av folköl)



I motsats till den registrerade konsumtionen uppvisade den oregistrerade alkoholkonsumtionen en relativt kraftig ökning med närmare 12 procent, från knappt 3,0 liter år 2002 till drygt 3,3 liter år 2003 jämfört med år 2002. Denna ökning förklaras först och främst av en ökad spritinförsel, men också av en ökad smuggling av starköl. Sprints mugglingen sjönk dock, likaså konsumtionen av hembränd sprit. (Totalt sett ökade dock spritkonsumtionen med ca 4 procent).

Sett under en längre tidsperiod – från år 1990 till år 2003 – har den oregistrerade konsumtionen mer än fördubblats och sedan 1996 ökat med ca 57 procent, från 2,1 till 3,3 liter. Detta redovisas närmare i tabell 4.6, som också visar utvecklingen av den registrerade konsumtionen samt Systembolagets försäljning och andel av totalalkoholkonsumtionen av alkohol. Noterbart är att Systembolagets andel av totalalkoholkonsumtionen ökat något sedan år 1996, från ca 48 procent (1996) till 49 procent år 2003. År 1990 var dock andelen än högre, nämligen 58 procent.

Tabell 4.6 Registrerad, oregistrerad alkoholkonsumtion samt Systembolagets detaljhandel olika år under perioden 1990 till 2003

Olika delmängder alkohol	1990	1996	2000	2001	2002	2003
<i>Registrerad alkoholkonsumtion</i>						
Liter ren alkohol	6,4	6,0	6,2	6,5	6,9	7,0
Andel av totalkonsumtionen	82 %	75 %	74 %	71 %	70 %	68 %
<i>Oregistrerad alkoholkonsumtion</i>						
Liter ren alkohol	1,4	2,0	2,2	2,6	3,0	3,3
Andel av totalkonsumtionen	18 %	25 %	26 %	29 %	30 %	32 %
<i>Enbart Systembolagets detaljhandel*</i>						
Liter ren alkohol	4,5	3,9	4,3	4,6	5,0	5,1
Andel av totalkonsumtionen	58 %	48 %	51 %	50 %	50 %	49 %
Totalt	7,8	8,0	8,4	9,1	9,9	10,3

* leveranser till restauranger ingår ej

P.g.a. avrundning är summan av delmängderna inte alltid densamma som totalsumman.

Samtidigt har stora förändringar ägt rum i de olika grupperna av oregistrerad alkohol. Detta framkommer av tabell 4.7 som redovisar utvecklingen under perioden 1996 till 2003 för samtliga olika delmängder för respektive alkoholdryck. Den hemtillverkade (hembrända) spriten har sjunkit med ca 70 procent, från uppskattningsvis 0,5 liter (0,53) år 1996 till 0,1 liter (0,14) år 2003. Den privat införda alkoholen har dock ökat för både vin, sprit och starköl. Även smuglingen av alkoholdrycker uppvisar ökning under senare år och den största ökningen svarar ölet för. När det gäller sprit minskade, som nämndes ovan, smuglingen år 2003 jämfört med år 2002. Sett till perioden år 1996 till år 2003 har sprit-smuglingen legat ganska stabilt på ca 0,2 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre. (Om någon förändring skett mellan år 1996 och år 2003 så är det snarare fråga om en liten minskning från 0,21 liter till 0,17 liter år 2003).

Tabell 4.7 Den totala alkoholkonsumtionen i Sverige åren 1996, 1998, 2000, 2001, 2002 och 2003, uppdelad på alkoholdryck och anskaffningssätt, i liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre

Alkoholdryck och anskaffningssätt	1996	1998	2000	2001	2002	2003
Sprit, totalt	2,7	2,6	2,3	2,5	2,6	2,6
Systembolaget	1,4	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1
Restauranger	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Resandeförsel	0,5	0,7	0,6	0,7	0,7	1,0
Smugglad	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Hembränd	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
Vin, totalt	2,3	2,7	3,0	3,3	3,8	4,0
Systembolaget	1,7	1,9	2,0	2,2	2,4	2,6
Restauranger	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Resandeförsel	0,3	0,4	0,6	0,7	0,7	0,7
Smugglat ¹	---	---	0,0	0,0	0,0	0,1
Hemtillverkat	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Starköl, totalt	1,7	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Systembolaget	0,8	0,8	1,1	1,2	1,3	1,4
Restauranger	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Resandeförsel	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Smugglat ¹	---	---	0,1	0,2	0,3	0,4
Hemtillverkat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Folköl, totalt	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8
Total alkoholkonsumtion	8,0	8,2	8,4	9,1	9,9	10,3

P.g.a. avrundning är summan av delmängderna inte alltid densamma som totalsumman.

Källor: 1996, 1998: KALK-studien (Kühlhorn m.fl., 2000).

2000: Beräkningar av den s.k. KAMEL-gruppen (se Leifman m.fl., 2000).

2001 och 2002: Monitordata (se t.ex. tabell 2.1 i denna rapport).

Övriga källor: Systembolaget, Statens folkhälsoinstitut.

¹Frågor om smuggling av vin och av starköl ställdes inte 1996 och 1998 men kvantiteterna var med all sannolikhet lägre än de som uppmätts i de tre senare mätningarna.

4.6 Konsumtionsutvecklingen fram t.o.m. juni år 2004

Uppgifter om alkoholkonsumtionen redovisas oftast per kalenderår, exempelvis som konsumtion under år 2003. De månadsdata som SoRAD samlar in och som utredningen har till förfogande gör det emellertid möjligt att redovisa utvecklingen månad för månad och därmed också under rullande 12-månadersperioder. Med de data som vi hittills har att tillgå kan konsumtionen under 38 sådana 12-månadersperioder redovisas. Den första av dessa täcker juni 2000 till maj 2001 och den senaste juli 2003 till juni 2004. Utvecklingen under dessa 12-månadersperioder redovisas i tabell 4.8. Av tabellen framgår tydligt att konsumtionen ökat stadigt under denna tidsperiod. Under den första 12-månadersperioden uppskattades totalkonsumtionen till ca 8,81 liter ren alkohol och under den senaste perioden till 10,58 liter. Prognosen för hela år 2004 är att konsumtionen kommer att hamna på ca 10,8 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre (se också kapitel 14).

Av tabellen framgår också att av den totala ökningen från den första till den senaste 12-månadersperioden svarar den registrerade försäljningen i Sverige för ca 34 procent (0,60 liter ren alkohol), resandeinförseln för 44 procent (0,78 liter) samt smugglingen för 26 procent (0,46 liter ren alkohol). Hemtillverkningen uppvisar små förändringar över tid och ligger till och med något lägre (- 0,07 liter) under den senaste perioden jämfört med den första 12-månadersperioden.

Tabell 4.8 Skattning av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige och uppdelad i fyra kategorier, rullande 12-månadersperioder (liter ren [100 %] alkohol per invånare 15 år och äldre)

Rullande 12-månadersperioder	Total alkohol-konsumtion	Registrerad konsumtion	Resande-införsel	Hemtill-verkning	Smuggling
Juni 2000-maj 2001	8,81	6,23	1,68	0,54	0,36
Juli 2000-juni 2001	8,80	6,23	1,70	0,53	0,35
Aug. 2000-juli 2001	8,87	6,30	1,70	0,50	0,36
Sep. 2000-aug. 2001	8,93	6,36	1,71	0,49	0,37
Okt. 2000-sep. 2001	8,92	6,35	1,73	0,46	0,37
Nov. 2000-okt. 2001	9,00	6,40	1,75	0,48	0,37
Dec. 2000-nov. 2001	9,05	6,45	1,74	0,46	0,40
Jan. 2001-dec. 2001 – År 2001	9,09	6,49	1,77	0,43	0,40
Feb. 2001-jan. 2002	9,19	6,53	1,81	0,45	0,40
Mars 2001-feb. 2002	9,25	6,57	1,79	0,46	0,43
April 2001-mars 2002	9,38	6,64	1,83	0,47	0,45
Maj 2001-april 2002	9,47	6,64	1,88	0,50	0,45
Juni 2001-maj 2002	9,57	6,70	1,92	0,50	0,45
Juli 2001-juni 2002	9,59	6,71	1,95	0,47	0,46
Aug. 2001-juli 2002	9,61	6,75	1,93	0,49	0,45
Sep. 2001-aug. 2002	9,67	6,79	1,91	0,49	0,48
Okt. 2001-sep. 2002	9,78	6,83	1,93	0,51	0,51
Nov. 2001-okt. 2002	9,79	6,86	1,90	0,51	0,52
Dec. 2001-nov. 2002	9,85	6,87	1,92	0,54	0,53
Jan. 2002-dec. 2002 – År 2002	9,87	6,89	1,88	0,54	0,56
Feb. 2002-jan. 2003	9,88	6,93	1,89	0,51	0,56
Mars 2002-feb. 2003	9,90	6,94	1,92	0,50	0,54
April 2002-mars 2003	9,82	6,87	1,88	0,50	0,57
Maj 2002-april 2003	9,98	6,96	1,94	0,47	0,62
Juni 2002-maj 2003	9,97	6,93	1,94	0,46	0,65
Juli 2002-juni 2003	9,96	6,96	1,89	0,47	0,65
Aug. 2002-juli 2003	10,11	7,01	1,94	0,48	0,69
Sep. 2002-aug. 2003	10,09	6,98	1,99	0,46	0,66
Okt. 2002-sep. 2003	10,12	7,00	2,02	0,45	0,67
Nov. 2002-okt. 2003	10,28	7,02	2,10	0,44	0,72
Dec. 2002-nov. 2003	10,29	6,98	2,22	0,41	0,70
Jan. 2003-dec. 2003 – År 2003	10,31	6,98	2,27	0,40	0,66
Feb. 2003-jan. 2004	10,40	6,96	2,31	0,42	0,71
Mars 2003-feb. 2004	10,46	6,95	2,34	0,43	0,73
April 2003-mars 2004	10,56	6,95	2,45	0,43	0,73
Maj 2003-april 2004	10,48	6,92	2,38	0,43	0,75
Juni 2003-maj 2004	10,56	6,82	2,47	0,44	0,78
Juli 2003-juni 2004	10,58	6,83	2,46	0,47	0,82
Förändring mellan den första och sista perioden:					
I procent	20 %	+ 10 %	+ 46 %	- 13 %	+ 128 %
I liter ren alkohol	+ 1,77	+ 0,60	+ 0,78	- 0,07	+ 0,46
Förändring mellan kalenderår 2002 och kalenderår 2003:					
I procent	4 %	1 %	+ 21 %	- 26 %	+ 18 %
I liter ren alkohol	+ 0,44	+ 0,09	+ 0,39	- 0,14	+ 0,10

Källa: SoRAD.

Noterbart är att sedan slutet av år 2003 ökar inte längre den registrerade alkoholkonsumtionen utan all ökning av totalkonsumtionen är resultatet av ökad alkoholförsel. Detta framgår också av tabell 4.9 som visar på utvecklingen för respektive alkoholdryck och olika delmängder halvårsvis från 2002 till 2004. Systembolagets spritförsäljning uppvisar en stor minskning (-16 %), en nedgång som började redan år 2003 då införselkvoten för sprit ökade från 2 till 5 liter. Även vin- och starkölsförsäljningen på Systembolaget har påverkats av den ökade alkoholförseln. Under flera år har försäljningen av dessa drycker ökat kraftigt, för att under första halvåret 2004 vara något lägre än under motsvarande period år 2003. Det är under andra kvartalet år 2004 som försäljningen minskat för dessa två drycker medan försäljningen under första kvartalet år 2004 var ungefär densamma som under motsvarande period år 2003.

Tabell 4.9 Den totala alkoholkonsumtionen under första halvåret 2002, 2003 och 2004, uppdelad på alkoholdryck och anskaffningssätt, i liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre

Alkoholdryck och anskaffningssätt	(1)	(2)	(3)	Förändring från	
	1:a halvåret 2002	1:a halvåret 2003	1:a halvåret 2004	1:a halvåret 2002 till 1:a halvåret 2004 I liter	I procent
Sprit	1,24	1,19	1,35	+ 0,11	+ 9 %
Systembolagets försäljning	0,56	0,54	0,47	- 0,09	-16 %
Restaurangförsäljning	0,09	0,08	--	--	--
Resandeförsel	0,35	0,41	0,55	+ 0,20	+ 90 %
Smugglad	0,12	0,09	0,12	0,00	0 %
Hembränd	0,13	0,07	0,13	0,00	0 %
Vin					
Systembolagets försäljning	1,14	1,21	1,19	+ 0,05	+ 4 %
Restaurangförsäljning	0,15	0,17	--	--	--
Resandeförsel	0,37	0,30	0,35	- 0,02	- 5 %
Smugglad	0,02	0,05	0,05	+ 0,03	+ 150 %
Hemtilverkat	0,13	0,12	0,12	- 0,01	- 8 %
Starköl					
Systembolagets försäljning	0,62	0,64	0,63	+ 0,01	+ 2 %
Restaurangförsäljning	0,29	0,28	0,28	- 0,01	- 3 %
Resandeförsel	0,24	0,26	0,27	+ 0,03	+ 12 %
Smugglad	0,11	0,16	0,33	+ 0,22	+ 200 %
Hemtilverkat	0,00	0,00	0,01	+ 0,01	--
Folköl	0,41	0,40	0,35	- 0,06	- 15 %
Totalt	4,73	4,82	5,10	+ 0,37	+ 8 %

Restaurangförsäljningen för sprit och vin baseras på helårssiffror 2002 och 2003. Inga uppgifter för 2004. Halvårssiffrorna för hembränd sprit, hemtilverkning av vin och öl samt smuggling är mer osäkra p.g.a. stor slumpmässig variation.

5 Om alkohol införd till Sverige

Som inledningsvis nämndes är den ökade alkoholinförseeln en bidragande orsak till att den totala alkoholkonsumtionen i Sverige ökat. Om det enbart vore fråga om substitution av alkohol köpt i Sverige med alkohol köpt utomlands och införd till Sverige så vore det, sett ur ett rent folkhälsoperspektiv, inget problem i sig. Det finns emellertid flera faktorer som talar för att det inte enbart är frågan om substitution utan att den ökade införseeln faktiskt driver upp totalkonsumtionen av alkohol.

För det första innebär ökade införselkvoter och fri införsel för personligt bruk en betydligt ökad tillgänglighet till alkoholdrycker med klart lägre priser än de svenska. Eftersom det är ställt utom allt tvivel att försäljningen av alkoholdrycker, såsom av många andra varor, påverkas av priset, innebär detta en nettoökning av konsumtionen. Många väljer därför att inhandla alkoholdrycker i Danmark och Tyskland istället för i Sverige. Men det totala inköpet blir där ofta större än om det hade gjorts i Sverige. Man får helt enkelt mer alkohol för pengarna vid köp utomlands än i Sverige. Vidare är det högst sannolikt att en större lagerhållning och, därmed ökad tillgänglighet i hemmen, vilket blir följderna av stora alkoholinköp utomlands, leder till att man dricker mer alkohol än om man hade mindre mängder alkohol hemma, men kanske handlade alkoholdrycker oftare.

För det andra bör effekten på totalkonsumtionen av ökad införsel vara som tydligast i regioner närmast gränsen till Danmark och Tyskland, där de flesta av utlandsinköpen företas, alltså i södra Sverige, speciellt i Skåne. Den skånska införseeln av alkohol uppgick 2003 till ca 4,9 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre, vilket är ca 2,2 gånger högre än för hela riket och ca 5,4 gånger högre än för norrlandslänen. Men mer intressant är att Skåne i dag är det län i Sverige som uppvisar den näst högsta totala alkoholkonsumtionen. Endast invånarna i Stockholms län dricker mer alkohol. I

slutet av 1980-talet och under första hälften av 1990-talet var konsumtionen i Skåne något lägre än riksgenomsnittet. Detta talar för slutsatsen att den ökade införseln i sig bidragit till att totalkonsumtionen i dag är högre än vad den skulle ha varit med lägre införselkvoter och att denna effekt, regionalt sett, avtar med ökat avstånd till Danmark och Tyskland.

För det tredje visade det sig att den kraftigt ökade spritinförseln år 2003, med drygt 40 procent jämfört med 2002, var större än den sammantagna minskningen av övriga delmängder sprit, nämligen Systembolagets och restaurangernas försäljning och försäljningen (bruket) av illegal sprit. Den ökade spritinförseln var, i sin tur, i första hand troligen resultatet av höjd införselkvot i januari år 2003 (från 2 till 5 liter) och skattesänkningen på sprit i Danmark den 1 oktober år 2003.

Den ökade införseln försvårar också möjligheterna att bedriva en restriktiv alkoholpolitik. Detta diskuteras ingående i kapitlen 13–14.

5.1 Vad är privat införsel och vad är smuggling

Som redovisades i kapitel 3 är den avgörande skillnaden mellan om införseln skall betraktas som privat införsel eller smuggling av alkoholdrycker om denna sker i kommersiellt syfte eller inte, dvs. om de införda dryckerna säljs vidare på den illegala marknaden eller om de förs in i landet för personligt bruk. Med personligt bruk avses enligt alkohollagen *”för eget eller familjens bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk”*. För att införsel ska utgöra smuggling ska det vara fråga om kommersiell införsel, det vill säga avsedd för försäljning (i Sverige), samtidigt som rätt till sådan införsel saknas.

Före år 2004 hade Sverige ett undantag från EU:s bestämmelser om hur mycket alkoholdrycker som resenärer fick föra med sig utan att betala alkoholskatt för de införda mängderna. Dessa införselkvoter avskaffades från det Sverige blev medlem i EU gradvis, för att från och med den 1 januari 2004 vara på samma nivå som gäller i övriga EU-länder. I vilken takt de avskaffades framgår av tabell 5.1. Även under perioden 1995–2003, med gradvis ökade införselkvoter, var det dock tillåtet för resenärer att föra med sig större mängder alkohol för personligt bruk än vad de gällande införselkvoterna tillät. Förutsättningen var dock att svensk skatt skulle betalas för den del som översteg kvoterna.

Tabell 5.1 Förändrade införselkvoter år 1995–år 2004. Uppgifterna avser antal liter per resenär över 20 år vid inresor till Sverige från andra EU-länder. Kvoterna anger hur mycket som kan föras in i landet utan att svensk alkoholskatt behöver betalas

Tidsperiod	Sprit	Starkvin	Vin	Öl
1/1 1995-	1 sprit eller 3 starkvin		5	15
1/7 2000-	1	3	20	24
1/1 2001-	1	6	26	32
1/1 2002-	2	6	26	32
1/1 2003-	5	6	52	64
1/1 2004- (EU-kvot)	fri införsel för personligt bruk (indikativ nivå: 10)	fri införsel för personligt bruk (indikativ nivå: 20)	fri införsel för personligt bruk (indikativ nivå: 90)	fri införsel för personligt bruk (indikativ nivå: 110)

Vad som kan definieras som privat respektive illegal kommersiell införsel (smuggling) kan således i vissa fall vara svårt att avgöra. Detta gäller också för de riksrepresentativa frågeundersökningar som genomförts under senare år där man ställt frågor om personers införsel av alkoholdrycker till Sverige från utlandet. I dessa mätningar har begreppet *resandeförsel* använts (exempelvis i SoRADs månatliga mätningar av den oregistrerade alkoholkonsumtionen, se Leifman & Gustafsson, 2003). Med *resandeförsel* avses den mängd alkohol som privatpersoner för in i Sverige och som per inresa understiger de indikativa nivåerna för respektive alkoholdryck. Dessa indikativa nivåer är 10 liter sprit, 20 liter starkvin, 90 liter vin samt 110 liter starköl. Samma nivåer har således även använts som gräns för högsta tillåtna mängden *resandeförsel* under perioder då införselkvoterna var lägre än de indikativa nivåerna. Under 2003 var exempelvis den tillåtna kvoten för privatinförsel för sprit (utan att betala svensk alkoholskatt) 5 liter, men all införsel upp till 10 liter betraktades som *resandeförsel*.

Alkoholinförsel som överstiger dessa nivåer har i dessa undersökningar inte betraktats som *resandeförsel* utan snarare som smuggling. Omfattningen av insmugglad alkohol mäts dock i dessa undersökningar genom att respondenten för respektive alkoholdryck tillfrågas om han/hon under de senaste 30 dagarna köpt alkoholdrycker i Sverige som smugglats in i landet. Frågorna föregås av att intervjuaren läser upp vad som här avses med exempelvis smuggelsprit, nämligen sådan sprit som någon eller några personer

fört in i Sverige i syfte att sälja den vidare för att tjäna pengar. Till dem som uppger att de köpt exempelvis smuggelsprit ställs ytterligare frågor om antal gånger man köpt sådan och hur mycket man köpte den senaste gången.

5.2 Om resandeförsel

Från och med den 1 januari 2004 gäller således samma regler för införsel av alkoholdrycker till Sverige som för övriga EU-länder, dvs. fri införsel av alkoholdrycker för personligt bruk. Den gradvisa ökningen av införselkvoterna har inneburit att tillgänglighet till alkoholdrycker, med lägre priser än de svenska, ökat gradvis, vilket lett till ökad införsel av alkoholdrycker. Detta framgår av tabell 5.2, som redovisar utvecklingen av resandeförseln under perioden 1993 till 2003.

Tabell 5.2 Resandeförsel av alkohol åren 1993–2003, i liter ren (100 %) alkohol per invånare 15 år och äldre

Resandeförsel av:	1993	1994	1995	1996 ¹	1998	2000	2001 ²	2002 ²	2003 ²
Sprit	0,5	0,4	0,5	0,5	0,7	0,6	0,7	0,7	1,0
Vin	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,6	0,6	0,7	0,8
Starköl	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
All alkohol	0,7	0,7	0,8	1,1	1,6	1,6	1,8	1,9	2,3

¹ KALK:s huvudmaterial insamlat under perioden 1 mars 1996–28 februari 1997.

² Monitordata, se t.ex. tabell 2.1.

Källa: 1993–1998: KALK-rapporten (Kühlhorn m.fl., 2000).

Källa: 2000: KAMEL-rapport (Leifman m.fl., 2000).

Summan för varje alkoholsort och totalsumman har beräknats på basis av två decimaler. P.g.a. avrundning är summan av delmängderna inte alltid densamma som totalsumman.

De stora regionala skillnaderna i omfattningen av resandeförseln framkommer av tabell 5.3. Noterbart är dock att skillnaderna minskat något år 2003 jämfört med år 2002. Ca 48 procent av den svenska vuxna befolkningen (15 år och äldre) bor i Götaland. Dessa svarade år 2002 för 73 procent av den totala alkoholförseln. År 2003 sjönk andelen till 67 procent. Ökningen i procent år 2003 var

således större i regionerna norr om Götaland. Den minsta ökningen, både i procent och i absoluta tal, uppvisade Skåne och regionen övriga Götaland. Norrlandslänen uppvisade den största procentuella ökningen, regionen Blekinge/Kronoberg/Halland den största ökningen i liter ren alkohol.

Tabell 5.3 Beräknad total resandeförsel av alkoholdrycker (sprit, vin, öl) i sju regioner och i hela riket år 2002 och år 2003. Som andel av den totala smuglingen i Sverige och i liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre per region.

7 regioner	Andel av befolkningen 15 år och äldre		Andel av totala införseln		I liter ren alkohol per inv. 15 år och äldre	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Skåne län	12,8	12,9	32,7	27,9	4,8	4,9
Blekinge/Kronoberg/Halland	6,8	6,8	9,1	10,2	2,5	3,4
Västra Götaland	16,8	16,8	19,8	19,2	2,2	2,6
Stockholms län	20,6	20,6	15,2	18,8	1,4	2,1
Övriga län i Götaland	11,6	11,5	11,5	9,9	1,9	1,9
Övriga län i Svealand	18,4	18,4	9,0	8,9	0,9	1,1
Norrlandslänen	13,1	13,1	2,8	5,0	0,4	0,9
Riket	100 %	100 %	100 %	100 %	1,9	2,3

Summan för varje alkoholsort och totalsumman har beräknats på basis av två decimaler. P.g.a. avrundning är summan av delmängderna inte alltid densamma som totalsumman.

I tabell 5.4 visas i vilka länder de införda alkoholdryckerna inhandlades under år 2003. Tyskland är det land där mest resandeförd alkohol inhandlades, följt av Danmark. Så var även fallet år 2002. Den danska andelen ökade från år 2002 till år 2003, från 24 till 31 procent. Även den tyska ökade, från 37 till 45 procent. Tre fjärdedelar av den alkohol som fördes in i landet år 2003 inhandlades således i något av dessa två länder. Då det gäller vin och starköl var dessa två länder ursprunget för 78 respektive 80 procent av införseln. För sprit var motsvarande andel endast 45 procent, vilket dock var en ökning jämfört med år 2002 (37 procent). Danmarks spritandel ökade mellan år 2002 och år 2003 från 10 till 14 procent och Tysklands från 27 till 31 procent. När det gäller sprit är andelen relativt hög för övriga EU-länder (25 procent) samt länder utanför EU (24 procent).

Tabell 5.4 Resandeförselns ursprung: i vilka länder som den resandeförda alkoholen köptes under år 2003

Köp gjorda i...	I ren (100 %) alkohol	Sprit	Vin	Starköl
Danmark	31 %	14 %	30 %	34 %
Tyskland	45 %	31 %	48 %	46 %
Finland	5 %	6 %	3 %	6 %
Övriga EU	10 %	25 %	12 %	6 %
Utanför EU	9 %	24 %	6 %	8 %

Att inköpen av sprit är mer geografiskt spridda beror på att en större andel av spriten, jämfört med vin och starköl, förs in i Sverige i samband med flygresor från länder såväl inom som utanför EU. Bilen är annars det dominerande färdmedlet vid införsel av alkoholdrycker (tabell 5.5).

Tabell 5.5 På vilket sätt resenärer förde in alkoholdrycker till Sverige under år 2003

Färdmedel	I ren (100 %) alkohol	Sprit	Vin	Starköl
Bil	52 %	35 %	68 %	55 %
Flyg	23 %	42 %	11 %	12 %
Buss	4 %	5 %	4 %	3 %
Tåg	2 %	2 %	2 %	4 %
Båt	17 %	15 %	14 %	25 %
Övrigt (t.ex. lastbil, cykel)	1 %	1 %	1 %	1 %

5.3 Om smuggling och vidareförsäljning av alkoholdrycker

Under den period som Monitormätningarna pågått har, enligt de beräkningar som SoRAD genomfört, smugglingen av alkohol ökat från uppskattningsvis knappt 0,4 liter (0,36 liter) ren alkohol per invånare 15 år och äldre år 2001 till knappt 0,7 liter (0,66 liter) år 2003 (se ovan tabell 4.7). Ökningen har fortsatt under år 2004 (se ovan tabell 4.8). Smugglingen domineras av öl och i mindre utsträckning av sprit. Vinsmuggling förekommer mer sällan. Hur utvecklingen av smugglingen av sprit respektive öl ser ut, mätt i volym-liter, redovisas i tabell 5.6. Omräknat till ren (100 procent) alkohol var volymen av ölsmuggling mer än dubbelt så hög som spritsmugglingen år 2003: av den totala smugglingen (0,66 liter) svarade öl för drygt 60 procent (i ren alkohol) och sprit för 26 procent. Resterade 14 procent utgjordes av vin. Även under 2002 var volymen ölsmuggling större än volymen av spritsmuggling, men skillnaderna var mindre och år 2001 var förhållandet det omvända.

Tabell 5.6 Köp av smuggelöl respektive smuggelsprit omräknat till antal tusen (*1000) volymliter från år 2001 till år 2003

	Smuggelsprit	Smuggelöl	Smuggelvin
2001	3 240	26 600	1 760
2002	4 720	36 600	2 530
2003	3 190	55 300	5 550

En betydande andel av alkoholsmugglingen sker, sannolikt, i dag i form av systematisk införsel av relativt små mängder alkohol per inresa köpt i butik i Danmark och, framförallt, i Tyskland. Antalet resor kan dock vara omfattande. Eftersom det rör sig om vidareförsäljning av denna alkohol i Sverige är även denna införsel att betrakta som smuggling. Den mer storskaliga smugglingen förekommer givetvis fortfarande, men sannolikt i mindre omfattning än tidigare. Exakt hur mycket av all den illegala försäljningen som härrör från den mer storskaliga respektive den småskaliga smugglingen är oklart. Tullens beslag av stora kvantiteter sprit har dock minskat betydligt under 2003 och första kvartalet 2004.

5.4 Vilka är säljarna av den alkohol som förs in i Sverige och var säljs alkoholen

Stig Larsson och Sally Vickov har, i ett pågående projekt, fokuserat på just den illegala alkoholen i södra Sverige, närmare bestämt i Malmö. Det huvudsakliga syftet är att beskriva vidareförsäljningen, till bl.a. ungdomar, av den alkohol som förs in i landet. I projektets syften ingår att ge en bild av vem säljaren är, var försäljningen äger rum (brottsplats), samt vilka kvantiteter det rör sig om. Bland annat har man gått igenom Malmöpolisens samtliga förundersökningsprotokoll gällande brotten *olovlig försäljning av alkoholdrycker* och *olovligt innehav av alkoholdrycker* under perioden 1998 till 2003. Arbetet är inte avslutat, men vi har fått ta del av en beskrivning av säljarna som bygger på genomgången av förundersökningarna. Sammantalet rör det sig om 148 förundersökningar och 188 misstänkta personer. Genomgången visade, bl.a., att det ofta rör sig om vidareförsäljning av alkohol som köpts i butik utomlands (exempelvis i Tyskland) och som sedan förts in i Sverige. Vidare framkom att antalet män vida översteg antalet kvinnor: 82 procent av alla misstänkta personer var män. Säljarna återfanns i de flesta åldersgrupper, men åldersgruppen 41–50 var vanligast (31 procent), följt av 31–40-åringarna (27 procent), 51–60-åringarna (15 procent) och 21–30-åringarna (13 procent). Sjuttio procent av samtliga misstänkta var födda utomlands, medan 30 procent var födda i Sverige. I gruppen utlandsfödda dominerade personer från f.d. Jugoslavien (30 procent av samtliga misstänkta), följt av Polen (18 procent). Mer än var tredje misstänkt (36 procent) var arbetslös, följt av förvärvsarbetande (32 procent). Tretton procent av de misstänkta var sjukskrivna eller sjukpensionärer, 11 procent studerande och 8 procent pensionärer. I 43 procent av de misstänkta fallen såldes alkoholen på gatan och i 36 procent av fallen i lägenheter, men det förekom också försäljning i närbutiker (10 procent).

Den tolkning som kan göras, utifrån vad som hittills framkommit i det ovan beskrivna projektet, är att det oftast tycks vara fråga om enskilda personer som genom försäljning av alkoholdrycker tjänar sitt uppehälle eller drygar ut sin hushållskassa. Det rörde sig sällan om större nätverk av personer som jobbade tillsammans.

Vid samtal med poliser som arbetar med brott mot alkohollagen i Malmö har de till utredningen uppgett att en stor del av försäljningen, framför allt till ungdomar, sker på så sätt att den som önskar

köpa alkohol ringer säljarens mobiltelefonnummer, som sprids bl.a. på skolor, och lämnar sin beställning. De inblandade kommer sedan överens om när och var leverans skall ske, oftast till välkända samlingsplatser i Malmö, och säljaren levererar därefter alkoholen. I den beskrivna ambulerande försäljningsverksamheten finns det således personer som kör runt i bilar i Malmö med olika typer av alkoholdrycker som de sedan efter telefonsamtal levererar till köparna på överenskomna platser. Härutöver förekommer försäljning genom s.k. hustomtar, personer som vinner status inom t.ex. bostadsområden genom att sälja alkohol och i närbutiker och genom turisttrafiken med bussar från Polen. Det är vidare vanligt med försäljning och leveranser till arbetsplatser.

Rikspolisstyrelsens sakkunnige i utredningen, verksam inom underrettelsetjänsten, har lämnat en beskrivning av den illegala handeln med alkohol i nordvästra Skåne som skiljer sig från vad som framkommit genom projektet i Malmö och vad polisen i Malmö berättat. Han har uppgett att hans erfarenhet är att det finns starka nätverk med hårda inre kärnor av personer som har olika uppdrag i sin organisation som ägnar sig åt storskalig smuggling. Dessa har förmågan att bedriva sin kriminella verksamhet i företagsform med finansiärer, inköpare, lagerhållare, transportörer, distributörer och, längst ner i pyramiden, återförsäljarna. Nätverken kan till och från bestå av 50–100 personer men naturligtvis finns det också nätverk av enklare art t.ex. ett antal personer som åker runt och säljer direkt från bilen till hugade spekulanter. Närbutikerna har allt ifrån en säker leverantör till att de i egen regi åker iväg för att hämta hem billig alkohol. Polisens insatser i nordvästra Skåne har sedan 1999 riktats mot såväl den enkelt organiserade försäljningen från bil, den mer omfattande försäljningen från servicebutikerna som försök att komma åt den storskaliga organiserade kriminaliteten. Den sakkunniges uppfattning är att många av dagens aktörer känner varandra och vid behov kan samverka för att tjäna pengar och därför skiftar också storleken på nätverken. De har en stark förankring i den kriminella världen, känner ”rätt personer”, har en ganska stark kapitalsituation, som har byggts upp under flera års smuggling och jobbar ensamma eller, vid behov, i nätverk.

En översiktlig genomgång av tullens förundersökningar i Malmö och Helsingborg under åren 2002–2004 visar också att det ibland rör sig om stora mängder insmugglad alkohol som har områden i mellersta och till och med ibland norra Sverige som slutdestination. Av denna genomgång framgår också att även personer som inte är

bosatta i Sverige för in stora mängder alkohol. Av de beslag som gjorts under åren 2003–2004 i Helsingborg avser ca 16 500 liter sprit, 8 800 liter vin och 149 000 liter starköl. I Malmö har beslagen under motsvarande tid avsett 7 500 liter sprit, 10 500 liter vin och 68 500 liter starköl. Utöver dessa beslag har totalt 21 469 liter 96-procentig sprit tagits i beslag. Det har också vid enstaka tillfällen förekommit mycket stora beslag av alkohol, således har vid ett tillfälle 6 098 liter sprit tagits i beslag, vid ett annat tillfälle 3 150 liter vin och vid ett tillfälle 10 398 liter starköl.

Vad som är att betrakta som storskalig och småskalig, respektive organiserad och icke-organiserad, smuggling är till viss del godtyckligt. Att det förekommer organiserad smuggling i större skala står dock klart. Detta har också framkommit genom de uppgifter som Svenska Bryggareföreningen lämnat till utredningen och som baseras på en kartläggning som Spendrups bryggeri gjort av ölsmugglingen från Tyskland. Det bör i detta sammanhang påpekas att polisens arbete i Malmö i stor utsträckning riktas mot enskilda personer, ofta efter tips från allmänheten. I Helsingborg arbetar polisen mer med att kartlägga eventuella nätverk eller organisationer bakom säljaren. Det sätt på vilket polisen arbetar har givetvis viss betydelse för den bild av brottsligheten som framkommer.

Sammanfattningsvis kan man, enligt vår mening, utgå ifrån att storskalig och organiserad införsel och försäljning av alkohol fortfarande förekommer, men sannolikt i mindre omfattning än för några år sedan. Detta gäller åtminstone för sprit. Som nämndes ovan har tullens beslag av stora spritkvantiteter minskat betydligt under år 2003 och första kvartalet år 2004.

Under utredningens gång har vi ofta fått höra att det är vanligt förekommande med smugglad alkohol, eller svartsprit/svartöl, på restauranger. Att det förekommer är kanske en självklarhet, men frågan är i vilken utsträckning. Konkreta bevis för omfattande verksamhet saknas. Besökare på restaurang vet knappast om den alkohol de serveras är legal eller illegal. Det är således ingen framkomlig väg att i intervjuundersökningar fråga folk om de konsumerat illegal alkohol på restaurang.

Det finns emellertid andra sätt att närma sig frågan. Ett sätt är att, med hjälp av de uppgifter om omsättningen av alkoholdrycker och matförsäljning m.m. som restaurangerna rapporterar till kommunerna i de s.k. restaurangrapporterna och som Statens folkhälsoinstitut har tillgång till, i detalj studera utvecklingen av den legala försäljningen på restauranger i olika regioner i Sverige.

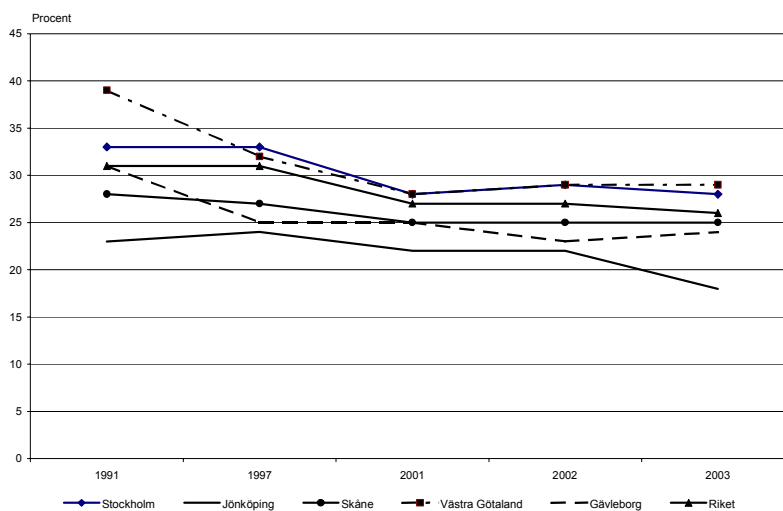
På senare tid har frågan om illegal alkohol på restaurang i stor utsträckning gällt starköl. Det kan observeras att starkölsförsäljningen på Systembolaget ökat kraftigt under de senaste åren. Antalet restauranger har också ökat, likaså försäljningen av sprit och vin på restauranger. Starkölsförsäljningen på restauranger har dock legat på ungefär samma nivå sedan 1995. Den fråga som då väcks är om inte detta skulle kunna vara ett tecken på att förekomsten av insmugglad, illegal starköl har ökat på restauranger, dvs. att en viss del av den illegalt införda starkölen säljs via restauranger och att detta sker i stor och ökande omfattning. Det kan givetvis också vara så att starkölskonsumtionen nått en viss mättnad i mitten av 1990-talet för att därför därefter ligga kvar på denna, jämfört med tidigare årtionden, höga nivå.

Om den illegala, främst insmugglade, alkoholen ökat i omfattning på restauranger under senare år i takt med de allt generösare införselreglerna så bör utbredningen rimligtvis vara mest omfattande i gränsregionen till Danmark och Tyskland. Om så är fallet bör därför utvecklingen av den legala omsättningen av olika alkoholdrycker på restaurang se annorlunda ut i södra Sverige, främst i Skåne, jämfört med övriga delar av landet, främst Norrland. Skåne bör, i så fall, uppvisa en minskning, eller en, relativt sett, mindre ökning, av den rapporterade omsättningen av alkoholdrycker än övriga regioner. Användningen av denna metod, att indirekt studera utvecklingen av förekomsten av den illegala alkoholen på restaurang genom den legala utvecklingen av den rapporterade omsättningen av alkoholdrycker på restauranger, ger dock inte något svar på frågan om hur mycket illegal alkohol som säljs på restaurang.

Hur försäljningsutvecklingen i de olika länen ser ut för de skilda alkoholdryckerna har, för utredningens räkning, sammanställts av Anders Edin på Statens folkhälsoinstitut. Utvecklingen av omsättningen av starköl, vin och sprit på restaurang visade sig inte se annorlunda ut i Skåne än i övriga län. Detta gäller även om man relaterar omsättningen av de olika alkoholdryckerna till omsättningen av mat. I figur 5.1 redovisas detta för starkölsomsättningens andel i relation till den för matomsättningen på restauranger för vissa län. Om den insmugglade starkölen blivit allt vanligare på restauranger i Skåne borde starkölsomsättningens andel, jämfört med vad som betalats för mat på restauranger, ha sjunkit under senare år i Skåne. Som framgår av figuren avviker inte utvecklingen i Skåne vid jämförelse med andra regioner i Sverige. I hela riket stod starkölsomsätt-

ningen för 31 procent av vad som omsattes för mat både år 1991 och år 1997. År 2001 och år 2002 var andelen 27 procent och år 2003 ca 26 procent. I Skåne var motsvarande andelar 28 procent år 1991, 27 procent år 1997 och 25 procent under de tre senaste åren.

Figur 5.1 Omsättningen av starköl i procent av omsättningen av mat på restaurang för vissa län och år



Det bör återigen poängteras att dessa regionala restaurangdata inte kan användas för att studera omfattningen av insmugglad alkohol på restauranger. Uppgifterna från restaurangrapporterna skall vidare tolkas med viss försiktighet, bl.a. p.g.a. ett visst bortfall av restauranger. Uppgifterna är sannolikt också för grova för att mindre skillnader i utvecklingen mellan olika regioner ska kunna upptäckas. De tillgängliga uppgifterna tyder dock på att den eventuella ökning som skett av förekomsten av illegal alkohol på restauranger inte varit nämnvärt större i de sydligaste delarna av landet än i övriga regioner i Sverige.

Ett annat sätt att kontrollera förekomsten av illegal alkohol på restauranger är genom den tillsyn som sker enligt alkohollagen. I Skåne har ett samverkansprojekt mellan olika myndigheter som har tillsynsansvar precis påbörjats där kommunernas tillståndsenheter deltar tillsammans med polisen, tullen, länsstyrelsen och Skatteverkets Malmöregions punktskattegrupp. Statens folkhälsoinstitut

deltar också i arbetet och avser att utarbeta en tillsynsmetodik. Hittills har man genomfört tillsynsbesök i Malmös och Landskrona kommun.

Urvalet av restauranger är inte slumpmässigt, utan man har valt ställen där man av olika skäl misstänkt att det säljs illegal alkohol. Någon restaurang hade andra typer av anmärkningar tidigare och man har också tittat närmare på den omsättning som rapporterats till kommunen i den s.k. restaurangrapporten. Om restauranger uppvisar stora skillnader i omsättning avseende alkoholdrycker från ett år till ett annat, utan liknande förändring i exempelvis omsättningen avseende mat, kan det tyda på ökad/minskad försäljning av illegal alkohol.

De utredningar som sker efter varje tillsynsbesök är tidskrävande då det kan bli fråga om att begära in och gå igenom bokföring och, i vissa fall, göra laboratorieanalyser av olika spritsorter. Någon statistik har därför ännu inte presenterats, men enligt de muntliga rapporter som lämnats till utredningen har de tillsynsbesök som genomförts stärkt uppfattningen att förekomsten av smuggelsprit på restauranger är större än vad man hittills antagit. Det kommer förhoppningsvis att vara möjligt att redovisa en tydligare bild av utbredningen av illegal alkohol på restauranger i slutbetänkandet.

5.5 Vilka är köparna och brukarna av den alkohol som förs in i Sverige och säljs vidare

Frågor om köp av insmugglad sprit, öl respektive vin har ställts i Monitormätningarna sedan juni 2000. Analyser av dessa data visar att det främst är män som uppger att de köpt respektive druckit smugglad alkohol. Detta framkommer av tabell 5.7 som redovisar andelen köpare och brukare av smuggelöl, smuggelsprit och smuggelvin 2001–2003, för män respektive kvinnor. Det bör påpekas att tabellen inte redovisar kvantiteter utan enbart andel respondenter som uppgett att de druckit och/eller köpt smugglad alkohol, oberoende av mängden.

Eftersom det givetvis förekommer att personer som inte köper smugglad alkohol blir bjudna på sådan alkohol ligger andelarna som druckit insmugglad alkohol genomgående klart högre än de andelar som köpt sådan alkohol. Exempelvis svarade 3,9 procent av samtliga intervjuade år 2003 att de druckit smuggelöl, men endast 2,2 procent att de köpt sådan.

Av tabellen framgår att andelen som druckit smuggelöl ökade under perioden 2001 till 2003, från 5,0 procent bland männen år 2001 (kvinnorna: 0,8 procent) till 6,6 procent år 2003 (kvinnorna: 1,3 procent). Även andelen köpare av smuggelöl bland männen ökade under dessa tre år, från 2,6 procent år 2001 till 4,0 procent år 2003. För kvinnorna var ökningen ringa, från 0,4 till 0,5 procent. När det gäller smuggelsprit sjönk andelen brukare år 2003 jämfört med år 2002 för att därmed vara på ungefär samma nivå som år 2001. Andelen köpare sjönk också bland männen, men var i stort sett oförändrad bland kvinnorna.

Tabell 5.7 Andel (%) som har uppger att de köpt respektive druckit smuggelöl, smuggelsprit respektive och smuggelvin under de senaste 30 dagarna under perioden åren 2001–2003 uppdelat på män och kvinnor i åldrarna 16–80 år

Andel (%) som uppger bruk resp. köp av smuggelöl, smuggelsprit och smuggelvin	Män				Kvinnor				Totalt			
	Öl	Sprit	Vin	Öl, sprit eller vin	Öl	Sprit	Vin	Öl, sprit eller vin	Öl	Sprit	Vin	Öl, sprit eller vin
<i>Druckit:</i>												
2001 (n=17500)	5,0	3,9	0,9	7,6	0,8	0,8	0,6	1,9	2,9	2,3	0,8	4,7
2002 (n=18050)	6,2	4,2	1,5	8,6	1,2	1,1	0,8	2,4	3,7	2,7	1,1	5,5
2003 (n=18051)	6,6	3,8	1,5	8,7	1,3	0,8	0,8	2,3	3,9	2,3	1,1	5,5
<i>Köpt:</i>												
2001 (n=17500)	2,6	1,7	0,4	3,8	0,4	0,2	0,1	0,6	1,5	1,0	0,3	2,2
2002 (n=18050)	3,3	2,0	0,7	4,8	0,4	0,2	0,4	0,8	1,9	1,1	0,5	2,8
2003 (n=18051)	4,0	1,8	0,8	5,0	0,5	0,3	0,4	1,1	2,2	1,1	0,6	3,0

Vidare framkom i analyser av data att det i huvudsak rör sig om unga män som druckit och/eller köpt smugglad alkohol. Genomsnittsåldern bland de män och kvinnor som köpt, respektive, druckit de olika insmugglade alkoholdryckerna framgår av tabell 5.8. Den skiljer sig lite mellan de olika alkoholdryckerna men var runt 30 år, och, för både könen, som högst för smuggelvin. Lägsta genomsnittsåldern bland kvinnorna uppvisade köparna av smuggel-

sprit (25 år) och för männen köpare av smuggelöl (31 år). De kvinnliga köparna och brukarna av smugglad alkohol var för samtliga tre alkoholdrycker några år yngre än de manliga. Av tabellen framgår också att en inte obetydlig andel av köparna och brukarna var under 20 år. Exempelvis var ca 20 procent av de män som köpt och ca 15 procent av dem som druckit smuggelöl under 20 år. Ungefär samma andelar framkom bland köparna och brukarna av smuggelsprit. Bland de, jämfört med männen, klart färre kvinnliga köparna och brukare var andelen under 20 år ännu större: 26 procent av samtliga som druckit smuggelöl och 36 procent av samtliga som druckit smuggelsprit hade inte fyllt 20 år.

Tabell 5.8 Ålder (m) och andel ej fyllda 20 år bland köpare och brukare av smugglad alkohol år 2003

Män:			
Män som uppger att de köpt respektive druckit smugglade alkoholdrycker (sprit, vin eller öl) under de senaste 30 dagarna	Smuggelöl	Smuggelsprit	Smuggelvin
Genomsnittsålder bland köpare	31	33	37
% av köpare ej fyllda 20 år	22 %	19 %	6 %
<i>Antal köpare</i>	<i>336</i>	<i>153</i>	<i>67</i>
Genomsnittsålder bland de som druckit	33	35	37
% av brukare ej fyllda 20 år	15 %	16 %	16 %
<i>Antal brukare</i>	<i>580</i>	<i>326</i>	<i>123</i>
Alla intervjuade 16–80-åriga män: m=44 år			
Kvinnor:			
Kvinnor som uppger att de köpt respektive druckit smugglade alkoholdrycker (sprit, vin eller öl) under de senaste 30 dagarna	Smuggelöl	Smuggelsprit	Smuggelvin
Genomsnittsålder bland köpare	28	25	30
% av köpare ej fyllda 20 år	33 %	57 %	26 %
<i>Antal köpare</i>	<i>47</i>	<i>32</i>	<i>35</i>
Genomsnittsålder bland brukare	30	30	33
% av brukare ej fyllda 20 år	26 %	36 %	22 %
<i>Antal brukare</i>	<i>117</i>	<i>74</i>	<i>77</i>
Alla intervjuade 16–80-åriga kvinnor: m=45 år			

Tabell 5.9 visar alkoholkonsumtion och antal intensivkonsumtionstillfällen (dryckestillfällen med konsumtion av stora mängder alkohol motsvarande minst en flaska vin eller motsvarande i sprit och/eller öl) bland män och kvinnor i olika åldersgrupper, dels för köpare och brukare av insmugglad alkohol, dels för övriga som inte sagt sig vare sig ha köpt eller druckit smugglad alkohol. Bland männen är både den uppgivna alkoholkonsumtionen och antalet intensivkonsumtionstillfällen (genomsnitt per 30 dagar) överlag ca dubbelt så hög för köparna och brukare av smugglad alkohol jämfört med övriga. Den allra högsta alkoholkonsumtionen och frekvensen av intensivkonsumtionstillfällen uppvisar den yngsta åldersgruppen (16–29-åringar) manliga köpare och brukare av insmugglad alkohol. Konsumtionen är mer än dubbelt så hög i denna grupp jämfört med alla män (16–80-åringar) (inkl. både köpare/brukare och icke köpare/brukare).

Skillnaderna i alkohol- och intensivkonsumtionen mellan köpare/brukare och icke köpare/brukare är ännu större för kvinnorna. För alla kvinnor (16–80 år) är konsumtionen ca 2,6 gånger högre och antalet intensivkonsumtionstillfällen mer än 4 gånger så stort bland brukarna och, framförallt, bland köparna av smugglad alkohol. Den allra högsta konsumtionen och flest intensivkonsumtionstillfällen uppvisar de yngsta kvinnorna (16–29-åringarna) som köpt smugglad alkohol. Konsumtionen är i denna åldersgrupp ca 3 gånger högre jämfört med alla intervjuade kvinnor i åldersgruppen 16–80 år. I detta avseende är de kvinnliga köparna/brukare av smugglad alkohol således mer avvikande från övriga av samma kön än motsvarande grupp bland männen. Det bör dock påpekas att andelen köpare och brukare av smugglad alkohol är klart lägre bland kvinnor än bland män.

Tabell 5.9 Alkoholkonsumtion och antal intensivkonsumtionstillfällena under en 30-dagarsperiod (senaste 30 dagarna) för år 2002 och år 2003 bland köpare, brukare och bland de som varken köpt eller druckit insmugglad alkohol. Män och kvinnor i olika åldersgrupper

Alkoholkonsumtion och intensivkonsumtionstillfällena under en 30-dagarsperiod 2002–2003	Köpt smugglad alkohol	Druckit smugglad alkohol	Ej köpt och ej druckit smugglad alkohol
Män:			
<i>16–29 år</i>			
Alkoholkonsumtion (m)	1,36	1,26	0,57
Antal intensivkonsumtionstillfällena (m)	4,18	4,11	2,11
<i>30–49 år</i>			
Alkoholkonsumtion (m)	1,01	0,92	0,53
Antal intensivkonsumtionstillfällena (m)	2,96	2,82	1,57
<i>50–80 år</i>			
Alkoholkonsumtion (m)	0,85	0,84	0,42
Antal intensivkonsumtionstillfällena (m)	3,03	2,52	0,75
<i>Alla män (16–80 år)</i>			
Alkoholkonsumtion (m)	1,15	1,06	0,49
Antal intensivkonsumtionstillfällena (m)	3,53	3,32	1,34
Kvinnor:			
<i>16–29-år</i>			
Alkoholkonsumtion (m)	0,68	0,55	0,24
Antal intensivkonsumtionstillfällena (m)	3,15	2,76	1,14
<i>30–49 år</i>			
Alkoholkonsumtion (m)	0,44	0,45	0,23
Antal intensivkonsumtionstillfällena (m)	1,43	1,37	0,56
<i>50–80 år</i>			
Alkoholkonsumtion (m)	0,36	0,38	0,19
Antal intensivkonsumtionstillfällena (m)	1,19	0,62	0,21
<i>Alla kvinnor (16–80 år)</i>			
Alkoholkonsumtion (m)	0,57	0,50	0,22
Antal intensivkonsumtionstillfällena (m)	2,39	2,00	0,54

Det går inte att, med hjälp av dessa data, uppskatta hur mycket mindre mängder alkohol dessa köpare skulle konsumera totalt sett givet att smugglad alkohol inte fanns att tillgå. Ca 75–80 procent av smuggelköparna bland männen var över 20 år och har alltså tillgång till alkohol också på Systembolaget. Avgörande för val av insmugglad alkohol är istället, med all sannolikhet, det lägre priset. Detta leder vidare sannolikt till större inköp jämfört med om inköpen istället skulle ha genomförts på Systembolaget. Det rör sig om såpass stora skillnader i alkoholkonsumtion mellan de som köpt/druckit och de som ej köpt/druckit att det är högst sannolikt att tillgången till insmugglad alkohol är en viktig bidragande orsak till denna skillnad.

I mätningar från och med januari 2004 ställs till dem som uppger köp av insmugglad alkohol även följdfrågan om de själva sålt vidare något av det inköpta i syfte att tjäna pengar. I mätningarna för januari–april 2004 uppgav totalt 163 personer att de köpt smuggelöl. Sju personer uppgav att de sålt vidare något av detta för att tjäna pengar. Tre personer uppgav att de sålt vidare 48 liter, en person uppgav 28 liter, en annan 12 liter och de två resterande 1 liter vardera. Under samma period svarade 82 personer att de köpt smuggelsprit och två av dem uppgav att de sålt vidare 1 liter.

Detta avsnitt avslutas med att redovisa regionala skillnader i andelen köpare, brukare och totala mängden (liter ren alkohol) av insmugglade alkoholdrycker. Inte oväntat är andelarna, för båda könen, högst i länen i Götaland och som lägst i norrlandslänen (se tabell 5.10). Noterbart är de höga andelarna, inte bara i de allra sydligaste länen i Götaland (Skåne och Blekinge/Halland/Kronoberg), utan även i övriga regioner i Götaland: Västra Götalands län och regionen *övriga län i Götaland* bestående av Östergötlands, Jönköpings, Kalmar och Gotlands län. När det gäller samtliga intervjuade män var år 2003 andelen köpare av smugglad alkohol som allra högst i regionen övriga län i Götaland, följd av Skåne och Västra Götaland.

Inte heller för samtliga intervjuade kvinnor var andelen högst i Skåne. Allra högst var den i regionen bestående av Blekinge, Hallands och Kronobergs län med 2,9 procent köpare av smugglad alkohol. Även övriga regioner i Götaland redovisade högre andelar än Skåne län.

Bland 16–29-åriga män var dock andelen som högst i Skåne, följt av övriga län i Götaland och Västra Götalands län. Så var dock inte fallet i samma åldersgrupp för kvinnorna, där regionen Blekinge,

Halland och Kronoberg återigen uppvisade den högsta andelen nämnda år, följd av Västra Götaland och därefter Skåne.

I tabellen redovisas också andelen köpare bland dem som inte fyllt 20 år. Eftersom antalet intervjuade blir få i vissa regioner redovisas endast andelarna för hela Götaland. Övriga regioner är desamma som ovan. Av tabellen framgår att andelen köpare år 2003 bland 16–19-åringarna i Götaland uppgick till nästan 28 procent bland pojkarna och drygt 9 procent bland flickorna. Det bör påpekas att dessa andelar avser köp under de senaste 30 dagarna. Andelen köpare under en 12-månadersperiod under år 2003 vet vi inte. Baserat på tidigare jämförelser av uppgifter rörande olika observationsperioder är det emellertid högst sannolikt att andelarna som köpt under de senaste 12-månaderna är minst de dubbla. Detta skulle innebära att mer än varannan pojke och ca 20 procent av flickorna i Götaland i åldrarna 16–19 år köpt smugglad alkohol under en 12-månadersperiod.

Tabell 5.10 Andel (%) som uppger köp av smuggelöl och/eller smuggelsprit och/eller smuggelvin under de senaste 30 dagarna i sju regioner åren 2001–2003

Män:

	Skåne län	Blekinge/ Hallands/ Kronobergs län	Västra Götalands län	Övriga län i Götaland	Stock- holms län	Övriga län i Svealand	Norr- lands- länen	Totalt
Alla män (18–80 år):								
År								
2001 (n=8445)	5,6	4,9	5,7	7,2	1,2	2,6	1,5	3,8
2002 (n=8617)	7,5	6,4	7,4	6,6	2,2	4,0	1,2	4,8
2003 (n=8481)	7,5	5,8	6,8	8,1	2,7	3,9	1,7	5,0
16–29-åriga män:								
År								
2001 (n=1901)	13,8	7,9	7,2	12,7	2,2	4,8	3,0	6,8
2002 (n=2113)	16,3	10,1	15,2	9,9	2,7	5,8	1,8	8,4
2003 (n=1922)	18,4	11,5	14,0	14,3	5,8	6,8	3,5	10,2
16–19-åriga män:								
År			Götaland:					
2001 (n=487)			17,7		1,2	6,9	1,5	7,3
2002 (n=546)			23,9		3,8	4,6	4,2	10,1
2003 (n=439)			27,8		5,1	5,5	1,2	11,8

Kvinnor:

	Skåne län	Blekinge/ Hallands/ Kronobergs län	Västra Götalands län	Övriga län i Götaland	Stock- holms län	Övriga län i Svealand	Norr- lands- länen	Totalt
Alla kvinnor (18–80 år):								
År								
2001 (n=9055)	1,4	1,2	1,1	0,6	0,2	0,2	0,1	0,6
2002 (n=9433)	2,0	1,5	1,0	0,6	0,3	0,6	0,3	0,8
2003 (n=9570)	1,1	2,9	1,8	1,4	0,3	1,0	0,3	1,1
16–29-åriga kvinnor:								
År								
2001 (n=1837)	3,5	3,2	1,2	1,5	0,7	0,4	0,0	1,2
2002 (n=1993)	5,3	3,0	1,3	1,1	0,9	0,7	0,9	1,7
2003 (n=2070)	3,7	10,3	5,2	2,8	1,0	2,4	0,3	3,1
16–19-åriga kvinnor:								
År			Götaland:					
2001 (n=490)			4,4		0,0	0,0	0,0	1,2
2002 (n=394)			1,3		0,0	0,0	2,9	2,5
2003 (n=506)			9,4		2,2	3,8	0,0	5,4

Hur omfattande smugglingen visats vara, mätt i antal liter ren alkohol (per invånare 15 år och äldre) i de sju regionerna framgår av tabell 5.11. I tabellen redovisas endast den totala summan av smugglingen av de tre typerna av alkoholdrycker för åren 2002 och 2003.

Skåne uppvisade båda åren den mest omfattande smugglingen. År 2003 beräknades denna (konsumtionen) uppgå till ca 1,3 liter ren (100 procent) alkohol per invånare 15 år och äldre, vilket visade sig vara en ökning med 30 procent jämfört med 2002 (1,0 liter). Regionen *övriga län i Götaland* uppvisade den näst högsta volymen av smuggling år 2003 med ca 1,1 liter ren alkohol, att jämföras med 0,7 liter år 2002. Även Västra Götaland uppvisade en ökad smuggling år 2003 (1,0 liter år 2003). Regionen bestående av de sydliga länen Blekinge, Halland och Kronoberg uppvisade däremot ingen ökning, utan snarast en minskning.

Som framgår av tabellen är skillnaden i smuggling mellan hela Götaland (år 2003: 1,1 liter ren alkohol) och övriga regioner betydande: jämfört med exempelvis Stockholms län ca 5 gånger högre och jämfört med Norrlandslänet nära 7 gånger högre.

De högre nivåerna i Götalandsregionerna framkommer också av deras bidragande andel till den totala volymen smugglad alkohol i Sverige. Skåne, med en befolkning motsvarande knappt 13 procent av hela svenska befolkningen, svarade år 2003 för ca 26 procent av den totala alkoholsmugglingen till Sverige. Hela Götaland svarade samma år för 80 procent. Svealand (summan av Stockholms län och övriga län i Svealand) svarade för ca 17 procent och norrlandslänet för de resterande 3 procenten.

Insmugglingen av alkoholdrycker är således starkt koncentrerad till södra Sverige. Detta gäller inte enbart Skåne, med den förvisso mest omfattande smugglingen, utan samtliga regioner i Götaland.

Tabell 5.11 Beräknad total smuggling av alkoholdrycker (sprit, vin, öl) i sju regioner och i hela riket år 2002 och år 2003. Som andel av den totala smugglingen i Sverige och i liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre per region.

7 regioner	Andel av befolkningen 15 år och äldre		Andel av totala smugglingen		I liter ren alkohol per inv. 15 år och äldre	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Skåne län	12,8	12,9	22,9	25,8	0,99	1,33
Övriga län i Götaland	11,6	11,5	14,5	19,3	0,70	1,10
Västra Götaland	16,8	16,8	27,3	26,0	0,90	1,02
Blekinge/Kronoberg/Halland	6,8	6,8	12,3	9,0	1,01	0,88
Övriga län i Svealand	18,4	18,4	12,8	9,9	0,39	0,36
Stockholms län	20,6	20,6	6,0	6,8	0,16	0,22
Norrlandslänen	13,1	13,1	4,3	3,2	0,18	0,16
Riket	100 %	100 %	100 %	100 %	0,56	0,66

5.6 Distansförsäljning av alkoholdrycker

En tämligen ny företeelse är beställning av alkoholdrycker via Internet. I dag finns flera olika websidor där man kan beställa alkoholdrycker som sedan levereras hem till bostaden. Den stora skillnaden mellan distansförsäljning och privatinförsel är således att man i det förstnämnda fallet inte själv behöver åka utomlands och transportera in alkoholdryckerna till landet. Detta görs istället av någon speditjonsfirma. Ingen vet dock i dag hur vanlig denna företeelse är.

Utredningen lät därför inkludera ett antal frågor i SoRADs Monitormätningar under månaderna mars 2004–maj 2004, med sammantaget 4 500 intervjuer av den vuxna befolkningen i åldrarna 16–80 år. Frågorna som ställdes var om man själv hade beställt alkohol via Internet och, i så fall, hur ofta och hur mycket av sprit, vin respektive öl under de senaste 12 månaderna, samt om man hade någon vän/bekant som beställt via Internet. Slutligen ställdes en fråga om man druckit sådan sprit/vin/öl under de senaste 12 månaderna.

Antalet personer som uppgav att de beställt alkoholdrycker på detta sätt visade sig vara få, totalt 10 personer under 3 månader av 4500 intervjuade. De sammantagna kvantiteterna, fördelade på hela befolkningen, blev därmed små och försumbara. Dessa uppgifter

stämmer överens med Skatteverkets erfarenheter, vars utredningar visar på låg förekomst av distansförsäljning.

5.7 Systembolagets direktimport av alkoholdrycker

Omfattningen av Systembolagets direktimport är ytterst marginell jämfört med bolagets totala försäljning. År 2003 uppgick den till 648 liter sprit, 4294 liter vin, varav 63 liter var vin svagare än 7 volymprocent alkohol, samt 71 liter starköl.

6 Regionala skillnader i konsumtion och konsumtionsutveckling

Alkoholvanorna är inte jämnt fördelade mellan olika regioner i Sverige. Exempelvis uppvisar storstäderna en högre alkoholkonsumtion och fler alkoholrelaterade problem än övriga Sverige. Skillnaderna är dock mindre i dag än de var för 30–40 år sedan. Alkoholvanorna har alltså till viss del jämnats ut mellan olika regioner, t.ex. mellan länen. Detta gällde åtminstone fram till mitten av 1990-talet (se Leifman, 1999).

Inom ramen för utredningen har vi för åren 2001–2003 låtit beräkna konsumtionen, totalt och för respektive anskaffningssätt, i sju regioner, enligt de beräkningsgrunder som används för hela riket. Resultatet av dessa analyser redovisas i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Skattning av den totala alkoholkonsumtionen i sju regioner uppdelat på anskaffningssätt åren 2001, 2002 och 2003

År och anskaffningssätt	Skåne län	Blekinge/Kronobergs/Hallands län	Västra Götalands län	Övriga län i Götaland	Stockholms län	Övriga län i Svealand	Norrlands-länen	Hela riket
År 2003:								
Systembolaget	3,25	3,87	4,97	4,39	6,32	5,46	5,63	5,08
Restauranger	0,91	0,63	1,12	0,80	2,04	0,76	0,73	1,10
Livsmedelsbutiker	0,65	0,67	0,66	0,93	0,92	0,93	0,71	0,80
Resandeförsel	4,93	3,43	2,59	1,94	2,08	1,10	0,87	2,27
Smuggling	1,33	0,88	1,02	1,10	0,22	0,36	0,16	0,66
Hemtillverkning	0,35	0,29	0,44	0,65	0,29	0,47	0,31	0,40
Totalt	11,42	9,77	10,80	9,81	11,87	9,08	8,41	10,31
<i>Index:</i>	<i>111</i>	<i>95</i>	<i>105</i>	<i>95</i>	<i>115</i>	<i>88</i>	<i>82</i>	<i>100</i>
<i>hela landet=100</i>								

År och anskaffningssätt	Skåne län	Blekinge/ Kronobergs/ Hallands län	Västra Götalands län	Övriga län i Götaland	Stockholms län	Övriga län i Svealand	Norrlands-länen	Hela riket
År 2002:								
Systembolaget	3,31	3,84	4,90	4,34	6,31	5,30	5,30	4,97
Restauranger	0,90	0,62	1,11	0,79	2,02	0,75	0,72	1,09
Livsmedelsbutiker	0,74	0,69	0,78	0,83	1,07	0,79	0,75	0,83
Resandeförsel	4,80	2,54	2,20	1,87	1,38	0,92	0,40	1,88
Smuggling	0,99	1,01	0,90	0,70	0,16	0,39	0,18	0,56
Hemtillverkning	0,41	0,39	0,66	0,61	0,30	0,63	0,76	0,54
Totalt	11,15	9,09	10,55	9,14	11,24	8,78	8,11	9,87
<i>Index:</i>	<i>113</i>	<i>92</i>	<i>107</i>	<i>93</i>	<i>114</i>	<i>89</i>	<i>82</i>	<i>100</i>
<i>landet=100</i>								
År 2001:								
Systembolaget	3,10	3,42	4,34	4,03	6,04	4,76	4,85	4,58
Restauranger	0,93	0,71	1,07	0,79	2,27	0,73	0,77	1,04
Livsmedelsbutiker ¹	0,78	0,71	0,76	1,06	0,95	1,08	0,59	0,87
Resandeförsel	4,07	2,61	2,20	1,34	1,45	1,03	0,46	1,77
Smuggling	0,66	0,46	0,79	0,83	0,14	0,18	0,10	0,40
Hemtillverkning	0,39	0,21	0,46	0,49	0,41	0,49	0,48	0,43
Totalt	9,93	8,12	9,62	8,54	11,26	8,27	7,25	9,09
<i>Index:</i>	<i>109</i>	<i>89</i>	<i>106</i>	<i>94</i>	<i>124</i>	<i>91</i>	<i>80</i>	<i>100</i>
<i>hela landet=100</i>								

Det finns mycket att säga om de regionala skillnaderna i alkoholkonsumtion, inte minst om de stora skillnaderna i respektive anskaffningssätts bidrag till totalkonsumtionen (totala anskaffningen av alkoholdrycker) för de olika regionerna. Systembolaget svarade exempelvis enbart för knappt 30 procent av den totala alkoholkonsumtionen i Skåne år 2003, medan andelen var 67 procent i norrlandslänen. Sistnämnda region uppvisade vidare den lägsta resandeförseln och smugglingen, såväl i absoluta som relativa tal, medan Skåne län uppvisade den högsta. Enligt våra beräkningar uppgick smugglingen och resandeförseln av alkoholdrycker i Skåne län till nära 55 procent av skåningarnas totala anskaffning av alkohol.

Ser vi till hela perioden år 2001 till och med år 2003 har konsumtionen ökat i samtliga regioner och för samtliga tre år är konsumtionen som högst i Stockholms län, följt av Skåne län. Ökningen har under denna treårsperiod inte varit större i Skåne län

än i övriga 6 regioner. År 2003 var skåningarnas konsumtion ca 11 procent högre än genomsnittet för hela riket. År 2002 var motsvarande skillnad 13 procent och år 2001 ca 9 procent. Möjligen var alltså konsumtionsökningen något större i Skåne län år 2002 men något lägre år 2003 jämfört med övriga regioner.

Den lägsta konsumtionen återfinns för samtliga tre år i regionen med längst avstånd till Danmark och Tyskland, alltså norrlands-länen. Den näst lägsta konsumtionen uppvisar länen i Svealand, Stockholms län exkluderat. Stockholms län uppvisar, för övrigt, den minsta ökningen från år 2001 till år 2003, regionen Blekinge, Kronobergs och Hallands län den högsta, både mätt i procent och i liter ren alkohol.

I syfte att försöka besvara frågan om de regionala skillnaderna faktiskt ökat under de senaste 10–15 åren användes tidigare undersökningar för att studera skillnaderna från slutet av 1980-talet och framåt. I samtliga dessa undersökningar är det intervjupersonernas självrapporterade alkoholkonsumtion och inte omfattningen av de olika anskaffningssätten av alkohol (Systembolagets försäljning, införseln av alkohol m.m.) som ligger till grund för de beräknade regionala konsumtionsuppgifterna. För att kunna jämföra dessa uppgifter med de i tabell 6.1 redovisade har vi också för år 2002 och år 2003 (Monitordata) beräknat den självrapporterade konsumtionen. Eftersom de relativa skillnaderna är av störst intresse i dessa analyser redovisas samtliga uppgifter enbart i indexform. Samtliga tidigare undersökningar presenterade nedan redovisades i KALK-projektets slutrapport år 2000, då med delvis andra regionala indelning av Sverige än de som används här.

I tabellerna 6.2 och 6.3 redovisas resultaten. Regioner som uppvisar värden högre än 100 har en högre konsumtion än genomsnittet för riket och de med lägre värde än 100 en lägre. Södra Götaland – i detta fall synonymt med Skåne, Hallands och Blekinge län – uppvisade i samtliga undersökningar före 1997 en lägre alkoholkonsumtion än riket som helhet. År 1997 var konsumtionen ungefär densamma som i hela landet (index=105) och 1997–1998 högre (index=117). Som kan utläsas av tabell 6.2 var de regionala skillnaderna större 1988/89 än 1996 och 1997. Detta överensstämmer med tidigare studiers konstaterande av en utjämningsprocess i alkoholvanor mellan olika svenska regioner (se t.ex. Köhlhorn, m.fl., 1998).

Resultaten från mätningarna 1998 och 2002 tyder på att skillnaderna därefter åter ökat något. Detta skulle i så fall vara resultatet

av att den relativa konsumtionsökningen var störst i södra Götaland och som minst i Norrland. Denna utveckling beror, med all sannolikhet, på den stora, och ökande, tillgången till billig alkohol i främst Danmark och Tyskland.

Intressant att notera är att de självrapporterade konsumtionsuppgifterna visade på något mindre regionala skillnader år 2003 än år 2002 (se också tabell 6.3). Om detta verkligen indikerar att de regionala skillnaderna återigen håller på att minska – i detta fall genom att regionerna med långt avstånd till kontinenten närmar sig övriga regioner – är dock för tidigt att uttala sig om.

Tabell 6.2 Förändringar av totalkonsumtionen och spritkonsumtionen i olika regioner 1988–2003 i olika regioner. Index hela landet = 100

	Södra Götaland ¹	Övriga Götaland	Svealand	Norrland	Hela landet
1988/89 (ULF) ² :	95	97	116	62	100
1996 (ULF):	96	97	106	91	100
1996-97 (VoT) ³ :	98	118	93	86	100
1997 (ULF):	105	101	103	84	100
1997–98 (OAS/TEMO) ⁴ :	117	98	99	81	100
2002 (Monitordata, TEMO)	110	86	107	75	100
2003 (Monitordata, TEMO)	106	94	109	75	100

¹ Inkluderar följande län: Skåne, Blekinge och Hallands län;

² SCB:s undersökningar om levnadsnivåförhållanden 1996 och 1997 (n=11698);

³ BRÅ:s Vanor och Trygget (VoT) (n=2303), se Kühlhorn & Leifman, 1999;

⁴ En undersökning genomförd på uppdrag av genomförd av TEMO under våren 1998 på uppdrag av OAS, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, Folkhälsoinstitutet samt Systembolaget (Leifman, m.fl., 2000).

Tabell 6.3 Självrapporterade alkoholkonsumtion i sju regioner enligt Monitorodata (TEMO) år 2002 och år 2003. Index hela landet = 100

	Skåne län	Blekinge/ Kronobergs/ Hallands län	Västra Götalands län	Övriga län i Götaland	Stock- holms län	Övriga län i Svealand	Norr- lands- länen	Hela landet
2002	116	93	103	87	123	90	75	100
2003	110	94	100	95	126	90	75	100

I den senaste CAN-rapporten om skolelevers drogvanor (Hvitfeldt, m.fl., 2004) redovisades, för första gången, regionala skillnader i alkoholvanor bland elever i årskurs nio. Uppgifterna bygger på svaren från de tre årliga undersökningarna genomförda 2001, 2002 och 2003 men sammanslagna till ett större urval.

Resultaten visade på stora regionala skillnader för såväl pojkar som flickor. Alkoholkonsumtionen visade sig för båda könen vara högst i Skåne län och lägst i norra (norrlandslänen) och mellersta Sverige (samtliga län i Svealand förutom Stockholms län). De två övriga regionerna i Götaland – Västra Götalands län och övriga län i Götaland – uppvisade den, efter Skåne, högsta konsumtionen. Pojkarna i Stockholms län uppvisade högre konsumtion än mellersta och norra Sverige men lägre än de övriga regionerna i Götaland. Något överraskande uppvisade flickorna i Stockholms län en ungefär lika låg konsumtion som flickorna i mellersta och norra Sverige. Konsumtionen i Skåne län var för både pojkarna och flickorna ca 33 procent högre jämfört med genomsnittet för alla regioner. Norra Sverige uppvisade en konsumtion som för pojkarna var 25 procent lägre och för flickorna 21 procent lägre än genomsnittet för samtliga regioner.

Ungefär samma regionala mönster, men med något mindre uttalade skillnader, framkom i andelen som uppgett intensivkonsumtion (berusningskonsumtion) minst en gång i månaden: högst andel i södra Sverige och lägst andel i norra och mellersta Sverige. För flickorna visade sig Stockholms län uppvisa den allra lägsta andelen månatliga intensivkonsumenter.

Sammanfattningsvis visar dessa siffror om konsumtion och konsumtionsutveckling i olika regioner bland vuxna och bland elever i årskurs nio följande:

- I början av 2000-talet är konsumtionen bland elever i årskurs nio klart högst i Skåne län, följt av övriga regioner i Götaland och lägst i norra Sverige, följt av mellersta Sverige.
- De regionala skillnaderna ser ut på ungefär samma sätt även bland den vuxna befolkningen, men med mindre uttalade skillnader och med det viktiga undantaget att Stockholms län uppvisar den allra högsta konsumtionsnivån.
- I slutet av 1980-talet och mitten av 1990-talet var konsumtionen snarast något lägre i södra Sverige jämfört med övriga landet.
- Efter EU-inträdet och fram till början av 2000-talet har skillnaderna mellan olika regioner i Sverige snarare ökat än minskat. Detta är resultatet av att konsumtionen ökat snabbast i södra Sverige, framför allt i Skåne län, samtidigt som norrlandslänen uppvisat den minsta förändringen.
- Det är möjligt, men ännu inte klart fastställt, att skillnaderna efter år 2002 återigen håller på att minska något. Detta skulle i så fall kunna innebära att de regioner som hitintills uppvisat de minsta konsumtionsökningarna kommer närmare de regioner som tidigare år uppvisat störst ökning.

7 Alkoholskadeutveckling

De alkoholrelaterade problemen – såväl medicinska som sociala – har en betydande utbredning i befolkningen (se också kapitel 8). I allmänhet skiljer man mellan akuta problem (t.ex. skador, olyckor och rattfylleri) och kroniska (skrumplever och demens etc.). Risken för problem för den enskilde ökar med ökad konsumtion och påverkas också av dryckesmönstret. De som konsumerar stora mängder alkohol vid konsumtionstillfällena riskerar i särskilt stor utsträckning att drabbas av akuta problem – ett viktigt konstaterande i Sverige där berusningsdrickande är vanligt. Den stora gruppen låg- och måttlighetskonsumenter svarar dock för de flesta akuta och lindriga sociala och medicinska problemen i befolkningen. Förklaringen är att även om den individuella storkonsumenten löper större risk än den individuella måttlighetskonsumenten är den senare gruppen mycket större. Detta förhållande kallas ibland preventionsparadoxen. Dock svarar storkonsumenterna för majoriteten av många kroniska sjukdomar, t.ex. skrumplever.

De empiriska belegg som visar att konsumtionsökningar också innefattar storkonsumenter och en ökning av andelen storkonsumenter är många. Svenska studier visar således att andelen storkonsumenter i Sverige ökat i takt med att den totala alkoholkonsumtionen ökat. Detta leder i sin tur till en ökning av olika alkoholskador, vilka inte enbart drabbar alkoholkonsumenterna själva utan också tredje person. Sett ur ett krasst ekonomiskt perspektiv påverkar det också alla skattebetalare, som får stå för de ökade utgifterna inom exempelvis sjukvården och socialvården.

Den ökade alkoholkonsumtionen är således inte oproblematisk. Studier genomförda inom ramen för den omfattande jämförande studien om alkoholpolitik, alkoholkonsumtion och alkoholskador mellan EU-länderna (ECAS [European Comparative Alcohol Study]) visar till och med att effekterna av en ökad alkoholkonsumtion på olika alkoholrelaterade problem är starkare i de

nordiska länderna än i länderna i Syd- och Centraleuropa (Norström & Skog 2001). Sannolikt har detta att göra med det fortsatta stora inslaget av berusningsdrickande i de nordiska länderna, inte minst Sverige.

Detta avsnitt visar vad som faktiskt hänt med utvecklingen av olika, mer eller mindre, alkoholrelaterade problem under de senaste 10–15 åren. Om data tillåter redovisas också utvecklingen i olika regioner. De olika alkoholrelaterade problem som studeras är den alkoholrelaterade dödligheten och slutna sjukvården, rattfylleri samt våldsbrottsligheten. Även sambandet mellan alkohol och sjukskrivningar redovisas kortfattat. Förändringar i våldsbrottsligheten och i antal sjukskrivningar är av mycket stort samhällsintresse, men båda förklaras också av en mängd andra faktorer än förändringar i alkoholkonsumtionen. Därför redovisas också för sambandet mellan å ena sidan alkoholkonsumtion och å andra sidan våldsbrottslighet respektive antal sjukskrivningar.

7.1 Alkoholrelaterad dödlighet och slutenvård

Utvecklingen av den alkoholrelaterade dödligheten har studerats av Epidemiologiskt centrum vid Socialstyrelsen. Där har ett index konstruerats, som inkluderar samtliga personer som avlidit med en eller flera explicita alkoholrelaterade diagnoser nämnda på dödsorsaksintyget, t.ex. alkoholförgiftning, alkoholpsykos, alkoholbetingad levercirros. Dessa diagnoser speglar endast en del av alla de sjukdomar och skador som orsakas, eller förvärras, av alkoholmissbruk.

Som exempel på sjukdomar som inte inkluderas i detta alkoholindex men där alkohol är en av flera bidragande även om inte en nödvändig orsak kan nämnas magkatarr, leverinflammation, högt blodtryck, hjärnblödning, hjärtsjukdom, epileptiska kramper, muskelskador, skador på nerver, armar och ben, blodförändringar, nedsatt immunförsvar, epileptiska anfall, urkalkning av skelettet, hormonella störningar samt cancer i munhåla och svalg, matstrupe, lever, ändtarm och bröst. Syftet med att redovisa utvecklingen av detta alkoholindex (eller liknande alkoholrelaterade mått) är alltså inte att kartlägga förändringar i faktisk alkoholskadenivå, utan att belysa om det finns tecken på att den alkoholrelaterade dödligheten och därmed alkoholproblematiken i samhället, ökar eller inte.

Den nedåtgående trend i den alkoholrelaterade dödligheten (enligt alkoholindexet) som pågått sedan början av 1980-talet verkar ha avstannat. Nya uppgifter från dödsorsaksstatistiken för år 2001 visar på en uppgång av de alkoholrelaterade dödsorsakerna för männen med drygt 7 procent jämfört med 2000. Speciellt tydlig var ökningen bland män i åldersgruppen 30–64 år, med en ökning på ca 15 procent. Bland kvinnorna var nivån i stort sett oförändrad 2001 jämfört med 2000. En viss ökning framkom dock i åldersgruppen 45–64 år, en ökning som faktiskt pågått sedan mitten av 1990-talet. Däremot har alkoholdödligheten minskat bland såväl de yngre kvinnorna som männen. Tyvärr finns inte senare uppgifter än 2001 att tillgå, vilket är ett stort problem då konsumtionsökningen tog rejäl fart först efter år 2000. Det är mycket möjligt att den ökning av dödligheten som framkom 2001 för männen tagit rejäl fart 2002 eller 2003 och kanske förekommer också ökningarna bland kvinnorna. Men detta vet vi alltså ännu inte, trots att detta avsnitt skrivs i början av juni år 2004.

Stockholms Beroendecentrum tar regelbundet fram uppgifter om omfattningen av den slutna och öppna beroendevården inom Stockholms län. Fördelen med dessa data är att de är avsevärt mer aktuella i tiden med uppgifter tillgängliga fram till föregående månad. Den allmänna nackdelen med slutenvårdsdata, såväl för Stockholms län som hela riket, är dock att dessa påverkas av förändringar i vårdutbudet och omstruktureringar inom vården. Uppgifterna om den slutna sjukhusvården inom Stockholms län visade på en mindre ökning av antalet patienter vårdade för leversjukdomar under perioden 1997 till 2000, från 669 till 713 patienter men därefter en kraftig ökning. År 2001 uppgick antalet till 740, år 2002 till 842 och 2003 till 905, alltså en ökning med 35 procent sedan 1997. Den alkoholspecifika leversjukligheten (K70) har ökat från 467 patienter 1997 till 601 patienter 2003, en ökning med 29 procent. Ökningarna framkommer också i antalet individer vårdade för pankreatit och i synnerhet alkoholspecifik sådan (K860) (från 99 patienter 1996 till 153 patienter 2003). Det återstår att se om denna utveckling också ägt rum i andra delar av landet.

Om utvecklingen av de kroniska skadorna i riket som helhet kan sägas vara något oklar så är bilden mer entydig när det gäller de akuta alkoholskadorna. Alkoholförgiftningar uppvisar klara ökningarna under senare år, både i antal dödsfall och i antal vårdade inom den slutna sjukhusvården.

Ytterligt oroande är statistiken över det totala antalet personer vårdade för alkoholförgiftning samt antalet 15–19-åringar vårdade med denna diagnos. Mellan åren 1998 och 2001 fördubblades antalet personer som vårdades för alkoholförgiftning. Under samma period ökade alkoholförgiftningarna för 15–19-åriga kvinnor med ca 40 procent och för samma ålderskategori män med ca 30 procent (SoS, 2003).

Detta är en mycket oroande utveckling och när det gäller unga kvinnor är den alarmerande. De har gått om de unga männen då det gäller vårdtillfällen för alkoholförgiftning. Dödsfallen i alkoholförgiftning, alla åldrar, har under perioden 1998–2001 ökat med ca 60 procent.

Hur den alkoholrelaterade dödligheten förändrats i sju regioner från år 1987 till år 2001 framgår av tabell 7.1. Man kan konstatera att kvinnor i Skåne i huvudsak (dock ej 1991 och 1994) uppvisade en lägre dödlighet än bland kvinnor i riket som helhet fram till år 1995 för att därefter ligga klart över riksgenomsnittet. Det är värt att notera att en sådan förändring i relation till Sverige som helhet inte ägt rum i någon annan av regionerna. Stockholms län och Västra Götaland ligger genomgående över genomsnittet och Norrland samt övriga län i Svealand ligger marginellt lägre. Regionen bestående av länen Blekinge, Halland och Kronoberg har inte genomgått samma utveckling som Skåne, även om dödligheten låg på en högre nivå efter år 1995 jämfört med perioden innan. Övriga län i Götaland uppvisade den lägsta alkoholrelaterade dödligheten i Sverige under hela perioden bortsett från år 2001.

Ett liknande mönster kan observeras för män. Skåne uppvisade en klart lägre alkoholrelaterad dödlighet än genomsnittet för Sverige fram till år 1993, men därefter, flertalet år, en högre (dock ej 1996 och 1998). Även om man bör vara försiktig vid tolkningen av dödstal för enskilda år, är det värt att uppmärksamma att den högsta nivån i alkoholrelaterad dödlighet bland män i här analyserade data står att finna i Skåne för år 2001.

Tabell 7.1 Alkoholrelaterad dödlighet för kvinnor och män (per 100 000) i sju olika svenska regioner 1987–2001

		Kvinnor:														
Regioner/län		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Hela landet		6,9	7,1	6,4	7,0	7,9	7,5	6,7	7,5	7,8	7,0	7,2	8,2	8,1	8,3	8,0
Skåne		4,7	4,9	4,5	6,1	8,4	5,7	6,0	8,7	6,3	7,9	9,0	9,1	8,5	10,0	9,5
Blekinge/Kronoberg/Hallands län		4,2	4,9	4,2	5,9	4,8	3,1	3,0	2,0	6,0	5,0	5,7	7,3	5,7	7,0	5,0
Övriga län i Götaland		4,7	4,3	4,9	3,5	5,4	5,4	5,2	5,9	5,7	3,8	3,4	5,7	4,6	4,4	6,6
Västra Götaland		8,2	7,0	9,1	10,7	8,0	12,1	10,1	11,8	10,5	9,0	11,6	10,6	9,6	10,8	10,2
Övriga län i Svealand		6,7	6,3	5,6	5,6	5,5	6,6	6,3	7,0	5,7	5,7	5,7	6,7	7,2	7,3	8,0
Stockholm		11,7	10,5	10,2	11,3	13,4	11,8	10,8	10,0	11,2	11,7	10,0	11,8	11,4	10,6	10,9
Norrlandslänen		6,1	5,9	5,7	7,5	6,5	5,8	7,1	6,3	6,1	5,7	7,1	7,6	7,0	5,8	6,1
		Män:														
Regioner/län		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Hela riket		35,1	34,7	34,5	34,8	36,5	36,6	35,5	33,7	33,2	33,0	31,3	31,4	31,2	30,4	32,9
Skåne län		31,0	30,6	26,6	30,4	34,3	32,0	29,7	34,2	36,2	30,8	39,9	30,0	33,9	34,1	40,2
Övriga län i Götaland		27,2	22,4	28,4	26,4	26,8	28,8	30,1	23,9	22,9	24,8	23,2	24,8	19,1	18,3	25,7
Västra Götaland		44,3	44,7	55,3	46,2	41,2	43,5	41,0	40,4	37,6	41,8	34,6	34,7	36,5	34,3	37,4
Blekinge/Kronoberg/Hallands län		26,8	22,5	25,1	22,8	26,0	25,5	29,0	22,1	25,3	26,0	26,3	32,3	33,7	36,0	29,3
Övriga län i Svealand		27,7	27,9	30,2	27,0	33,6	32,5	32,8	29,4	27,1	26,8	26,4	23,9	24,1	29,2	25,8
Stockholms län		45,2	42,8	39,4	43,0	44,6	46,5	43,4	40,5	40,6	41,1	33,6	39,3	37,9	33,1	36,5
Norrlandslänen		34,8	41,2	42,0	37,8	39,2	36,9	34,8	35,9	35,8	31,7	32,2	32,5	31,0	27,2	32,3

Den avvikande utvecklingen för Skåne län framträder än tydligare när man betraktar kvoten mellan Skånes och övriga rikets alkoholrelaterade dödlighet under perioden (figur 7.1). För såväl män som kvinnor är utvecklingen för kvoten klart positiv, dvs. dödligheten blir allt högre i Skåne jämfört med övriga Sverige, även om avvikelser förekommer under enstaka år. Om man beräknar genomsnittliga skillnader före och efter EU-inträdet, så låg dödligheten för kvinnor i Skåne 15 procent lägre än övriga landet för åren 1987–1994, med därefter drygt 10 procent högre. För män var motsvarande siffror 13 procent lägre före år 1995 och för perioden 1995–2001, i genomsnitt 12 procent högre.

Figur 7.1 Alkoholrelaterad dödlighet i Skåne i relation till övriga Sverige, 1987–2001



7.2 Rattfylleri

Antalet polisanmälda rattfylleribrott ökade från år 1985 till år 1991 för att fram till och med år 1998 minska med i genomsnitt ca 10 procent per år. År 1991 anmäldes drygt 26 000 fall och år 1998 drygt 12 000 fall. Därefter – mellan år 1998 och år 2003 – har antalet polisanmälda rattfylleribrott ökat med drygt 3 000 eller ca 25 procent.

En viss ökning framkommer också i antalet misstänkta för rattfylleri från år 1998 till år 2000 för att därefter fram till år 2002 plana ut (uppgifter för 2003 finns ej tillgängliga).

Eftersom rattfylleri till stor del är ett s.k. proaktivt brott beror utvecklingen av de polisanmälda rattfylleribrotten i stor utsträckning på förändringar i rutiner i polisens arbete. Läger polisen ner mer resurser och, kanske, genomför en större andel riktade kontroller under vissa tider på dygnet eller veckan då sannolikheten är större att möta rattfyllerister, ökar också antalet anmälda brott. Detta alltså utan att det faktiska antalet rattfylleribrott nödvändigtvis har ökat.

Därför behövs det fler indikatorer på utvecklingen av rattfylleri. En sådan indikator är trafikolyckor. Olyckor i trafiken är ett ”snabbt” mått på utvecklingen av negativa konsekvenser av alkohol, då tiden mellan alkoholintaget och olyckan är kort. Studier visar att en större andel av alla förare är alkoholpåverkade i dödsolyckor än i icke-dödsolyckor liksom i singelolyckor jämfört med icke-singelolyckor. Utvecklingen av dödsolyckor och singelolyckor brukar därför användas som en indikator på utvecklingen av rattfylleri, även om det givetvis finns en mängd andra faktorer som också som orsaker dessa olyckor. I en svensk studie från år 1993 visade det sig att mer än varannan person som omkom i singelolyckor var alkoholpåverkad (Öström & Eriksson 1993).

Statens folkhälsoinstitut gör i rapporten ”Uppföljning av nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador” (FHI, 2003) en genomgång av olika skadeindikatorer under perioden 1998–2002, däribland rattfylleri och singelolyckor. Antalet singelolyckor med personbil eller motorcykel ökade under perioden 1998–2002 med 700 fall, från ca 3 400 till 4 100 och hela ökningen har ägt rum efter år 2000. Enligt FHI-rapporten uppvisade också antalet singelolyckor nattetid med dessa fordon en ökning.

Rattfylleriutvecklingen kan också studeras genom uppgifter om alkohol i blodet bland avlidna förare. Mer än 90 procent av alla avlidna förare obduceras. Andelen av samtliga dödade förare som obducerats och visat sig ha alkohol i kroppen har ökat från 18 procent år 1998, 23 procent år 2000, 28 procent år 2002 till 29 procent år 2003. Fram till och med år 2000 ökade det totala antalet dödsolyckor för att därefter minska. Ökningen i andelen efter år 2000 är därför, till viss del, resultatet av en totalt sett sjunkande dödlighet bland förare i trafiken. Uppgifter från Rättsmedicinalverket visar också att graden av alkoholpåverkan hos dem som avlider är klart

högre än tidigare. Dessa data återspeglar dessutom bara de fall där den avlidne föraren varit alkoholpåverkad. De dödsfall där ej påverkade personer dödats av berusade förare, t.ex. barn som blir påkörda av rattfyllerister, finns inte med i Rättsmedicinalverkets statistik, varför siffrorna över dödsolyckor som har samband med alkohol i trafiken med all säkerhet är högre.

Sammanfattningsvis visar dessa indikatorer på en sannolik ökning av rattfylleri sedan slutet av 1990-talet. Indikatorerna är dock inte problemfria, varför en viss försiktighet bör iaktas vid tolkningen. Tillförlitliga uppgifter om regionala skillnader i rattfylleri finns inte att tillgå.

7.3 Våldsbrottslighet

En orsaksfaktor till förändrat faktiskt våld är alkoholkonsumtionen och förekomsten av ett orsakssamband mellan våld och alkohol har konstaterats i olika experiment. Inom den kriminologiska forskningen får detta samband sitt uttryck på åtminstone tre sätt. För det första visar studier av lagförda misshandelsbrott att ca 70–80 procent av gärningsmännen och 40–50 procent av offren var alkoholpåverkade vid brottstillfället. Samma tendens, nämligen att storkonsumenter oftare kommer i våldsutlösande konflikter med personer i omgivningen, framför allt i dryckessituationer, har konstaterats i intervjustudier. Den andra indikationen för orsakssambandet mellan alkoholkonsumtion och våldsbrott är att de polisanmälda våldsbrotten dag för dag, enligt statistiken, sammanfaller med uppgifter om den dagliga alkoholkonsumtionen. Med undantag för den polisanmälda barnmisshandeln följer alla typer av misshandelsbrott ungefär samma rytm över veckans dagar som alkoholkonsumtionen gör. Detta gäller oavsett om offret är kvinna eller man, om gärningsmannen är bekant eller obekant för offret och oavsett om misshandeln sker utomhus eller inomhus. Den tredje indikationen, slutligen, gäller för utvecklingen av både alkoholkonsumtionen och våldsbrottsligheten över tid. Många undersökningar visar att alkoholkonsumtionen per invånare varierar systematiskt med den polisanmälda misshandelsbrottsligheten och i ännu högre grad med det polisanmälda dödliga våldet.

I BRÅ:s kommande Brottsutvecklingen redovisar Köhlhorn (2004) för utvecklingen av våldsbrottsligheten och framförallt misshandelsbrotten, som utgör den stora majoriteten av samtliga

våldsbrott. År 2003 anmäldes över 65 000 misshandelsbrott till polisen. Utvecklingen sedan år 1975 innebar en konsekvent ökning av brottsanmälningarna fram till mitten av 1990-talet då kurvan planade ut. Stagnationen i tillväxten sedan senare hälften av 1990-talet har, för såväl kvinnor som män, gett vika för en ökning under de senaste två åren. Denna utveckling gäller i stort sett för alla kategorier av misshandelsbrott, vilket redovisas i tabell 7.2.

Tabell 7.2 Polisanmäld misshandel mot män och kvinnor per 100 000 invånare (medelfolkmängden)
(Barnmisshandel, som omfattar offer i åldrarna 0–14 år, ingår ej)

År	Misshandel mot kvinnor			Misshandel mot män		
	Obekant med offret	Bekant med offret	Totalt	Obekant med offret	Bekant med offret	Totalt
1982	22	107	129	117	80	197
1983	23	109	132	123	82	205
1984	25	112	137	135	83	219
1985	27	112	139	142	86	229
1986	29	113	142	148	87	235
1987	31	120	151	153	87	240
1988	33	127	160	175	89	264
1989	35	131	167	187	93	279
1990	36	133	169	184	97	281
1991	37	129	166	185	90	275
1992	39	144	183	205	101	306
1993	44	161	206	227	113	340
1994	45	167	212	231	119	350
1995	46	169	215	223	120	342
1996	44	166	210	220	121	341
1997	47	169	216	226	121	348
1998	49	178	227	234	120	353
1999	50	175	226	237	121	358
2000	50	181	231	239	119	358
2001	54	176	230	240	121	361
2002	58	180	238	241	123	364
2003	63	188	250	259	131	390

Källa: Brottsutvecklingen, BRÅ (kommande rapport).

Ökningen har alltså inte bara inträffat i den största kategorin inom kvinnomisshandeln, nämligen där offret och gärningsmannen kände varandra, utan också i den med för offret okända gärningspersoner. Detsamma gäller för männen, men i motsats till kvinnorna är det för männen mycket vanligare att gärningsmannen är obekant än bekant med offret.

Enligt Kühllhorn tyder utvecklingen av de olika grupperna av våldsbrottsligheten, inte minst av gatuvåldet, som torde vara den kategori som är minst känslig för ändringar i anmälningsbenägenheten, på att det faktiska våldet ökat under senare år efter en stagnation under senare hälften av 1990-talet.

Visserligen är en ökad alkoholkonsumtion endast en av flera faktorer som kan förklara ökningen av våldsbrottsligheten under de senaste decennierna. Icke desto mindre, anges i rapporten den ökade alkoholkonsumtionen i Sverige sedan år 2000 som den viktigaste orsaken under 2000-talet.

Norström (1997) har, i tidsserieanalyser, avseende perioden 1960–1994, studerat det kausala sambandet mellan alkoholkonsumtion och våldsbrott. Effekten av en liters ökning av den registrerade alkoholkonsumtionen på våldsbrottsligheten skattades till 7 procent. Under de senaste 10 åren (1994–2003) har alkoholkonsumtionen ökat med i runda tal 2,5 liter. Detta skulle, enligt Norströms skattning, leda till en ökning av antalet våldsbrott med 17,5 procent, från 53 665 faktiska anmälda våldsbrott år 1994 till uppskattningsvis 63 100 år 2003. Det faktiska antalet år 2003 uppgick till 65 177, alltså 3 procent högre än det predicerade värdet. Allt talar således för att den ökade våldsbrottsligheten under 2000-talet i stor utsträckning kan förklaras av den ökade alkoholkonsumtionen.

Nyare studier om regionala skillnader i våldsbrottutvecklingen har inte kommit till utredningens kännedom. Sådana studier är komplicerade att genomföra och kräver, bl.a., kunskap om möjliga skillnader i anmälningsbenägenheten mellan olika regioner i Sverige. Inom ramen för utredningen har vi tagit fram uppgifter om samtliga polisanmälda brott, men inte uppdelat för de olika kategorierna av misshandelsbrott, under perioden 1990 till 2003 i Skåne och i övriga landet. (Uppgifter före 1997 är för Skåne län en sammanslagning av Malmöhus och Kristianstads län, som nämnda år slogs samman till Skåne län).

Som framgår av figur 7.2 uppvisade Skåne län högre antal polisanmälda misshandelsbrott (per 100 000 invånare) under samtliga år

förutom år 1996 och år 1997. Mer intressant är dock att både Skåne län och övriga landet uppvisade likartade ökningar under hela perioden. Möjligen är ökningen något större för Skåne län under perioden 1998–2002 vilket möjligen, men långtifrån säkert, skulle kunna förklaras av att alkoholkonsumtionsökningen under samma period var kraftigare i Skåne län jämfört med resten av landet (se kapitel 6). Konsumtionsuppgifterna för år 2003 indikerade något minskade regionala skillnader jämfört med år 2002, inte minst mellan Skåne län och övriga landet. Det är intressant att notera att så även tycks vara fallet för misshandelsbrotten.

Figur 7.2 Polisanmälda misshandelsbrott i Skåne län och i övriga Sverige 1990–2003 per 100 000 invånare



7.4 Sjukskrivningar

I och med de senaste årens kraftiga ökning av sjukfrånvaron och den ökning som har skett av alkoholkonsumtionen under samma tidsperiod har frågan om eventuella samband mellan alkohol och sjukskrivning aktualiserats. Vad gäller frågan om alkoholens betydelse för sjukskrivning kan det intuitivt förefalla högst rimligt att personer som är storkonsumenter av alkohol, eller som har alkohol-

problem, av olika skäl kan tänkas få svårare att fungera i yrkeslivet och därmed löpa ökad risk att bli sjukskrivna. Dels ställer själva yrkesutövningen som sådan mestadels stränga krav på nykterhet, dels kan en alltför hög alkoholkonsumtion eller ofta återkommande berusningsdrickande också innebära negativa hälsomässiga konsekvenser – och därmed sjukskrivning – för den enskilde individen. Man kan dock konstatera att mer systematisk forskning om sambanden mellan alkoholkonsumtion och sjukskrivning till stora delar saknas (se t.ex. SBU, 2003).

I en, ännu inte publicerad, rapport inom för den s.k. SAFIR-utredningen har man vidare jämfört alkoholvanorna bland sjukskrivna med de bland icke sjukskrivna personer. (SAFIR-utredningen är en samverkansgrupp för Arbetslivsinstitutet, Statens folkhälsoinstitut, Institutet för Psykosocial Medicin och Riksförsäkringsverket som arbetar med att sammanfatta den kunskap och forskning som finns tillgänglig när det gäller orsaker till sjukfrånvaro.) I denna framkommer att de sjukskrivna har mer polariserade alkoholvanor jämfört med icke sjukskrivna. Bland sjukskrivna män var det således vanligare att inte dricka alkohol alls, men också vanligare med riskkonsumtion och att ha fått behandling för alkoholproblem. Bland kvinnor var det vanligare att inte dricka alkohol alls om man var sjukskriven, däremot framkom inga skillnader mellan sjukskrivna och icke sjukskrivna kvinnor vad gäller riskkonsumtion av alkohol.

I samma undersökning studerades vidare om riskkonsumenter av alkohol löpte ökad risk att vid en senare uppföljning vara sjukskrivna. Resultaten från dessa analyser visade att män som klassificerats som riskkonsumenter av alkohol vid ett första undersökningstillfälle löpte en 30 procent högre risk att ett knappt år senare vara sjukskrivna. Motsvarande riskökning för kvinnorna uppgick till 40 procent. I en äldre studie, med data från fyra primärvårdskommuner i Stockholms län, framkom liknande resultat. Män och kvinnor som klassificerades som högkonsumenter enligt en frågeundersökning 1984 visade sig ha fler sjukskrivningsperioder om minst 60 dagar under uppföljningsperioden åren 1988–1991 jämfört med låg- och mellankonsumenter (Upmark, m.fl., 1999). Sammantaget talar dessa resultat för ett orsakssamband mellan riskfyllda alkoholvanor och ökad risk för sjukskrivningar och att den ökade alkoholkonsumtionen i Sverige varit en bidragande orsak till den ökade sjukfrånvaron.

Det är också möjligt att tänka sig ett omvänt samband, dvs. att sjukskrivning kan inverka på alkoholkonsumtionen. Hur ett eventuellt sådant samband skulle se ut är dock inte alldeles självklart. Både ett minskat och ett ökat intag skulle kunna vara rimliga konsekvenser. Försämrade ekonomiska resurser kan tänkas verka dämpande på konsumtionen, medan exempelvis leda och nedstämdhet som kan följa av att man går sysslolös hemma skulle kunna medföra en ökad konsumtion av alkohol. I ovan nämnda undersökning belystes även denna frågeställning, dvs. om sjukskrivning hade någon inverkan på senare alkoholkonsumtion. Det som framkom var att män som vid ett första undersökningstillfälle varit sjukskrivna löpte 30 procent lägre risk att ett knappt år senare klassificeras som riskkonsument. Även för kvinnor framkom samma mönster (20 procent lägre risk), vilket dock inte var statistiskt signifikant.

8 Vilken är den egentliga samhällsekonomiska kostnaden för alkoholen

De problem som alkoholkonsumtionen för med sig är, redan i dag, omfattande i hela Västeuropa (och än mer så i Östeuropa). Att beräkna alkoholens totala kostnader för samhället är ytterst problematiskt. Detta gäller inte bara de direkt ekonomiska kostnaderna, som vården inom de medicinska och sociala sektorerna samt minskad produktivitet i arbetslivet, utan också det mänskliga lidande som drabbar både alkoholmissbrukare och anhöriga. Gutjahr och Gmel (2001) redovisar dock att de samhälleliga kostnaderna för alkoholen i Västeuropa har beräknats till 1–3 procent av BNP år 1998.

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

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

Det bör påpekas att dessa beräkningar avser förhållanden efter det att hänsyn tagits till alkoholens skyddande effekt för hjärt- och kärlsjukdomar. De samlade hälsoskadliga effekterna ter sig således, på befolkningsnivå, som väsentligt större än nyttoeffekterna vid den konsumtion som vi ser idag.

Trots stora problem med att beräkna de ekonomiska kostnader alkoholen orsakar samhället har utredningen låtit initiera en studie av dessa. Studien har genomförts av professor Ulf Gerdtham och doktoranden Johan Jarl och kommer att redovisas som bilaga till slutbetänkandet. Syftet var att presentera resultat från tidigare genomförda så kallade "cost-of-illness" studier avseende alkoholkonsumtion och, framför allt, att utföra en kritisk analys av de metoder som använts och diskutera skillnader i resultat utifrån funna metodologiska olikheter.

Totalt har fem tidigare studier analyserats, varav en är svensk, genomförd av Anders Jonsson (1983). En diskussion förs också om presumtiva framtida svenska kostnader när och om den svenska alkoholkonsumtionen når upp i nivå med den i övriga EU-medlemsländer.

En ny studie av alkoholens kostnader för det svenska samhället kommer att genomföras med början från hösten år 2004. Detta görs på uppdrag av Socialdepartementet och ingår som en del av ett bilateralt samarbete med mellan Sverige och WHO.

Resultatet av genomgången visar på stora skillnader i de uppskattade kostnaderna för samhället. Den svenska studien ligger högst, med en kostnad som är ca fyra gånger högre jämfört med den studie som redovisar den näst högsta kostnaden. Författarna pekar på en rad olika faktorer som kan förklara de stora skillnaderna i uppskattade samhällskostnader, varav den, enligt författarna, mest uppenbara är att vilka kostnader som tas upp skiljer sig mellan de olika studierna. Den svenska studien inkluderar fler kostnadsdelar än de övriga. Andra faktorer som kan förklara olikheterna är skillnader mellan studierna i hur mycket, eller hur stor andel, av olika sjukdomar som anses kunna tillskrivas alkoholkonsumtion (s.k. attributable fraction). Studierna använder också delvis olika metoder för att skatta de indirekta kostnaderna. Ytterligare faktorer som nämns är bl.a. skillnader i definitioner av centrala begrepp och i vad som faktiskt mäts, samt kulturella och organisatoriska skillnader mellan länderna.

Studien avslutas med ett resonemang om framtida kostnadsökningar för Sverige när och om den svenska konsumtionen

hamnar på ungefär samma nivå som genomsnittet för övriga EU-länders alkoholkonsumtion. Genom att jämföra de uppskattade samhällskostnaderna mellan två, metodmässigt jämförbara, studier, en genomförd i Kanada, med ungefär samma alkoholkonsumtion per capita som den svenska och en genomförd i Frankrike, som ligger något över genomsnittet inom EU i alkoholkonsumtion, uppskattas kostnaden i Sverige öka med 40–50 procent jämfört med år 2002, om och när den svenska konsumtionen kommer i nivå med övriga EU-länder. Dessa beräkningar måste dock betraktas som mycket approximativa.

9 Vad tycker svenska folket om den svenska alkoholpolitiken

En central alkoholpolitisk fråga, som mätts i flera frågeundersökningar under de senaste decennierna, är om försäljning av alkohol skall tillåtas i vanliga livsmedelsbutiker. Frågan om vinförsäljning i vanliga livsmedelsbutiker har ställts i samtliga undersökningar redovisade i tabell 9.1. Som framgår av tabellen uppgav ungefär 40 procent av de svarande att de var positivt inställda till denna fria försäljningsform år 1988 (alltså de som instämde helt och hållet eller i stort sett). Därefter ökade andelen till 72–75 procent 1993–94 för att 1998 ha minskat till 64 procent. År 2000 var andelen positivt inställda något högre, nämligen 66 procent. År 2001 (juni–september) och år 2002-års första två perioder (januari–april och maj–augusti) visade på små skillnader jämfört med år 2000. Därefter har andelen positivt inställda sjunkit till 61 procent i slutet av 2002 och till 44 procent under de fyra första månaderna år 2004. Detta är en markant nedgång sedan 2002, ungefär av samma storlek som ökningen i början av 1990-talet.

Tabell 9.1 Andel i åldersgruppen 18–75 år som tycker det är ”i stort sett riktigt” eller ”helt och hållet riktigt” att alla alkoholdrycker resp. vin, starköl eller sprit säljs i livsmedelsbutiker i olika frågeundersökningar 1988–2004

Påståenden	SIFO	TEM0	TEM0	TEM0	TEM0	TEM0- M juni-sep	TEM0- M jan-april	TEM0- M maj-aug	TEM0- M sep-dec	TEM0- M jan-april
	1988	1993	1994	1998	2000	2001	2002	2002	2002	2004
	n=	n=	n=	n=	n=	n=	n=	n=	n=	n=
	1102	1025	993	1441	1982	5997	5998	6005	6015	6000
Alla alkoholdrycker borde få köpas fritt i livsmedelsbutiker	..	52 %	46 %	44 %	45 %	..	..	..	..	..
Vin borde säljas i livsmedelsbutiker	39 %	75 %	72 %	64 %	66 %	65 %	63 %	64 %	61 %	44 %
Alla ölsorter/starköl borde säljas i livsmedelsbutiker	34 %	..	64 %	52 %	52 %	..	..	..	..	..

Fördelningen över de fem svarsalternativen i mätningar januari–april 2004 framgår av tabell 9.2. Värt att notera är andelen tveksamma, som uppgick till 17 procent. Detta är mer än dubbelt så stor andel jämfört med föregående år (som ej här redovisas i tabellform).

Tabell 9.2 Inställningen till påståendet att vin borde säljas i livsmedelsbutiker. Fördelningen över alla fem svarsalternativ i mätningarna januari–april 2004, i åldersgruppen 18–75

Svarsalternativ	Andel
Helt och hållet riktigt	28 %
I stort sett riktigt	16 %
Tveksam	17 %
I stort sett felaktigt	9 %
Helt och hållet felaktigt	30 %

Tabell 9.3 redovisar andelarna i olika undersökningar som visat sig vara positivt inställda till en sänkning av åldersgränserna på Systembolaget från 20 till 18 år och/eller till en höjning av de svenska alkoholpriserna. Andelen positivt inställda till en sänkning av åldersgränserna på Systembolaget ökade mellan 1988 och 1993/94. År 1988 var det 34 procent av den vuxna svenska befolkningen som svarade att de var för sänkta åldersgränser, 1993–94 över 40 procent. Två år senare (hösten 1996) hade andelen sjunkit till 29 procent, en andel som var ungefär densamma både år 1998 och år 2000. År 2001 hade andelen positivt inställda ökat igen till 35 procent för att i de två efterföljande mätningarna under 2002 åter ha minskat till, som lägst, 30 procent. Mätningarna under januari–april 2004 visade återigen en viss ökning, till 35 procent. Frågan om de svenska alkoholpriserna har inte ställts lika ofta som de två föregående frågorna. Enligt dessa undersökningars data tyder det mesta på att andelen som var positiva till höjda alkoholpriser minskat: från ca 21 procent år 1993, 14 procent år 1996 till ca 8 procent både år 2001 och år 2004.

Tabell 9.3 Andel i åldersgruppen 18–75 år som tycker det är ”helt och hållet” eller ”i stort sett riktigt” (eller helt eller delvis riktigt) att åldersgränsen på Systembolaget sänks till 18 år och att priset på alkoholdrycker borde höjas enligt olika frågeundersökningar 1967–2004

Frågeundersökning och antalet intervjuade	År	Åldersgränsen på Systembolaget borde sänkas från nuvarande 20 år till 18 år	Man borde höja alkoholpriserna i Sverige
SIFO (n=1073)	1988	34 %	24 %
TEMO (n=1073)	1993	43 %	21 %
TEMO (n=865)	1994	42 %	..
TEMO (n=2599)	1996	29 %	14 %
TEMO (n=1500)	1998	29 %	..
TEMO (n=2000)	1998	28 %	..
TEMO (n=1982)	2000	30 %	..
TEMO-M (n=5993)	2001(juni–sept)	35 %	8 %
TEMO-M (n=5993)	2002 (jan–april)	34 %	..
TEMO-M (n=6001)	2002 (maj–aug)	33 %	..
TEMO-M (n=6015)	2002 (sept–dec)	30 %	..
TEMO-M (n=2975)	2004 (jan–april)	35 %	8 %