

10 Alkohol i vår omvärld

10.1 EU och alkoholpolitiken

Varje medlemsstat inom EU har möjlighet att besluta om sin nationella alkoholpolitik. Denna politik måste dock respektera de krav som följer av medlemskapet i EU. Den grundläggande principen om varors fria rörlighet över gränserna omfattar i princip även alkoholdrycker. Vin betraktas dessutom som en jordbruksprodukt och faller därför även under EU:s jordbruksregler.

Inom EU finns gemensamma skatterättsliga krav. I direktivet (Dir. 92/84EEG) om tillnärmning av punktskattesatser på alkohol och alkoholdrycker anges minimipunktskatter på alkohol och alkoholdrycker, men dessa är mycket låga och har inte höjts sedan direktivet trädde i kraft den 1 januari 1993. Kommissionen har nyligen kommit ut med en, sedan länge utlovad, rapport om alkoholskatter vilken är viktig för att alkoholskattefrågan ska tas upp till diskussion inom EU. Denna innehåller inget förslag om direktiv, men anger att medlemsstaterna, för att minimiskatterna inte skall bli meningslösa, kan överväga att höja skatterna i takt med inflationen, som varit 24 procent mellan januari 1993 och januari 2003. Kommissionen förklarar vidare i rapporten att man önskar en bred debatt om frågan inom EU:s olika organ.

Kommissionen har den 2 april 2004 lagt fram ett förslag om ändringar i cirkulationsdirektivet. Förslaget innebär att möjligheten för medlemsstaterna att ange s.k. indikativa nivåer tas bort och att det för varor som förvärvats av enskilda personer för deras eget bruk skall tas ut punktskatt i den medlemsstat där varorna förvärvats, inte bara då varorna transporteras av privatpersonerna själva utan även när de transporteras för deras räkning, dock ej såvitt gäller tobaksvaror. En sådan ändring i cirkulationsdirektivet kräver emellertid enhällighet bland medlemsländerna.

Under det svenska ordförandeskapet föreslog Sverige att kommissionen skulle uppmanas att påbörja arbetet med en europeisk

strategi för att minska alkoholens skadeverkningar. Förslaget antogs enhälligt vid hälsorådets möte i Stockholm den 5 juni 2001 och rådet uppmanade kommissionen att återkomma med ett förslag till en samlad gemenskapsstrategi och en tidsplan för hur arbetet skall bedrivas. Arbetet har gått påfallande långsamt, med i stort sett obefintliga aktiviteter från kommissionens sida, under de första åren efter 2001. Avsikten sägs nu vara att kommissionen under 2005 skall presentera ett förslag till en gemenskapsstrategi för att minska alkoholens skadeverkningar. När en sådan faktiskt kan antas är oklart.

Ministerrådet utfärdade den 5 juni 2001 en rekommendation om unga människors, i synnerhet barns och tonåringars, alkoholkonsumtion. I rekommendationen fastställs grundläggande kriterier för medlemsstaternas strategier på detta område. De åtgärder som anges är bl.a. att främja forskning för att identifiera och utvärdera åtgärder för att angripa problemen, att genomföra övergripande hälsofrämjande politiska insatser och program som är inriktade på alla berörda grupper, att stödja en sektorsövergripande strategi, och, när så är lämpligt, engagera brottsbekämpande organ, massmedier osv., att uppmuntra framställning av rådgivningsmaterial till föräldrar samt att prioritera åtgärder mot olaglig försäljning av alkohol. Medlemsstaterna ska också vidta åtgärder som inriktas på den berörda branschen, framför allt försäljning och marknadsföring av alkoholhaltiga drycker. Rapporter skall lämnas till kommissionen om genomförandet av åtgärderna och uppföljning skall sedan ske regelbundet. Den första rapporten från kommissionen väntas under år 2005.

Regeringskonferensen i Bryssel den 17–18 juni 2004 antog ett nytt konstitutionellt fördrag för EU som kan träda i kraft 2006. Fördragets folkhälsoartikel, 152, har modifierats och förebyggande av missbruk av alkohol kan numera utgöra ett av flera skäl till att upprätta gemensamma stimulansåtgärder i syfte att främja folkhälsan. Med detta avses dock inte gemensam lagstiftning.

Under det Europeiska Rådet i mars 2000 uppdrog stats- och regeringscheferna till medlemsstaterna och kommissionen att utarbeta en strategi för att avlägsna hinder för den fria rörligheten för tjänster på EU:s inre marknad. Kommissionen presenterade då en strategi för tjänster på den inre marknaden som innebar att kommissionen först skulle utarbeta en rapport som identifierade existerande hinder för en fungerande inre marknad och sedan lämna ett förslag till lösning. Kommissionen lade därför i

januari 2004 fram ett förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden. Syftet med direktivet är att fastställa en rättslig ram som undanröjer hinder för etablering för leverantörer av tjänster och underlättar för den fria rörligheten för tjänster samt skapar rättslig säkerhet för både leverantörer och mottagare av sådana. Förslaget innehåller tre huvudpunkter, undanröjande av hinder för etablering, underlättande av den fria rörligheten för tjänster och etablerandet av ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna. För att underlätta den fria rörligheten för tjänster föreslås tillämpning av den s.k. ursprungslandsprincipen, vilken innebär att leverantörer endast behöver iaktta nationella regler som faller inom det av direktivet definierade samordnade området i den medlemsstat de är etablerade i, samt att det är myndigheterna i ursprungslandet som, generellt sett, har tillsynsansvaret. Till ursprungslandsprincipen föreslås ett antal generella och tidsbegränsade undantag. Det är än så länge för tidigt att fastställa förslaget inverkan på den svenska alkoholpolitiken. En tillämpning av ursprungslandsprincipen innebär dock att det blir svårt för Sverige att uppställa nationella krav på en tjänsteutövare vid tillfällig gränsöverskridande tjänsteutövning, om inte kravet i fråga omfattas av något av de undantag som angetts. Det föreslagna direktivet skulle därför för Sveriges del kunna få betydelse för sådana områden där tillhandahållandet av tjänster är förbehållna vissa utvalda leverantörer, samt vissa områden när det gäller regler om tillgängligheten till alkohol, som serveringstillstånd och liknande. Det måste dock noteras att det endast är frågan om ett förslag som kan komma att ändras flera gånger innan det eventuellt antas.

10.2 Hur Sverige driver alkoholpolitiska frågor inom EU

Sverige är inriktat på att stärka folkhälsopolitikens ställning inom EU. Detta innebär bl.a. att Sverige verkar för att man inom EU, i större utsträckning än tidigare, tar hänsyn till olika åtgärders effekter på folkhälsan även inom andra politikområden än t.ex. inre marknads- och jordbrukspolitik.

Sverige har, i flera år, fört diskussioner med medlemsländerna och med kommissionen om kopplingen mellan alkohol, alkoholpolitik och folkhälsa. Utgångspunkten har varit att alkoholfrågan i många delar är en nationell angelägenhet, men att det finns frågor och områden som bäst kan lösas på gemenskapsnivå, som t.ex. den

rådsrekommendation om unga och alkohol som antogs 2001 i Stockholm.

Syftet med Sveriges initiativ har primärt varit att hitta områden där EU:s medlemsländer och kommissionen har nytta av att samarbeta, utbyta information och enas om någon form av gemensamma rekommendationer. Som nämndes ovan var Sverige, under det svenska ordförandeskapet, initiativtagare till arbetet med en europeisk strategi för att minska alkoholens skadeverkningar.

Svenska regeringen har pekat på vissa områden som anses vara viktiga att diskutera på gemenskapsnivå inom EU och som kan ingå i en gemenskapsstrategi rörande alkohol. Till dessa hör rekommendationer eller direktiv om höjda minimiskatter på alkohol inom EU, begränsningar av alkoholreklam, alkoholfria arbetsplatser, alkoholfria graviditetsperioder, alkoholfri trafik och åldersgränser vid försäljning av alkohol.

En gemensam europeisk kunskapsuppbyggnad om alkoholproblemets omfattning och effekter är viktig som underlag för framtida gemensamma åtgärder inom EU. Mot denna bakgrund tog Sverige, tillsammans med Finland, initiativet till en länderjämförande undersökning om alkoholproblemets omfattning och hur alkoholpolitiken ser ut i samtliga EU-länder, det s.k. ECAS-projektet (European Comparative Alcohol Study). Resultaten från projektet publicerades år 2002 och visar tydligt att alkoholrelaterade skador är ett mycket allvarligt folkhälsoproblem i samtliga EU-länder (Norström, 2002; Leifman, m.fl., 2002).

När det gäller alkoholskatter har den svenska regeringen den uppfattningen att EU:s miniminivåer för skatt på spritdrycker, vin och öl bör höjas av folkhälsoskäl. Minimiskatterna har inte höjts sedan alkoholskattedirektivet trädde i kraft den 1 januari 1993, vilket i praktiken inneburit att alkoholskatterna i reella termer sjunkit med ungefär en fjärdedel sedan dess. Sverige har vid flera tillfällen i EU-arbetet hävdade att det inte bör vara möjligt att ha nollskattesats på vin. Vidare har Sverige hävdade att en höjning av minimiskattesatserna för alla alkoholdrycker bör ske och att s.k. alkoläsk bör beskattas högre än för närvarande.

Vid de nordiska finansministrarnas möte på Island under våren 2004 beslutades om en gemensam nordisk hållning i alkoholskattefrågorna. De nordiska länderna skall driva frågan om att EU avskaffar nollskattesatsen på vin och att minimiskatten på alkohol respektive alkoläsk höjs. De skall, förutom skattefrågorna, verka för att kommissionen tar fram en alkoholstrategi.

10.3 Alkoholsituationen i Finland

Det är inte bara i Sverige som alkoholfrågan diskuteras. Så är även fallet i allra högsta grad i Finland efter de konsumtionsökningar som inträffat efter den 1 mars 2004 då vinskatten sänktes med 10 procent, skatten på starkvin med 40 procent, ölskatten med 32 procent och spritskatten med 44 procent. I medeltal sänktes alkoholskatterna med 33 procent.

Motiveringen för sänkningarna var att man därigenom ville undvika en omfattande gränshandel med Estland efter det estniska EU-medlemskapet den 1 maj 2004 och avskaffandet av införselkvoterna den 1 januari samma år.

Hur stora de finska införselkvoterna var innan de avskaffades (under år 2003) framgår av tabell 10.1. I tabellen redovisas också de danska och svenska införselkvoterna. Som framgår var de finska införselkvoterna före slopandet av desamma avsevärt lägre än de svenska, varför förändringen år 2004 blev större i Finland.

Tabell 10.1 Tillåtna införselkvoter före införselkvoterna avskaffades den 1 januari år 2004 i Danmark, Finland och Sverige

	Inom EU till Danmark <1/2004	Inom EU till Sverige <1/2004	Inom EU till Finland <1/2004	Estland till Finland <5/2004
Sprit	1,5 ^{1*}	5	1	1*
Starkvin	20*	6	3	1*
Vin	ingen gräns	52	5	2
Beer	ingen gräns	64	32	16

¹ Endast tillåtet om man var utomlands minst 24 timmar.

* antingen sprit eller starkvin.

I den proposition som låg till grund för alkoholskattesänkningarna ställdes förslaget om skattesänkningar mot att låta skatterna förbli oförändrade. I båda fallen beräknades konsumtionen öka kraftigt. I det första fallet skulle konsumtionen öka, främst på grund av en ökad inhemsk försäljning, men även en på grund av en fördubbling av resandeförseln från Estland. I det andra fallet, utan skattesänkningar, skulle konsumtionen öka enbart på grund av en förmodad sex gånger större resandeförsel från Estland medan den inhemska försäljningen beräknades minska. Det står vidare i

propositionen att skattesänkningarna är dimensionerade på så sätt så att den konsumtionsökning som beräknas följa inte är nämnvärt större än om skatterna inte sänktes alls. Vad som avses med nämnvärt större framgår inte tydligt. Forskare i Finland, som utredningen varit i kontakt med, menar att ökningen blir större efter de föreslagna och sedan den 1 mars 2004 genomförda skattesänkningarna. Ökningen som följer efter skattesänkningen uppskattas bli ca 25 procent större än den ökning som skulle ha inträffat i det fall att skatterna inte skulle ha sänkts.

Skattesänkningarna gav upphov till prissänkningar på igenomsnitt ca 22 procent. Spritskattesänkningen innebar en minskning av priset på brännvin, som till största delen består av vodka, med i medeltal 36 procent och på annan sprit med ca 28 procent. Starkvin blev i genomsnitt ca 25 procent billigare och vanligt vin 3 procent billigare. För starköl sjönk priset med ca 13 procent. I restaurangerna blev alkoholpriserna ca 4 procent lägre. För mellanölet, som säljs i vanliga livsmedelsbutiker, har prissänkningen varit större än vad skattesänkningen gav upphov till, eftersom mellanölet i allt större utsträckning används som lockvara i konkurrensen om kunderna mellan olika livsmedelsbutiker. Prissänkningen ligger på ungefär 25 procent, medan skattesänkningen i sig skulle ha inneburit en sänkning med ca 15 procent (Österberg, 2004).

Skatte- och prissänkningarna har lett till ökad alkoholförsäljning. Under perioden mars till juni ökade Alkos (det statliga detaljhandelsmonopolet) försäljning av sprit, vin och starköl i ren alkohol med, i runda tal, 17 procent jämfört med samma period föregående år. Spritförsäljningen ökade mest, ca 30 procent. Så kallade "long-drinks" (färdigblandade spritdrinkar) ökade med över 20 procent, medan vinförsäljningen minskade med 1 procent och starkvinsförsäljningen ökade med ca 5 procent. Starkölsförsäljningen minskade med knappt 7 procent och mellanölsförsäljningen på Alko, som endast utgör 1–2 procent av all mellanölsförsäljning, minskade med 19 procent. Förändringen av mellanölsförsäljningen (högst 4,7 volymprocent) i livsmedelsbutiker är mer osäker, men bedöms ha ökat med ca 15 procent. Under perioden mars till maj 2004 ökade den totala alkoholkonsumtionen med sammantaget ca 15 procent jämfört med samma tre månader 2003. Majsiffrorna är dock mer osäkra eftersom det från och med denna månad också måste tas med i beräkningarna hur alkoholförseln från Estland förändrats.

De flesta bedömare i Finland är överens om att alkoholförseln från Estland ökat från och med maj, men det är i dagsläget oklart med hur mycket. Alkos försäljningsökning, i ren alkohol, var som störst i mars (35 procent, kalenderkorrigerat) och april (30 procent). Under maj ökade försäljningen med 19 procent och under och juni med 13 procent. Den sjunkande tillväxttakten i maj och juni kan till viss del vara en effekt av ökad alkoholförsel från Estland.

Konsumtionsökningen är, i stort sett, i linje med propositionens och forskarnas bedömning av utvecklingen. Den totala alkoholkonsumtionen beräknas, enligt forskarna, öka med ca 12 procent vid en jämförelse mellan åren 2003 och 2004, från 11,4 till 12,7 liter ren alkohol. Först år 2005 får effekten av det estniska medlemskapet fullt genomslag i statistiken. Konsumtionen uppskattas öka till ca 13,2 liter ren alkohol 2005 (allt räknat per invånare 15 år och äldre) (Österberg, 2004). Enligt propositionen kommer konsumtionsökningen sannolikt att medföra att andelen storkonsumenter av alkohol ökar med ca 50 procent, från ca 400 000 till ca 600 000 personer.

Under mars och april 2004 ökade antalet omhändertaganden för fylleri i Finland med 15 procent (mars) respektive 25 procent jämfört med samma period 2003. När det gäller andra alkoholrelaterade problem är bilden mer oklar och framför allt är det fortfarande för tidigt att ge någon klar bild av utvecklingen. Rattfylleriet och våldsbrottsligheten, vilka båda har en stark koppling alkohol, ökade under mars och april 2004, jämfört med mars-april 2003, men ökningen var större under januari och februari, alltså innan skattesänkningarna. Antalet mord och dråp uppgick till 116 under perioden januari till april 2004, jämfört med 64 fall under januari till april 2003. Här framkom ingen ökning under januari och februari.

Alkoholdödligheten beräknas totalt sett öka med ca 15 procent, från ca 3 000 dödsfall årligen till ca 3 600, givet att konsumtionen ökar till ca 13 liter ren alkohol år 2005. Senare uppgifter om alkoholdödlighet än de avseende år 2002 finns dock ännu inte redovisade.

Skatteintäkterna från alkoholförsäljningen kommer att minska år 2004 trots den ökade inhemska försäljning som följt efter skattesänkningarna. Minskningen gäller både alkoholskatten och mervärdesskatten. Intäkterna skulle dock sjunka vilket alternativt regeringen än valde. Enligt propositionen skulle de ha sjunkit ännu

mer om alkoholskatterna hade förblivit oförändrade. Samtidigt gjordes bedömningen att de direkta samhällsliga kostnaderna för alkoholens skadeverkningar skulle öka som en följd av den ökade alkoholkonsumtionen.

Regeringens motiv bakom skattesänkningen var, som nämndes, att försöka undvika en omfattande gränshandel med Estland. I propositionen bedömde man att den totala resandeförseln skulle öka med ca två tredjedelar, från ca 1,1 liter 2003 till 1,8 liter ren alkohol år 2005 även om förslaget till skattesänkningar gick igenom. Vid oförändrade skattenivåer beräknades dock den totala resandeförseln öka från 1,1 liter år 2002 till 4,0 liter ren alkohol år 2005, dvs. en ökning med ca 3,7 gånger. Enbart införseln från Estland beräknades öka med nästan sex gånger.

Även i det fall att man inte sänkt alkoholskatterna i Finland skulle således alkoholkonsumtionen säkerligen ha ökat betydligt på grund av den kraftiga ökningen av resandeförseln. Enligt propositionen skulle denna ökning, som nämndes, vara ungefär lika stor som med den ökning som väntades följa av skattesänkningarna. Enligt Österberg (2004) visste man dock på förhand att konsumtionsökningen efter skattesänkningarna skulle bli något större än om man hade lämnat alkoholskatterna oförändrade.

Det framgår inte helt klart och tydligt av propositionen hur mycket den inhemska försäljningen och resandeförseln antogs komma förändras vid oförändrade skatter. De beräkningar som genomförts av alkoholforskaren Esa Österberg visar dock att den totala konsumtionen beräknas öka från 11,4 liter år 2003 till 12,9 liter år 2005 vid nämnda förhållande. Under samma period beräknas den registrerade konsumtionen minska från 9,4 liter till 7,9 liter ren alkohol (- 16 procent), medan den oregistrerade beräknas öka från 2,1 liter till 5,0 liter (+ ca 140 procent).

Konsumtionen efter skattesänkningarna uppskattas år 2005 uppgå till 13,2 liter ren alkohol, jämfört med 11,4 liter år 2003. Ökningen av den registrerade konsumtionen beräknas till ca 12 procent, från 9,4 liter till 10,4 liter. Den oregistrerade konsumtionen förväntas öka från 2,1 till 2,8 liter (+ ca 33 procent). Ökningen av den oregistrerade konsumtionen beror, i båda fallen, på en ökad resandeförsel från Estland.

Exakt hur mycket konsumtionen skulle ha ökat om skatterna inte hade sänkts får vi givetvis aldrig reda på. Klart är dock att båda alternativen leder till stora konsumtionsökningar och att dessa blir ännu större efter skattesänkningen som förväntas leda till ca 25 pro-

cents större ökning än den alternativa lösningen. Detta motsvarar drygt 0,3 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre.

Det fanns även andra överväganden bakom skattesänkningen. Ett skäl var att man ville motverka etablering av en omfattande illegal alkoholhantering genom ökad smuggling och vidareförsäljning av införd alkohol, vilket man beförde skulle bli fallet om skatterna inte sänktes. Ett annat skäl var att man värnade om den inhemska sysselsättningen inom alkoholhandeln och -produktionen. Även problemet med större mängder burkar och flaskor som inte tillhör det finska återvinningssystemet samt ett "onödigt" resande med därtill förknippade miljöproblem framfördes som argument för en skattesänkning.

Vad har då åstadkommit efter skattesänkningen? Alkoholkonsumtionen har ökat kraftigt, så också fyllerifallen. Sannolikt kommer även andra alkoholproblem, inklusive alkoholdödligheten, öka framöver. Men som nämndes skulle det mesta av detta med största sannolikhet ha inträffat även om inte alkoholskatterna sänkts.

De nyckelpersoner som utredningen träffat har varit samstämmiga i bedömningen av att den illegala alkoholhanteringen inte ökat och att man alltså lyckats undvika etablering av en mer organiserad form av smuggling.

När det gäller skatteintäkterna från alkoholförsäljningen har dessa sjunkit, vilket också förutspåddes i propositionen. Den kraftiga försäljningsökningen av sprit har vidare medfört att Alkos andel av den totala alkoholkonsumtionen ökat, vilket stärkt detaljhandelsmonopolets ställning i Finland. (Alkos andel av den totala vinkonsumtionen uppgår till minst 90 procent och av den totala spritkonsumtionen till ungefär 70 procent.)

Alkoholkonsumtionen har ökat med ungefär så mycket som förutspåddes. Däremot underskattade man ökningen av den inhemska spritförsäljningen (24 procent jämfört med den faktiska om drygt 30 procent) men överskattade ökningen av vinförsäljningen. Förklaringen till detta är förmodligen att en del av dem som tidigare konsumerat billiga fruktviner och vitt vin övergått till brännvin, eftersom alkoholen efter skattesänkningarna numera i vissa fall är billigare i form av brännvin än i form av vin (Österberg, 2004).

En del av den kritik som framförts i Finland har tagit fasta just på att tyngdpunkten i skattesänkningen var felaktig. Finland har, liksom Sverige, under många år försökt främja konsumtion av

svagare drycker. En större sänkning av spritskatten än av vin- och ölskatten skulle, enligt kritikerna, främja en ökad konsumtion av starkaste alkoholdrycker. Bedömare utredningen talat med menar att man överskattade vinkulturens förankring i den finska dryckeskulturen. Det bör dock nämnas att vinkonsumtionen inte minskat efter skattesänkningarna utan snarare förblivit oförändrad.

Regeringens argument för att spritskatten skulle sänkas mest var att prisskillnaderna mellan Estland och Finland var som störst för denna typ av alkoholdryck, samt att alkoholkoncentrationen är starkast för sprit vilket gör den lättast och mest effektiv att föra in stora mängder av till landet. Av samma anledning var skattesänkningen minst på vin, eftersom prisskillnaden mellan Finland och Estland där var den minsta (se Österberg, 2004).

10.4 Danmark

Av tabell 10.1 framgår att även Danmark hade kvar kvantitativa restriktioner i resandeförseln fram till och med den 31 december 2003 men att dessa endast gällt för sprit. I Danmark sänktes spritskatten den 1 oktober 2003 med 45 procent och därmed spritpriserna med ca 25 procent. Även här var motivet för sänkningen att motverka en kraftigt ökad gränshandel, i detta fall med Tyskland, fr.o.m. den 1 januari 2004 då införselkvoten på spritdrycker vid inresor från andra EU-länder och den så kallade 24-timmarsregeln upphörde. Den tidigare bestämmelsen innebar att en dansk som varit utomlands på en resa som varat mindre än 24 timmar inte fick föra in någon sprit till Danmark. På resor som varade längre än 24 timmar fick dansken föra med sig 1,5 liter från andra EU-länder. Dessa begränsningar togs alltså bort den 1 januari 2004. Redan 1993 avskaffades Danmark restriktionerna på resandeförsel av vin, starkvin och öl.

Enligt det danska Finansdepartementet förväntades nettoeffekten av spritskattesänkningen och avskaffandet av restriktionerna för resandeförseln bli sänkta skatteintäkter. Dessa beräknades dock sjunka ännu mer i en situation med oförändrad spritskatt och inga kvantitativa begränsningar av införseln av sprit avsedd för eget bruk. Skattesänkningen gjordes därför i första hand för att säkra danska skatteintäkter och danska butikers alkoholförsäljning.

Gränshandeln med sprit uppskattades år 2001 till ca 6,7 miljoner liter (2,7 miljoner liter ren alkohol). Detta motsvarade ca 35 procent av den totala danska spritkonsumtionen. Spritinförseln beräknades öka till nästan det dubbla, 13 miljoner liter, år 2004 om inga åtgärder vidtogs och skulle då svara för ca 62 procent av den totala danska spritkonsumtionen.

En siffra om 1,2 miljoner liter ökad konsumtion nämns i regeringens beslutsunderlag för skattesänkningen, men utan någon alkoholpolitisk kontext eller diskussion om kostnader till följd av ökade alkoholskador. Försäljningssiffror visar att den inhemska spritförsäljningen ökat kraftigt efter den 1 oktober 2003. Under perioden oktober 2003 till mars 2004 ökade spritförsäljningen i genomsnitt per månad med drygt 40 procent jämfört med samma period året innan. Här ingår dock också de inköp som framförallt svenskarna gör i Danmark. Det finns ännu inga tillförlitliga siffror om ändringar i gränshandeln med Tyskland efter skattesänkningen. En utvärdering av effekterna av de nya avgifterna skall genomföras i oktober 2004.

I Danmark har man från den 1 juli 2004 vidare höjt åldersgränsen för inköp av alkoholdrycker i butiker från 15 till 16 år (på restauranger och barer är åldersgränsen 18 år). Höjningen motiveras med att man vill ha en naturlig gräns mellan de skolelever som går i nionde klass och de som är äldre och påbörjat andra utbildningar. Utöver den höjda åldersgränsen införs åtgärder för att bättre utbilda och informera butikspersonal.

Från och med den 1 oktober 2004 övergår Danmark från en ölbeskattning baserad på plattgrader och skatteklasser till en beskattning baserad på endast alkoholhalten. För de ölsorter som nu är populära med en alkoholhalt på 4,6 (klass 1) och 5,7 (klass 2) volymprocent blir skillnaden mot dagens beskattning mycket liten.

10.5 Skillnader jämfört med Sverige

Både Danmark och Finland har således försökt att undvika omfattande gränshandel genom sänkta alkoholskatter, vilket i sin tur medfört ökad inhemsk efterfråga på de alkoholdrycker som blivit billigare. I Sverige har skatterna inte sänkts under 2000-talet (undantagen en vinskattesänkning den 1 december 2001 med ca 19 procent) men resandeförseln, speciellt av sprit, har å andra sidan ökat kraftigt sedan år 2003.

En viktig skillnad mellan Finland och Danmark å ena sidan och Sverige å andra sidan är den inhemska alkoholförsäljningens andel av totalkonsumtionen som är mindre i Sverige. Detta framkommer av tabell 10.2 som redovisar konsumtionen totalt och av olika alkoholdrycker och delmängder (där detta är möjligt) i de tre nämnda länderna samt i några andra av Sveriges grannländer.

År 2003 skattades den legala inhemska försäljningen till ca 80 procent av den totala alkoholkonsumtionen i Finland. Alkoholförseln beräknas till knappt 10 procent av totalkonsumtionen (ca 1,1 liter per invånare 15 år och äldre).

Siffrorna för Danmark är mer osäkra än för Finland och Sverige. Vi har valt att använda oss av Skatteministeriets uppgifter, som avser år 2001. Dessa uppgifter ligger betydligt lägre än de som redovisas av det danska gränshandelsinstitutet. (Både Skatteministeriet och den danska bryggeriföreningen menar att institutets siffror ligger för högt.)

I likhet med i Sverige svarar sprit för den största andelen oregistrerad konsumtion i Danmark. Ca 35 procent av danskarnas totala spritförbrukning i början av 2000-talet bestod av oregistrerad sprit, dvs. sprit införd från utlandet. Då har utlänningarnas inköp i Danmark, som framför allt görs av svenskar, exkluderats (se tabell 10.2). På motsvarande sätt kan konsumtionen av resandeförd öl och vin beräknas till ca 16 respektive 14 procent. Totalt uppskattades resandeförseln – och därmed den oregistrerade konsumtionen – av sprit, vin och öl till ca 2,2 liter ren alkohol år 2001. Detta motsvarade ca 17 procent av danskarnas totala alkoholkonsumtion detta år. Eftersom den registrerade konsumtionen legat tämligen stilla under de senaste åren, medan resandeförseln ökat, innebär det att resandeförseln stod för en större andel år 2003 än år 2001, sannolikt över 20 procent av totalkonsumtionen.

Resandeförselns andel av totalkonsumtionen är således klart högre i Danmark än i Finland och nästan på samma nivå som i Sverige. Eftersom i stort sett all oregistrerad konsumtion i Danmark utgörs av resandeförsel, medan den i Sverige också består av smuggling och hemtillverkning, är den oregistrerade konsumtionen större i Sverige. Detta gäller både i liter och som andel av totalkonsumtionen. Som framgår av tabellen beräknades den totala oregistrerade konsumtionen i Sverige uppgå till drygt 3 liter år 2003, vilket motsvarade ca en tredjedel av den totala alkoholkonsumtionen.

Tabell 10.2 Alkoholkonsumtion i Sverige och i flera av Sveriges grannländer år 2002 eller år 2003, per invånare 15 år och äldre. Per alkoholdryck och totalt och uppdelat på registrerad (inhemsk försäljning) oregistrerad alkohol (mörkertalet)

	Sprit	Vin	Öl	Totalt
Danmark 2002/2001				
Registrerad kons.	1,4	4,5	5,5	11,4
Exkl. utlänningars inköp	1,1	4,2	5,1	10,4
Oregistrerad kons.	0,6	0,7	0,9	2,2
Totalt (inkl. utlänningarnas inköp)	2,0	5,3	6,4	13,7
Totalt (exkl. utlänningarnas inköp)	1,7	5,0	6,0	12,7
Estland 2003				
Registrerad kons.	4,2	1,3	6,2	11,7
Oregistrerad kons.	--	--	--	1,3
Totalt	--	--	--	13,0
Finland 2003				
Registrerad kons.	2,8	2,2	4,4	9,3
Oregistrerad kons.	0,8	0,6	0,6	2,1
Totalt	3,6	2,8	5,0	11,4
Polen 2002				
Registrerad kons.	1,7	0,9	3,8	6,4
Oregistrerad kons.	--	--	--	3,0
Totalt	--	--	--	9,4
Tyskland 2002				
Registrerad kons.	2,3	2,6	6,9	12,4
Oregistrerad kons.	--	--	--	--
Totalt	--	--	--	13
Sverige 2003				
Registrerad kons.	1,3	2,9	2,8	7,0
Oregistrerad kons.	1,3	1,1	0,9	3,3
Totalt	2,6	4,0	3,7	10,3

Registrerad konsumtion = inhemsk försäljning; Oregistrerad konsumtion = mörkertalet: resandeförsel, smuggling, hemtillverkning.

-- =inga uppgifter.

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

Danmark: all oregistrerad anses bestå av alkoholförsel.

Estland: skattningsarna av oregistrerad alkohol är mycket osäker.

Tyskland: Storleken av den oregistrerad konsumtionen anses var liten sannolikt mellan 0,5–1 liter, den totala alkoholkonsumtion bör därför ligga närmare 13 än 12 liter ren alkohol.

10.6 Vissa andra EU-länder

Det bör nämnas att det även har skett vissa förändringar i andra EU-länder. Dessa påverkar inte svenska förutsättningarna nämnvärt, men är intressanta i sig.

10.6.1 Tyskland

Tyskland har gått in till kommissionen och begärt snabb prövning av en skatthöjning på färdigblandade spritdrycker (alkoläsk) samt av möjligheten att få införa en särskild text på dessa flaskor med upplysning att denna dryck är alkoholhaltig och att den inte får säljas till personer under 18 år. Kommissionen har formellt beviljat denna prövning, men ännu inte uttalat om huruvida dessa åtgärder är att anses som förenliga med reglerna för den inre marknaden. Fr.o.m. den 1 augusti 2004 höjdes dock skatten på alkoläsk i Tyskland.

10.6.2 Polen

Spritskatten sänktes med 30 procent i september 2002 med motivet att detta avsågs minska smugglingen av sprit från Ryssland, Vitryssland och Ukraina. Resultatet blev att totala spritkonsumtionen ökade med ca 25 procent, vilket ledde till att regeringen åter höjde spritskatten, dock inte till samma nivå som förut. Om smugglingen minskade efter skattesänkningen finns, enligt vad vi vet, inga uppgifter om.

10.6.3 Estland

Regeringen har planer på att höja spritskatten. En höjning med ca 20 procent, från dagens 33 kronor per liter sprit till knappt 40 kronor har nämnts. Även andra åtgärder för att minska alkoholkonsumtionen kan komma. Estniska parlamentet planerar att helt förbjuda alkoholreklam, begränsa spritförsäljning på nätterna och helt förbjuda den på bensinstationer. Dessa förslag skall ses i ljuset av en kraftig ökning av alkoholkonsumtionen i Estland under de senaste åren. Även om mörkertalet är svårt att beräkna talar det mesta för att konsumtionen ökat med mer än 50 procent sedan

år 2000, för att år 2003 ligga på ca 13 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre.

10.6.4 Nederländerna

I Nederländerna höjdes nyligen alkoholskatten på öl och året efter på sprit med i genomsnitt 20 procent. Nederländerna har nu sammantaget den femte högsta alkoholskatten inom EU. Endast de tre nordiska länderna och Irland har högre alkoholskatt.

10.6.5 Storbritannien

Alkoholkonsumtionen har ökat kraftigt under senaste decenniet och är nu ca 50 procent högre än år 1970 och den högsta på över etthundra år. Alkoholproblemen har också ökat, både när det gäller kroniska skador och akuta skador som en följd av alkoholberusning. Skrumpleverfallen har exempelvis ökat gradvis under flera årtionden men speciellt kraftigt sedan år 1993. Detta gäller för både män och kvinnor och olika åldersgrupper. Som allra kraftigast är ökningen för män i åldrarna 45–54 år med en nästan en fördubbling från år 1993 till år 2000. Ungefär en fjärdedel av alla engelsmän uppvisar en alkoholkonsumtion som överstiger gränsen för måttligt drickande. Precis som i de nordiska länderna är det vanligt med berusningsdrickande och därmed olika alkoholproblem som har koppling till berusning. Exempelvis sägs ca hälften av alla våldsbrott ha en koppling med överkonsumtion av alkohol och ca tredjedel av samtliga våldsbrott inomhus (domestic violence). Enligt en frågeundersökning svarade 7 av 10 intervjuade att de såg drickande på allmän plats som ett problem i deras näromgivning. När det gäller antalet alkoholrelaterade trafikolyckor ökade dessa med ca 20 procent under perioden 1993 till 2001.

Detta är viktig bakgrund till den handlingsplan ”Alcohol Harm Reduction Strategy”, som efter många års fördröjning, till sist presenterades under våren 2004. Det bör påpekas att handlingsplanen avser enbart England.

I den svenska debatten om införselkvoter och gränskontroll av alkoholinförseln har man ofta hänvisat till Storbritanniens arbetsmetoder. Storbritanniens bestämmelser om resandeförseln reviderades i slutet av år 2002. Ändringen föranleddes av ett avgörande

i engelska High Court. Enligt tidigare bestämmelser var gränsen mellan införsel för personligt bruk och införsel för kommersiellt ändamål noggrant fastställd på olika grunder. En sådan grund var införselmängden. Om den föreskrivna kvantiteten för personligt bruk överskreds, hade tullen rätt att avkräva resande en utredning över varornas art. Om resanden inte gav någon förklaring eller om förklaringen inte var nöjaktig, kunde tullen betrakta varorna som avsedda för kommersiellt ändamål. Domstolsavgörandet förtydligade de resandes rätt och tullens rätt att hejda resande och att utföra kontroller på resande och deras fordon. Tullen sågs ha rätt att beslagta varor och fordon om den uppdragar försök till skattekringgående, även om kontrollen utförts utan orsak eller laga grund. Samtidigt avvisade domstolen de stora ersättningskrav som riktats mot tullen på grund av beslagtaganden som betraktats som olagliga. Vidare fann domstolen att det finns ett flertal grunder som tullen kan åberopa för att utföra kontroller av vad de resande har med sig. Tullen är således inte hänvisad till enbart spaningsverksamhet. Resande får föra in obegränsade mängder varor för eget bruk. Bevisningen när det gäller varornas art ankommer på tullen, inte den enskilde resanden. Parlamentet antog på basis av detta dokument en lagändring som trädde i kraft den 1 december 2002. Kommissionen har i juli 2004 ifrågasatt Storbritanniens metoder att beslagta varor och fordon och gör gällande att de står i strid med den inre marknaden.

10.6.6 Irland

Irland, med den högsta alkoholkonsumtionen av de 15 tidigare EU-länderna, höjde i december 2001 skatten på cider med 87 procent för att därefter vara i nivå med ölskatten. I december 2002 höjdes spritskatten med 42 procent och skatten på spritbaserad alkohol med 97 procent. Därmed hamnade denna skatt på samma nivå som spritskatten. Hur mycket priset ökade är oklart och varierar mellan olika drycker och butiker. En flaska whisky ökade dock i pris från år 2002 till år 2003 med drygt 25 procent. Priset på ett glas whisky (one measure of spirits) på restaurang ökade med ca 14 procent.

Det finns ingen vetenskaplig utvärdering av effekterna av dessa skattehöjningar. Försäljningen av cider och sprit uppvisade dock minskningar efter skattehöjningarna. År 2002 sjönk ciderförsälj-

ningen med drygt 11 procent medan sprit- och vinförsäljningen ökade med drygt 5 respektive knappt 13 procent. Ölförsäljningen förblev relativt oförändrad (- 0,5 procent). Under år 2003, det första året efter spritskattehöjningen, sjönk spritförsäljningen med drygt 20 procent medan vinförsäljningen fortsatte att öka (+ 8 procent). Cider- och ölförsäljningen uppvisade små förändringar (+ 1 procent respektive - 2,5 procent).

DEL II

ALKOHOLPOLITIK, ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER

11 Svensk alkoholpolitik i dag och i framtiden

Utredningens överväganden och förslag: Utredningen föreslår att Sverige intensifierar arbetet med att få till stånd den gemenskapsstrategi för att minska alkoholens skadeverkningar som initierades under det svenska ordförandeskapet. Sverige bör vidare verka aktivt för att, inom ramen för gemenskapen, införa varningstexter på förpackningar som innehåller alkohol.

Sverige måste vidare öka sina ansträngningar i arbetet med att ge de folkhälsomässiga konsekvenserna av olika förslag och beslut större betydelse inom EU.

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

Alkohol har under många årtionden varit ett av de stora sociala problemen och ett allvarligt hot mot folkhälsan i Sverige. Den tidigare, traditionella restriktiva, politiken har emellertid lyckats hålla nere konsumtionen och problemen på en nivå lägre än i de flesta andra länder i Europa, inte minst jämfört med övriga EU-länder. En öppnare och mer tillgänglig värld, vilket i grunden är mycket positivt, har emellertid gjort det allt svårare att upprätthålla nationella regler som skiljer sig mycket från omvärldens. Detta är kanske som tydligast inom alkoholområdet, där förutsättningarna förändrats radikalt under senare år. Samtidigt närmar sig den svenska alkoholkonsumtionen den i övriga EU-länder och allt fler tecken på ökade alkoholskador framkommer. En ökad medvetenhet håller på att växa fram i alkoholfrågan, liksom insikten om att alkoholpolitiken måste förändras och förstärkas på olika områden.

11.1 Utgångspunkter och framtida förutsättningar

Det mesta av den alkohol som förs in till Sverige från utlandet förs in legalt av privatpersoner för personligt bruk (ca 75 % av all införsel). De ökade införselkvoterna och de, numera, obegränsade tillåtna mängderna för personligt bruk begränsar möjligheterna att driva en aktiv, traditionell alkoholpolitik. Detta är att beklaga, men ett faktum som den framtida alkoholpolitiken måste utgå ifrån.

Alkoholdrycker betraktas inom EU som en handelsvara och ges därför samma möjligheter till rörlighet över gränserna som andra varor. Det är av yttersta vikt att Sverige fortsätter att arbeta aktivt inom EU i strävan att ge de folkhälsomässiga konsekvenserna av olika förslag och beslut avsevärt högre prioritet än idag. Detta gäller inte minst på alkoholområdet. Enbart genom ett kraftfullt, idogt arbete inom EU kan det, på sikt, bli möjligt att få en förändrad syn på alkohol och därmed ökad förståelse för den svenska alkoholpolitikens grunder. Vår bedömning är att det enbart är genom ett sådant arbete, tillsammans med övriga EU-länder, som det kan bli möjligt för Sverige att få gehör för möjligheten att driva en nationell alkoholpolitik som tar sikte på att minska den totala alkoholkonsumtionen.

Som redovisades i kapitel 10 driver Sverige idag ett antal viktiga alkoholfrågor inom EU. Dit hör bl.a. frågan om höjda minimiskatter för alkohol inom unionen och att utveckla en gemensam alkoholstrategi. Det är viktigt att detta, liksom annat internationellt arbete inom alkoholområdet, fortsätter och, om möjligt, fördjupas ytterligare. Det måste dock sägas att detta arbete inte på något avgörande sätt kommer att underlätta för Sverige att bedriva en aktiv alkoholpolitik med höga alkoholskatter och låg tillgänglighet till alkoholdrycker. Minimiskatterna, liksom de flesta länders faktiska alkoholskatter är avsevärt mycket lägre än de svenska. För vin (max 15 volymprocent) existerar överhuvudtaget inga minimiskatter. De flesta vinproducerande länder har därför ingen skatt på vin.

Även om minimiskatterna höjs, exempelvis genom en anpassning till inflationen, som under perioden 1993–2002 uppgick till 24 procent inom EU (1993 infördes dagens minimiskatter) och en åtgärd som kommissionen anser att medlemsländerna bör överväga, kommer således avståndet till Sveriges skattenivåer fortfarande att vara betydande. Sprints skatten är i Sverige exempelvis ca 10 gånger högre än dagens minimiskatt på sprit (20 kr per liter 40 % sprit).

Samtliga Sveriges grannländer, förutom Norge, uppvisar avsevärt lägre alkoholskatter. Tyskland, varifrån den mesta svenska införseln sker, har en mer än dubbelt så hög spritskatt (ca 47 kr per liter sprit) som minimiskatten inom EU, en ölskatt något högre än minimiskatten (0,91 kr jfr. med minimiskatten på ca 0,85 kr per liter öl [5 %]) och ingen skatt på vin.

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

Varningstexter på förpackningar som innehåller alkoholdrycker har diskuterats i flera länder inom EU, även i Sverige. Enligt vår mening bör denna möjlighet övervägas, men ett sådant initiativ måste utvecklas inom ramen för gemenskapen. Sverige kan inte ensidigt införa sådana regler då de, i sådant fall, kan anses utgöra handelshinder.

Av beskrivningen ovan framgår att det alkoholförebyggande arbetet har blivit allt svårare att bedriva. Samtidigt är detta arbete viktigare än på mycket länge. Som situationen nu är handlar det snarare om att försöka få stopp på, eller dämpa, ökningen av konsumtionen än att få till stånd en minskning av densamma. För att åstadkomma detta krävs en inventering av alla åtgärder som kan förstärka, eller komplettera, det redan nu omfattande alkoholförebyggande arbete som bedrivs nationellt och ute i kommunerna. Vad som krävs är en mobilisering av hela det svenska samhället i kampen mot ökad alkoholkonsumtion och alkoholskador.

Regeringen har under de senaste åren satsat mer pengar än tidigare på alkoholförebyggande åtgärder. För att genomföra den nationella handlingsplan som riksdagen antog i februari 2001 (prop. 2000/01:20) har regeringen avsatt sammanlagt 680 miljoner kronor under fyra år (2001–2004). Av dessa har huvuddelen, ca 435 miljoner kronor, gått via länsstyrelserna för att utveckla kommunernas lokala alkoholförebyggande arbete. Resterande miljoner har gått till internationellt samarbete, opinionsbildning, information samt stöd till frivilligorganisationer, forskning och kompetensutveckling. Ett krav på kommunerna för att få medel beviljade från länsstyrelserna har varit att de själva bidragit med minst lika mycket. Detta innebär att sammantaget närmare

1 miljard kronor använts för alkoholförebyggande åtgärder under perioden 2001 till 2004.

En särskild kommitté – Alkoholkommittén – bildades med syftet att samordna de förebyggande insatserna på nationell nivå och i samspel med kommuner och landsting stimulera insatserna på regional och lokal nivå (se prop. 2003/04:161 för närmare redogörelse för den verksamhet som Alkoholkommittén bedriver).

Under den period som den nationella handlingsplanen hittills varit giltig har den svenska alkoholkonsumtionen nått den högsta nivån på mer än etthundra år. De insatser och förstärkningar som har genomförts har säkerligen varit nödvändiga, men uppenbarligen inte tillräckliga. Det går inte att uttala sig om på vilken nivå konsumtionen och skadorna skulle vara om inget av detta hade genomförts, men det är synnerligen otillfredsställande att konsumtionsökningen varit särskilt kraftig just under denna period med ökade insatser.

Det kan också redan nu sägas att den målsättning som antogs i den nationella handlingsplanen, att alkoholkonsumtionen skall ha minskat vid utgången av år 2005, med största sannolikhet inte kommer att uppfyllas (inget startdatum nämns dock). Detsamma gäller följaktligen målet om att alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar ska minska. Även inom de flesta av de särskilt prioriterade delmålen går utvecklingen sannolikt åt fel håll. Regeringen kommer, under hösten 2004, att påbörja arbetet med en ny nationell handlingsplan, som avses att kunna träda ikraft år 2006.

De yttre förhållanden som på ett markant sätt förändrat förutsättningarna för den svenska alkoholpolitiken bör självklart vägas in vid utformningen av den svenska alkoholpolitiken i framtiden. Men det är samtidigt viktigt att poängtera att dessa omständigheter inte får bli så dominerande att de nationella handlingsalternativ som faktiskt finns kvar inte används, eller att mer omfattande förändringar än nödvändigt genomförs. Det är vår uppfattning att alkoholpriserna i Sverige även i framtiden kan förbli jämförelsevis höga, även om skillnaderna jämfört med våra grannländer minskar och att tillgängligheten till alkoholdrycker fortfarande kan hållas relativt låg. Åldersgränserna kan även fortsättningsvis vara relativt höga och öppettiderna begränsade. Det finns, med andra ord, inga skäl att genomföra större förändringar än nödvändigt av en alkoholpolitik som, i ett internationellt perspektiv, varit framgångsrik.

11.2 Vägledande principer

I de kapitel som följer går vi igenom vissa väsentliga delar av den svenska alkoholpolitiken. Dels redovisas kortfattat vilka regleringar och lagar som gäller, men framför allt diskuterar och redovisar utredningen sin syn på betydelsen av olika alkoholpolitiska instrument för den framtida svenska alkoholpolitiken. De flesta av förslagen på förstärkningar inom det alkoholförebyggande området kommer dock att presenteras i slutbetänkandet.

I utredningens arbete har vissa principer varit centrala och vägledande för de synpunkter och förslag som redovisas:

1. *Socialt- och folkhälsoperspektiv*: Utformningen av alkoholpolitiken bör även i framtiden vägledas av ett social- och folkhälsopolitiskt tänkande. Detta betyder inte att andra områden är oviktiga, men att vi anser alkoholpolitikens främsta uppgift vara att pressa tillbaka och hålla nere alkoholens sociala och medicinska skadeverkningar.

2. *Långsiktighet*: Utformningen av framtidens alkoholpolitik måste utgå från långsiktighet. De förebyggande insatser som behövs när de traditionella styrmedlen försvagas kräver ett tålmodigt arbete som måste pågå under många år. Vissa punktinsatser, mot specifika problemområden som ökat kraftigt i omfattning under en kort period, kan behövas. Grunden för det förebyggande arbetet måste emellertid vara ett långsiktigt tänkande.

3. *Motverka nyrekrytering genom befolkningsinsatser*: Det alkoholförebyggande arbetets främsta uppgift är, även i framtiden, att motverka nyrekryteringen till gruppen av storkonsumenter och missbrukare. För att detta mål skall uppnås måste en stor del av arbetet utgöras av insatser som riktas till hela befolkningen. Riktade åtgärder, mot riskgrupper och risksituationer, är också viktiga och måste förstärkas. För att uppnå goda resultat måste dock basen i arbetet bestå av åtgärder för att påverka befolkningen som helhet.

4. *Legitimitet*: Den svenska alkoholpolitiken får inte sakna legitimitet hos befolkningen. Saknas legitimitet för grunderna i den svenska alkoholpolitiken begränsar detta möjligheterna att bedriva den effektivt. Legitimitetsfrågan kommer, sannolikt, att bli ännu viktigare i framtiden i samband med att nya former av före-

byggande arbete utvecklas som, till stor del, utformas tillsammans med medborgarna på lokal nivå.

5. Jämlikhetsperspektiv: Det är sannolikt så att människor i utsatta lägen påverkats mer än andra grupper av den generella, restriktiva svenska alkoholpolitiken. Detta gäller exempelvis prisinstrumentet, som haft störst inverkan på grupper med låg inkomst. I takt med att den restriktiva alkoholpolitiken försvagas löper människor i utsatta lägen större risk än andra att tidigare drabbas av olika alkoholproblem. Ersätts denna försvagning med informationsinsatser är det troligt att detta ytterligare ökar skillnaderna mellan olika grupper, eftersom tidigare forskning visar att de som lättast tar till sig information ofta är grupper från högre socioekonomiska grupper, t.ex. högutbildade. Jämlikhetsperspektivet måste beaktas i utformningen av de framtida förebyggande insatserna.

11.3 Val av preventionsstrategier

En stor del av den svenska alkoholpolitiken består av förebyggande insatser, ofta benämnt primärprevention. Dessa insatser syftar ytterst till att förhindra att alkoholproblem överhuvudtaget uppstår. Ett av de allra viktigaste målen för att åstadkomma detta är att motverka nyrekryteringen till gruppen storkonsumenter och missbrukare.

Den gemensamma nämnaren för dessa förebyggande insatser är att målgruppen är hela befolkningen och inte vad som kallas sekundärprevention som riktar sig till riskkonsumenter (något som kommer att behandlas i slutbetänkandet), eller tertiärprevention, som rör behandling av alkoholmissbrukare. Det finns numera starka vetenskapliga belägg för att befolkningsinriktade åtgärder är nödvändiga och de allra viktigaste medlen för att kunna påverka nyrekryteringen till gruppen av storkonsumenter och alkoholmissbrukare. Det finns dock en mängd olika förebyggande insatser med olika grad av effektivitet. Insatserna kan grovt delas upp i sådana som försöker begränsa alkoholens tillgänglighet (inklusive höga alkoholpriser) och sådana som försöker reducera efterfrågan, dvs. åtgärder som syftar till att förändra individens attityder och beteende, huvudsakligen genom information/upplysning och undervisning.

Till detta kan läggas den allmänpreventiva kontroll som sker genom lagstiftning, tillsyn och de kontrollåtgärder som genomförs av polis och tull för att upprätthålla lag och ordning. Även dessa åtgärder uppvisar således någon form av primär- eller allmänpreventiv effekt. Detta gäller inte minst polisens trafiknykterhetskontroller och insatser mot illegal alkoholhantering.

Sammanfattningsvis har den hittillsvarande svenska alkoholpolitiken, framförallt, kännetecknats av generella åtgärder som reglerar tillgängligheten till alkoholdrycker och hög alkoholbeskattning. Det privata vinstintresset har dessutom varit starkt begränsat och skyddet för ungdomen högt prioriterat. Men även omfattande informations- och/eller utbildningsinsatser riktade till befolkningen i stort, eller till grupper av befolkningen, har genomförts i omgångar och betraktats som ett viktigt komplement till den restriktiva utbudspolitik.

Det bör också poängteras att även om många av dessa åtgärder har hela befolkningen som målgrupp genomförs en hel del insatser som riktar sig till vissa grupper av denna eller fokuserar olika situationer där man, av olika anledningar, bör vara extremt försiktigt med alkohol (punktnykterhet). Även detta område återkommer vi till i slutbetänkandet.

11.4 Aktuell forskning

En nyligen genomförd kunskapsöversikt över vilka alkoholpolitiska åtgärder som har visat sig vara effektiva är värd att uppmärksammas. Översikten, som gavs ut år 2003 med titeln "*Alcohol: No Ordinary Commodity*", genomfördes av en internationell grupp alkoholforskare, ledd av Thomas Babor, och har givits ut i samarbete med Världshälsoorganisation (WHO). Boken kan ses som en uppföljare till boken *Alcohol Policy and the Public Good* från 1994 (Edwards, m.fl., 1994).

Bokens huvudbudskap framgår av titeln: alkohol är inte en vara som alla andra. Alkohol skiljer sig från flertalet andra varor eftersom marginalnyttan av alkohol är negativ. Med detta menas, i rent samhällsekonomiskt perspektiv, att en ökning av alkoholkonsumtionen leder till mer skada än nytta.

Ett omfattande kapitel i boken redogör för alkoholens bidrag till för tidig död och total sjukdomsburda i hela världen och i olika regioner av denna. (Detta redovisades närmare i kap. 8).

Kanske det mest intressanta i publikationen är en genomgång av olika former av alkoholförebyggande åtgärder och interventioner som bedrivits eller bedrivs i olika länder, främst grundade på uppgifter från de anglosaxiska länderna och Norden. Forskare presenterar en lista med de tio mest effektiva åtgärderna. I bedömningen av de olika alkoholpolitiska åtgärderna utgick forskarna från fyra kriterier:

1. Bevis på effektivitet. Här avses kvaliteten av den vetenskapliga bevisningen för hur effektiva olika åtgärder är, exempelvis om experimentella studier har använts.
2. Hur omfattande forskningsbeläggen är – antal studier, utvärderingar m.m.
3. Om de olika studierna, som visat på olika åtgärders effektivitet, härrör från flera olika länder och kulturer.
4. Relativa kostnader i termer av tid, resurser och pengar, oberoende av effektivitet.

Listan med de tio mest effektiva åtgärderna är följande (utan inbördes rangordning):

- Åldersgränser för inköp av alkoholdrycker
- Statligt monopol på detaljhandel
- Begränsningar av antalet försäljningsställen
- Begränsningar i öppethållande
- Alkoholbeskattning
- Trafiknykterhetskontroller
- Låga promillegränser
- Körkortsindragning vid rattfylleri
- Villkorade körkort för oerfarna bilförare
- Alkoholrådgivning i sjukvården (sekundärprevention).

Det framkommer således, klart och tydligt, att det vetenskapliga stödet för insatser på alkoholområdet först och främst gäller de tillgänglighets- och prisinriktade åtgärderna, alltså den typen av befolkningsinriktade åtgärder som varit dominerande inom den svenska alkoholpolitiken. Noterbart är också att fyra av de tio nämnda åtgärderna handlar om alkohol och trafik.

I nästa kapitel redogör utredningen för de överväganden och förslag som tagits fram när det gäller att bekämpa den illegala alkoholförseln och den olovliga vidareförsäljningen. Kapitlen 13–14 behandlar de två, traditionellt sett, viktigaste alkoholpolitiska

styrmedlen i Sverige, nämligen pris- och tillgänglighetsinstrumenten, samt redovisar utredningens förslag och överväganden inom dessa två områden. I kapitel 15 redogörs för utredningens syn på behovet av informationsinsatser mot den illegala alkoholhanteringen.

12 Kontroll av införsel och vidareförsäljning

12.1 Utgångspunkter

Enligt direktivet skall vi lämna förslag till åtgärder och eventuella lagförslag som behövs för att minska de problem som ökad införsel och vidareförsäljning av alkohol skapar. Ett område som i det sammanhanget är av väsentlig betydelse är kontrollmöjligheterna avseende de regler som tar sikte på att skydda de alkoholpolitiska styrmedlen och de områden som arbetet med punktnykterhet avser.

Den ökade införseln av alkohol till Sverige leder, som tidigare redovisats i kapitel 4, till en ökad konsumtion och den illegala vidareförsäljningen bidrar till denna. Det finns, som tidigare redovisats i kapitel 7, 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 fästa uppmärksamheten på den illegala handeln med alkohol.

Av BRÅ:s statistik över anmälda brott framgår att antalet anmälda brott mot 10 kap. 2, 3, 5 och 6 §§ alkohollagen dvs. olovlig försäljning, grov olovlig försäljning, olovligt innehav och olovligt anskaffande av alkoholdrycker uppgick till 1 990 år 2001, 1 702 år 2002 och 1 504 under år 2003. Dessa uppgifter skall sättas i relation till vad som i kapitel 5 anges om den ökade rapporteringen av att man köpt eller druckit insmugglad alkohol, dvs. sådan som införts till Sverige i syfte att säljas med förtjänst. Denna ökning motsvaras således inte av någon ökning av antalet anmälda brott, vilket förklaras av att det är fråga om en typ av brottslighet där antalet anmälda brott och därefter lagförda personer nästan helt beror på polisens insatser. Det finns inte, som vid t.ex. misshandel och stöld, någon som drabbats av brottet och har intresse av att anmäla det till polisen.

Frågan är då vad man kan göra för att förbättra möjligheterna för berörda myndigheter att vidta åtgärder för att minska den illegala handeln med alkohol. Ett viktigt område är därvid det arbete som tull och polis bedriver för att stävja smuggling och olovlig försäljning av alkohol. Vi har i utredningen övervägt tullens och polisens möjligheter att bekämpa den illegala handeln med alkohol och förutsättningarna för ett samarbete mellan de båda myndigheterna och övriga berörda myndigheter. Vi har vidare funderat över möjligheterna att förstärka synen på allvaret i den brottslighet som växer fram främst när det gäller olovlig försäljning av alkohol, samt vissa andra förslag till åtgärder för att underlätta arbetet med att bekämpa brott mot alkohollagen som framförts till oss av dem som arbetar med dessa frågor hos tullen och polisen. Nedan redovisas de olika åtgärder vi övervägt och de förslag vi lämnar när det gäller möjligheterna att kontrollera och beivra den illegala handeln med alkohol.

12.2 De brottsbekämpande myndigheternas arbete – särskilt tullens och polisens arbete

Utredningens bedömning och förslag: Två grupper av tulltjänstemän och poliser, om totalt 35 personer, bildas för att i Skåne län och Stockholms län under tre år uteslutande arbeta med att beivra brotten mot alkohollagen och smuggling av alkohol. Tullverket skall, tillsammans med Polismyndigheten i Skåne och Polismyndigheten i Stockholm, vara ansvarigt för projektet som skall utvärderas efter två år. Skatteverket och Riksåklagaren skall ingå i projektets styrgrupp.

Utbildningsinsatser skall vidare göras för att öka tulltjänstemännens kunskaper om alkoholbrottsligheten.

Arbetet för att öka möjligheterna för tullen och polisen och övriga brottsbekämpande myndigheter att samarbeta och gemensamt bedriva underrättelseverksamhet måste prioriteras och påskyndas.

En utvärdering bör ske av det projekt som tullen och åklagarmyndigheten i Malmö genomfört under våren 2004 för att utarbeta arbetsmetoder för att avgöra om införsel av alkohol är för kommersiellt eller privat bruk.

12.2.1 Bakgrund

Flera brottsbekämpande myndigheter har uppgifter inom alkoholområdet, dvs. att kontrollera att reglerna om införsel och försäljning av alkohol efterlevs.

Tullen har ansvaret för att kontrollera att införsel av alkohol inte sker i strid mot reglerna för sådan införsel och reglerna om punkt-skatt, medan polisen har ansvaret för att beivra brott enligt alkohollagen, såsom olovlig försäljning av alkohol. Både tull och polis har en brottsutredande funktion.

Skatteverket är beskattningsmyndighet för alkoholskatt och ansvarar för kontrollen av att reglerna i lagen om alkoholskatt efterlevs. Skatteverket gör revision hos upplagshavare och varumottagare eller den som ansökt om att bli registrerad som sådan och utövar tillsyn över partihandlarnas försäljning enligt alkohollagen. Skatteverket anmäler misstänkta skattebrott till Ekobrottsmyndigheten.

Åklagarna leder mer komplicerade förundersökningar, beslutar i åtalsfrågan, och svarar för processfunktionen i domstol.

Tullverkets uppgifter och befogenheter

Tullverkets uppgift är att säkerställa rätt uppbörd av tull, skatt och avgifter i utrikeshandeln på ett rättssäkert, ekonomiskt och effektivt sätt, samt att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelserna om in- och utförselrestriktioner efterlevs.

Tullverket skall prioritera insatser mot den storskaliga och organiserade smuglingen av narkotika, alkohol och tobak samtidigt som verksamheten skall verka preventivt. EU-utvidgningen den 1 maj 2004 innebar för Sveriges del att gränserna mot Estland, Lettland, Litauen och Polen numer utgör inre gräns i stället för yttre. Om förutsättningarna i alkohollagen för att införa alkohol inte är uppfyllda, gäller anmälningsplikt till Tullverket vid införseln.

Om man uppsåtligen, eller av grov vårdslöshet, inte anmäler införsel eller lämnar otillräckliga eller felaktiga uppgifter vid sådan gör man sig skyldig till smuggling eller olovlig införsel enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen).

Tullverket har rätt att utföra kontroller i såväl resandetraffiken som den kommersiella varutrafiken för att kontrollera att privatpersoner och importerande eller exporterande företag fullgjort sina skyldigheter att anmäla varor och att lämna korrekt och tillräcklig information. Kontrollerna beträffande införsel från och utförsel till andra EU-länder sker med stöd av lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). När det gäller import från och export till tredje land, t.ex. Norge, sker kontrollerna med stöd av 6 kap. tullagen (2000:1281).

Härutöver kan vissa kontroller göras med stöd av lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter avseende sådana transporter som är eller kan antas vara yrkesmässiga vägtransporter och postförsändelser, om det finns anledning anta att transporten eller försändelsen innehåller punktskattepliktiga varor. Vid misstanke om brott får Tullverket ingripa med stöd av smugglingslagen. Enligt denna har Tullverket rätt att inleda förundersökning och tillgripa tvångsmedel antingen direkt med stöd av smugglingslagen eller med stöd av rättegångsbalkens regler.

Polisens uppgifter och befogenheter

Polisens uppgift är att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat, bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen samt fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser. Polisen skall ägna särskild uppmärksamhet åt narkotikabrott, vålds- och sexualbrott, särskilt brott mot kvinnor och barn, ekonomiska brott, brott som ofta begås av ungdomar och brott med rasistiska, främlingsfientliga, antisemitiska eller homofobiska inslag samt olaga diskriminering.

Enligt alkohollagen är det inte tillåtet för annan än detaljhandelsbolaget och de som innehar serveringstillstånd att sälja alkohol till konsumenter och all annan försäljning till konsumenter innebär att man gör sig skyldig till brott mot denna lag. Det ingår i polisens

uppgifter att beivra brott enligt alkohollagen. Polisens befogenheter framgår i första hand av polislagen.

Varje län utgör ett polisdistrikt och polismyndigheten ansvarar för polisverksamheten inom distriktet och leds av en polisstyrelse. Polisstyrelserna avgör själva hur en polismyndighet skall vara organiserad. Polismyndigheterna är självständiga och enligt vad som framkommit vid de samtal vi haft med olika representanter för polisen skiljer sig arbetet med och även förutsättningarna för att bekämpa brotten mot alkohollagen, och då främst olovlig försäljning av insmugglad alkohol, mellan de olika polismyndigheterna. Det finns, såvitt framkommit, inte vid någon polismyndighet särskilda alkoholrotlar utan brotten mot alkohollagen utgör en del av det allmänna brottsbekämpande arbetet. Vid de flesta polismyndigheter intensifierar man dock vid olika tillfällen insatserna mot alkoholrelaterade brott och brott mot alkohollagen. I Malmö finns för närvarande två poliser knutna till spaningsroteln som en stor del av sin tid arbetar med brott mot alkohol- och tobakslagarna.

12.2.2 Utredningens iakttagelser

Vi har vid samtal med Tullverket och genom Tullverkets och Riksåklagarens sakkunniga i utredningen fått ta del av ett projekt som genomförs i samarbete mellan tullen och Åklagarmyndigheten i Malmö. Syftet med projektet är att utarbeta arbetsmetoder för att vid kontroll i samband med inresa till Sverige kunna avgöra om införsel är för privat eller kommersiellt bruk och således då avsedd att säljas vidare i strid med alkohollagen. Åtal har dock ännu inte väckts mot någon av dem som under den tid projektet pågått misstänkts för smuggling. Domstolarnas bedömning av det presenterade processmaterialet i kommande åtal kommer att vara helt avgörande för hur tullens vidare arbete när det gäller att kontrollera införseln av alkohol i syfte att sälja den vidare skall bedrivas.

En idé som framförts till oss är att inrätta ett samarbete mellan polis och tull som innebär att man tillsätter grupper av poliser och tulltjänstemän som arbetar operativt särskilt mot alkoholbrottsligheten. En sådan grupp skulle då arbeta både med införseln och med vidareförsäljningen. Detta förslag tar sikte på regioner med omfattande gränshandel, främst Skåne.

Möjligheterna att ingripa mot smuggling redan vid gränsen är med nu gällande regler för införsel begränsade. Det har fram-

kommit önskemål om en specialisering av viss tullpersonal när det gäller smuggling av alkohol. Det vill säga att vissa bör få särskild utbildning för att arbeta med brotten avseende smuggling av alkohol.

Vid samtal har vidare poängterats att det för att öka möjligheten att identifiera dem som för in alkohol i Sverige för vidareförsäljning är viktigt att tullen och polisen har möjlighet att samarbeta och gemensamt bedriva underrättelseverksamhet. Det har även framförts vikten av ett intensifierat samarbete med bl.a. Skatteverket och kommunernas tillståndsenheter för att kunna utnyttja alla möjligheter till informationskällor nationellt och internationellt.

12.2.3 Redan beslutade och pågående åtgärder

Regeringen har den 6 maj 2004 tillkallat en särskild utredare för att göra en översyn av inregränslagen och tillämpningen av densamma. Utredaren skall bl.a. undersöka om det finns behov av att ytterligare anpassa lagen till de EG-rättsliga grundprinciperna. Utredaren skall i samband med översynen av lagen överväga om det behövs särskilda bestämmelser om en tulltjänstemans befogenhet att efterfråga de resandes identitet och hur dessa bestämmelser skulle kunna utformas så att de står i överensstämmelse med Schengenregelverket. En fråga som i detta sammanhang skall be-lysas är om den nuvarande begränsningen, som innebär att kontrollerna huvudsakligen endast kan utföras i det gränsnära området, är lämplig eller om tulltjänstemännen bör ha samma befogenheter över hela territoriet. Vid översynen av lagen skall den effekt utvidgningen av EU och andra förändringar av omvärlden kan antas få på Tullverkets kontrollverksamhet beaktas. Utredaren skall i samband härmed också överväga hur Tullverket skall ha möjlighet att efter utvidgningen på ett effektivt sätt delta i bekämpandet av smugglingen av sådana varor som nu omfattas av inregränslagen. I samband med översynen av nämnda lag skall utredaren även överväga om det finns skäl att införa särskilda bestämmelser avseende en tulltjänstemans befogenhet att kontrollera resandes identitet. Utredningsuppdraget skall vara slutfört senast den 1 oktober 2005.

Regeringen har 17 juni 2004 gett Rikspolisstyrelsen och Tullverket i uppdrag att gemensamt göra en kriminalunderrättelsebaserad kartläggning av illegal tillverkning av alkohol, illegal in-

försel samt vidareförsäljning av alkohol, illegal försäljning av alkohol till ungdomar, illegal lagring av alkohol samt alkoholrelaterad våldsbrottslighet. Kartläggningen skall, i de fall Rikspolisstyrelsen och Tullverket bedömer det nödvändigt, ske i samråd med Brottsförebyggande rådet, Alkoholinförselutredningen, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Statens folkhälsoinstitut, SoRAD, samt de övriga myndigheter eller organisationer som Rikspolisstyrelsen och Tullverket finner lämpligt. Med kartläggningen som utgångspunkt skall Rikspolisstyrelsen och Tullverket ta fram en handlingsplan med förslag till åtgärder för att bekämpa den alkoholrelaterade brottsligheten. Kartläggningen skall redovisas senast den 1 december 2004 och handlingsplanen senast den 1 mars 2005.

Rikspolisstyrelsen fick i regleringsbrevet för budgetåret 2004 av regeringen i uppdrag att tillsammans med Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket och Skatteverket lämna en redogörelse för de eventuella hinder som finns för ett rationellt informationsutbyte mellan myndigheterna inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten. Redogörelsen skulle lämnas till regeringen senast den 30 juni 2004 och innehålla förslag på hur informationsutbytet kan förbättras. Utgångspunkten för redovisningen skulle vara det nuvarande informationsutbytet på såväl nationell som internationell nivå. Vidare skulle den utvärdering som redovisas i rapporten om Sverige från tredje omgången av ömsesidiga utvärderingar EUJu2003/2210/PO beaktas. Myndigheterna har i sin redovisning av uppdraget angett att det finns hinder som orsakar svårigheter för ett rationellt informationsutbyte mellan myndigheterna. Hindren är huvudsakligen av rättslig, teknisk eller organisatorisk natur och har framförallt sin grund i att brottsbekämpningen av hävd har myndighetsfokus (vertikalt synsätt) och inte ses myndighetsövergripande (horisontellt synsätt). Detta medför att information riskerar att fastna hos den ena eller andra myndigheten, trots att det kan finnas både legala och organisatoriska förutsättningar för ett informationsutbyte. Myndigheterna bedömer att det kan komma att krävas ganska kraftfulla åtgärder och ett delvis nytt synsätt från statsmaktens sida för att åstadkomma ett verkligt rationellt informationsutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Myndigheterna föreslår därför att det med fokus på brottsbekämpningen och inte, som nu, de enskilda myndigheterna, görs förändringar i den författningsreglering som rör sekretess- och personuppgifts-

behandling. De föreslår också att det inom ramen för RIF-samarbetet (Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning) närmare övervägs hur myndigheternas IT-stöd skall kunna samordnas bättre samt att det, bl. a. med ledning av erfarenheter från andra länder, övervägs hur myndigheternas informationsutbyte kan struktureras mer rationellt. Det är dock myndigheternas uppfattning att eventuella förändringar av teknisk eller organisatorisk natur endast kommer att ha begränsat värde utan erforderliga förändringar i författningsregleringen.

12.2.4 Överväganden och förslag

Med hänsyn till vad som ovan angetts om ökad alkoholkonsumtion och den ökade våldsbrottsligheten som följer med ökad tillgång på alkohol är det av stor vikt att intensifiera arbetet med att beivra brotten mot alkohollagen som bl.a. innebär olovlig försäljning av alkohol till ungdomar. Detta är en form av brott där det antal brott som anmäls till polisen i hög grad beror på polisens insatser då det ofta inte finns någon annan som har direkt intresse av att anmäla brotten. Brotten mot alkohollagen skiljer sig därför från de brott där den som drabbats av brottet, den som exempelvis misshandlats eller blivit bestulen, har ett eget intresse av att anmäla det till polisen.

Vidare har, som angetts ovan, framförts att det vore önskvärt med en specialisering bland tullpersonalen när det gäller smuggling av alkohol samt att man borde tillsätta grupper bestående av både poliser och tulltjänstemän som enbart arbetar med att kontrollera införseln och vidareförsäljningen av alkohol. Enligt vår mening är alkoholtrotsligheten, med hänsyn till den kraftigt ökade omfattningen och de krav som brottstypen ställer på utredningsinsatser, så specifik att särskilda insatser bör göras genom inrättandet av en grupp poliser och tulltjänstemän som enbart arbetar med att kontrollera införseln och vidareförsäljningen av alkohol. I samband härmed bör även ytterligare satsningar göras på utbildning av tullpersonal i syfte att förbättra möjligheterna att ingripa mot den olagliga införseln av alkohol. Vi föreslår därför ett projekt under tre år som innebär att det inrättas två grupper, en i Skåne län och en i Stockholms län, om totalt 35 tulltjänstemän och poliser som uteslutande arbetar med att bekämpa den illegala handeln med alkohol. Projektet bör ledas av Tullverket, tillsammans med Polis-

myndigheterna i Skåne och Stockholm, och utvärderas efter två år. Riksåklagaren och Skatteverket bör naturligen få viktiga funktioner i projektets styrgrupp och därför ingå i denna. Åklagare och skattehandläggare förutsätts ingå i projektgrupperna. Inom åklagarväsendet finns sedan länge specialiståklagare bl.a. för narkotikabrott och det kunde mot bakgrund därav te sig naturligt att nu också föreslå inrättandet av specialiståklagare för nu ifrågavarande brottstyper. Det finns emellertid redan inrättade specialiståklagarbefattningar för mängdbrott och det finns därutöver möjligheter att inom åklagarväsendet avdela åklagare för särskilda uppgifter. En ny organisation inom åklagarväsendet är också att vänta från och med den 1 januari 2005. Vi har därför stannat för att inte nu föreslå nya specialiståklagarbefattningar avseende brott mot alkohollagen men vi vill peka på vikten av att åklagarväsendet i den väntade nya organisationen ges tillräckliga resurser för att än mer kunna ägna kraft åt bekämpandet av all den brottslighet som hör samman med illegal handel med alkohol.

För att kunna identifiera de personer som för in alkohol i Sverige och sedan, själva eller genom andra, säljer den vidare är det viktigt att tullen och polisen har möjlighet att gemensamt bedriva under rättelseverksamhet. Frågan har behandlats av Tullbrotsdatautredningen, SOU 2002:113, som anförde att för att det ska vara möjligt att åstadkomma en högre effektivitet i den brottsbekämpande verksamheten och en bättre samverkan mellan myndigheterna bör dessa inte vara bundna av sekretess gentemot varandra. Tullbrotsdatautredningen angav som sin uppfattning att det vore önskvärt att de brottsbekämpande myndigheterna i stället kunde omgärdas av en gemensam yttre sekretess och att det inte är rimligt att den brottsbekämpande verksamheten försvåras av att statsmakterna valt att fördela verksamheten mellan flera myndigheter. Rikspolisstyrelsen har, tillsammans med Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket och Skatteverket, på regeringens uppdrag redogjort för de hinder som finns för ett rationellt informationsutbyte mellan myndigheterna inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten och lämnat vissa förslag.

Det är, enligt vår mening, av största vikt att arbetet med frågan om de olika brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att samverka fortgår och att man snabbt når resultat beträffande de problem som under lång tid uppmärksammats men dessvärre inte lösts beträffande utbyte av information mellan myndigheterna. Smugglingen av alkohol och den senare vidareförsäljningen är en

kriminalitet som kräver ett kontinuerligt och nära samarbete mellan tullen och polisen för att överhuvudtaget kunna beivras. För att brottsbekämpningen skall fungera effektivt och målstrukturerat krävs, särskilt i de allvarligare fallen, också under underrättelsefasen ett nära samarbete med åklagare. Med principen om fri rörlighet för varor är det svårt att stoppa den här typen av brottslighet redan vid införseln till Sverige. Det är oftast först i det senare ledet, då alkoholen säljs eller kanske förvaras i uppenbart syfte att säljas, som det är möjligt att ingripa mot den ökade kriminella verksamheten med försäljning av alkohol. För att komma åt dem som ägnar sig åt den här typen av verksamhet är det således nödvändigt att tull och polis ges möjlighet att samarbeta och gemensamt bedriva underrättelseverksamhet. Det är därför, enligt vår mening, viktigt att undanröja de hinder ur underrättelse- och samarbets synpunkt som har sin grund i att vi i Sverige valt att dela upp den brottsbekämpande verksamheten beträffande denna typ av brottslighet mellan två olika myndigheter.

Vi anser också att det är viktigt att det projekt rörande gränsdragningsproblematiken vid misstänkta fall av alkoholinförsel som Åklagarmyndigheten i Malmö initierat tillsammans med tullen och polisen och som nu pågår utvärderas och att möjligheterna prövas att gå vidare med försöken att stoppa den illegala införseln redan vid gränsen.

12.3 Åtgärder för att skärpa synen på den brottslighet som växer fram när det gäller olovlig försäljning av alkohol

Utredningens förslag: Straffskalorna för de grova brotten enligt alkohollagen höjs till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Straffskalan för olovligt innehav av alkoholdrycker höjs till fängelse i högst två år.

12.3.1 Bakgrund

Som tidigare anförts är den ökade alkoholkonsumtionen den viktigaste orsaken till den ökade våldsbrottsligheten under 2000-talet. Med hänsyn till den ökning av smugglingen och den olovliga försäljningen av alkohol som skett sedan införselrestriktionerna minskat, för att numera helt ha upphört, när det gäller införsel för

eget bruk finns det anledning att se allvarligt på utvecklingen och den ökade kriminalitet som tar sin utgångspunkt i olovlig försäljning av alkohol. Straffskalorna för de olika brotten enligt alkohollagen skiljer sig åt. För olovlig tillverkning av sprit, olovlig försäljning av alkoholdrycker och olovligt anskaffande av alkoholdrycker döms till böter eller fängelse i högst två år och för grovt brott är straffet fängelse i högst fyra år. Olovligt innehav av alkoholdrycker har en straffskala om böter eller fängelse i högst ett år, medan den för olovlig dryckeshantering är böter eller fängelse i högst sex månader. Vid ringa brott enligt alkohollagen skall inte dömas till straff. När det gäller smuggling är straffskalan för normalgraden av brottet böter eller fängelse i högst två år medan den för grov smuggling är fängelse i högst sex månader och högst sex år.

12.3.2 Överväganden och förslag

Hela den brottslighet med olovlig försäljning av alkoholdrycker som beskrivits ovan i kapitel 5.3–5.6 motverkar den alkoholpolitiska målsättningen att sänka den totala konsumtionen. Alkohol som tillförs via den illegala marknaden är oåtkomlig för de styrmedel som skapats för alkoholhanteringen. De allvarigare formerna av brottslighet på området ger inte sällan betydande ekonomisk vinning. Det finns, som visats i det föregående, klara tecken på att denna kriminalitet har ökat i omfattning under senare år. Till följd av den ökande införseln föreligger en betydande risk för att den illegala alkoholhanteringen kommer att öka ytterligare. Uppfattningen att den illegala alkoholhanteringen utgör en allvarlig form av brottslighet bör därför komma till tydligare uttryck i lagstiftningen och lagtillämpningen. För samma slutsats talar även det förhållandet att målgrupperna för den olovliga försäljningen ofta är just de personer som regleringen är till för att skydda. Ungdomens allt tidigare alkoholdebut skapar utökade marknader för olovlig överlåtelse av både alkohol från Systembolaget och alkohol som förts in till Sverige. Det är naturligtvis särskilt angeläget att bekämpa de allvarligaste formerna av kriminalitet som förekommer inom detta område. Från alkoholpolitisk synpunkt inger emellertid även en ökad utbredning av den mindre grova alkoholbrottsligheten allvarliga farhågor.

Målgrupperna för den olovliga försäljningen av alkoholdrycker är ofta just de personer som en stor del av alkoholpolitiken går ut på att skydda, nämligen ungdomen och storkonsumenterna, som genom den illegala handeln får ökad tillgång till alkohol. Det straffvärda i smuggling av alkohol ligger dels i att staten undandras skatt, dels i kringgåendet av de restriktiva regler för alkohol som har till syfte att värna folkhälsan. Detsamma är förhållandet vid brott mot alkohollagen. Den skillnad som föreligger mellan straffskalorna för grov smuggling och grov olovlig tillverkning av alkohol eller grov olovlig försäljning av alkohol kan därför enligt vår mening ifrågasättas. Det är också så att den alkohol som är föremål för smuggling vid införseln till Sverige i nästa led är den alkohol som är föremål för olovlig försäljning. Vilket brott ett åtal kommer att avse beror i huvudsak på om brottet uppdragas redan vid införseln eller först när avsättning sker inom landet.

Brottet olovligt innehav av alkoholdrycker, som innebär att någon innehar alkoholdrycker i uppenbart syfte att olovligen sälja dem, har en straffskala om böter eller fängelse i högst ett år medan brottet olovlig försäljning av alkoholdrycker har en straffskala om böter eller fängelse i högst två år. Med hänsyn till den ökade illegala alkoholhantering då förvaringen/innehavet av alkoholdryckerna ofta är en nödvändig förutsättning för brottet olovlig försäljning kan man enligt vår uppfattning överväga om inte straffskalan för innehavet bör vara densamma som för olovlig försäljning. Vilka resurser polisen haft möjlighet att lägga ned på att dokumentera att försäljning skett och i vilket skede eventuell husrannsakan skett avgör ofta vilket brott ett åtal kommer att avse.

Av ovan angivna skäl är det, enligt vår mening, klart motiverat att höja straffskalorna för de grova brotten liksom för olovligt innehav av alkoholdrycker. Höjningen svarar mot syftet att se med större allvar på förekomsten av illegal handel med alkoholdrycker. Det straffbelagda innehavet av alkoholdrycker är en nödvändig förutsättning för brottet olovlig försäljning och visar på en pågående eller förberedd illegal verksamhet varför straffskalan bör överensstämma med den för normalgraden av olovlig försäljning. Slutsatsen blir då att straffskalorna för grov smuggling och de grova brotten enligt alkohollagen bör korrespondera och straffskalorna för de grova brotten enligt alkohollagen bör därför, enligt vår mening, höjas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vidare bör straffskalan för olovligt innehav av alkoholdrycker höjas till böter eller fängelse i högst två år.

12.4 Åtgärder för att öka polisens möjligheter att ingripa mot den illegala handeln med alkohol

Utredningens förslag: Ett förbud att förvara alkohol i butiker införs och kriminaliseras som olovlig dryckeshantering. Förvaringsförbudet för alkohol på restauranger i 6 kap. 9 § alkohollagen kriminaliseras under samma brottsrubricering.

Kravet på att innehavet i 10 kap. 5 § alkohollagen skall vara i *uppenbart* syfte att olovligen sälja alkoholdryckerna tas bort.

En möjlighet att förverka egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt alkohollagen införs.

12.4.1 Bakgrund

En av grundpelarna i den svenska alkoholpolitiken är skyddet för ungdomen. Risken för alkoholskador är särskilt stor innan kroppen har färdigutvecklats och de ungdomar som tidigt börjar med alkohol löper större risk att överkonsumera alkohol i framtiden och utveckla olika former av alkoholproblem än de som skjuter upp sin alkoholdebut. Detta är anledningen till att vi har åldersgränser för detaljhandel med och servering av alkoholdrycker och det är därför vi strävar efter en, så långt möjligt, alkoholfri uppväxttid. Det har visat sig att en stor del av försäljningen av insmugglad alkohol riktar sig till ungdomar. Detta framgår av vad som redovisas i kapitel 5 och också av uppgifter som poliser som arbetar med att utreda brott mot alkohollagen lämnat till utredningen i olika sammanhang. Undersökningar har visat att ungdomar dricker insmugglad alkohol för att den är lätt att få tag på; några åldersgränser tillämpas inte vid försäljningen och den är förhållandevis billig. Av vad som ovan redovisats ökar förekomsten av insmugglad alkohol vilket innebär ökad tillgänglighet och distributionen riktar sig ofta till ungdomar.

12.4.2 Problem vid bekämpningen av den illegala handeln med alkohol

I Alkoholinspektionens rapport 2001:1, Smuggling hembränning och olaglig försäljning, redogörs för några kända försäljningskanaler för alkohol som förts in i Sverige under förespeglning att

den är för personligt bruk. De anges vara speciellt utmärkande för Skåne-regionen och de uppgifter som återges i rapporten hade inhämtats från Polismyndigheten i detta län. De försäljningskanaler som anges är gatuhandel, försäljning på svartklubbar och i föreningslokaler samt försäljning i närbutiker. Vidare anges att det, framförallt i Malmö, förekommer illegal försäljning av i första hand spritdrycker i mindre livsmedelsbutiker varvid butiksinnehavarna endast förvarar mycket små kvantiteter sprit inne i butiken. Detta innebär att det kan vara svårt att hävda att innehavet av flaskorna är av den karaktären att det är i uppenbart syfte att olovligen sälja dem, vilket krävs för att förvaringen skall anses som brott mot alkohollagen. Större mängder spritdrycker förvaras i stället till exempel i bilar parkerade i närheten av butikerna. För att åtal skall kunna väckas krävs då att faktisk försäljning kan konstateras och för att kunna konstatera sådan krävs stora spaningsresurser från polisens sida.

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. Även förberedelse till olovlig försäljning av alkohol är straffbar. En förutsättning för att någon skall dömas för olovligt innehav av alkoholdrycker är i praktiken bevisning om att i vart fall någon del av alkoholen har sålts. När polisen gör tillslag mot t.ex. en butik, utan att dessförinnan ha dokumenterat att någon köpt alkohol i butiken, kan butiksinnehavarens uppgift om att den alkohol som finns i butiken inte är avsedd för försäljning inte motbevisas. Brottet olovligt innehav av alkoholdrycker anses då inte kunna styrkas och polisen är därmed också förhindrad att ta den alkohol som finns i butiken i beslag. Poliser, som arbetar med att bekämpa den olovliga försäljningen av alkoholdrycker, har till utredningen framfört att ett införande av förvaringsförbud för alkohol i butiker skulle underlätta möjligheterna att komma åt den illegala handeln med alkohol, i vart fall på så sätt att det skulle underlätta möjligheterna att förverka den alkohol som påträffas. Det kan vidare ifrågasättas om det bör uppställas ett krav på att innehavet skall vara i *uppenbart* syfte att olovligen sälja alkoholdryckerna.

Vid samtal med poliser som arbetar med brott mot alkohollagen, främst i form av olovlig försäljning av alkoholdrycker, i Malmö har de uppgett att en stor del av försäljningen, främst till ungdomar, sker genom ambulering försäljare. Det går då till så att köparen ringer ett mobiltelefonnummer, som är allmänt känt exempelvis på

en skola, och beställer alkoholdrycker som sedan levereras till ett bestämt ställe, ofta välkända samlingsställen i Malmö. Det finns således personer som kör runt i bilar i Malmö och har med sig olika typer av alkoholdrycker som de, efter telefonsamtal, levererar till överenskomna platser. Även från andra delar av Skåne har liknande handel rapporterats. Polisen har påpekat att det saknas möjlighet att enligt alkohollagen förverka bilen och mobiltelefonen och således även att ta dem i beslag, trots att de utgör mycket viktiga hjälpmedel vid den här formen av försäljning. De har då anført att om det fanns en möjlighet att ta även bilen och telefonen i beslag, utöver alkoholdryckerna, skulle det i vart fall försvåra för säljarna att omedelbart fortsätta sin verksamhet.

En möjlighet att förverka föremål som använts som hjälpmedel vid brott enligt alkohollagen skulle ge polisen möjlighet att ta t.ex. de bilar och mobiltelefoner och annan utrustning som används vid olovlig försäljning av alkoholdrycker i beslag och därigenom hindra eller försvåra fortsatt illegal handel med alkohol.

12.4.3 Förvaringsförbudet på restauranger

Enligt nu gällande regler finns det när det gäller restauranger ett förbud att förvara alkoholdrycker i restauranglokaler. Enligt 6 kap. 9 § alkohollagen får alkoholdrycker som inte får serveras på serveringsställe där serveringstillstånd gäller eller på serveringsställe där alkoholdrycker inte får förvaras 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 av alkoholdrycker inte är tillåten inte heller förvaras i en sådan lokal eller tillhörande utrymmen i annat fall än när det är uppenbart att drycken inte är avsedd att drickas på stället. Förbudet gäller dock inte i fråga om öl. Bestämmelsen har funnits under många år och har angetts utgöra en förutsättning för att man på ett tillfredsställande sätt skall kunna reglera och kontrollera serveringen av olika drycker. Den har också ansetts vara en nödvändig följd av själva tillståndssystemet, vilket skulle bli meningslöst om gästerna kunde ta med sig egna alkoholdrycker till en restaurang som saknar eller har begränsat serveringstillstånd.

Före alkohollagens införande, den 1 januari 1995, var förbudet mot förvaring av alkoholdrycker i lokaler med serveringstillstånd

straffbelagt som olovlig dryckeshantering. Efter detta datum är sanktionerna för dem som inte följer bestämmelsen desamma som då de inte följer bestämmelserna om serveringstillstånd. Detta innebär således att en överträdelse av förvaringsförbudet kan leda till återkallelse av serveringstillståndet eller varning. Anledningen till den avkriminalisering av förvaringsförbudet på restauranger som skedde vid alkohollagens införande framgår inte av förarbetena till lagen.

12.4.4 Överväganden och förslag

Förvaringsförbud

Mot bakgrund av vad som ovan framkommit i kapitel 5 om den ökade olovliga försäljningen av alkoholdrycker och då, som redovisats ovan en viktig försäljningskanal är bl.a. närbutiker bör man, enligt vår mening, överväga att införa ett förvaringsförbud avseende alkoholdrycker i butiker. Ett kriminaliserat förbud mot förvaring av alkohol i butiker skulle underlätta för polisen att ta illegal alkohol i beslag utan alltför stor spaningsinsats. Man kan vidare, enligt vår mening, ifrågasätta den avkriminalisering av förvaringsförbudet på restauranger som skedde vid införandet av alkohollagen. Det finns skäl att överväga att på nytt kriminalisera förvaringsförbudet på restauranger för att underlätta för polisen att ta även sådan illegal alkohol i beslag utan alltför omfattande spaning.

Eftersom det normalt inte finns någon anledning att förvara alkohol för privat bruk i en butik kan förslaget till kriminalisering av förvaring i butik i sig inte anses särskilt ingripande. En förutsättning för ett förbud är dock att det ges en möjlighet för att i det normala vardagslivet förvara alkohol i mindre mängd t.ex. på arbetsplatsen.

En fråga som man måste ta ställning till är hur avgränsningen skall ske av de lokaler i vilka förvaring skall vara förbjuden. Det är, enligt vår mening, inte möjligt att ha ett allmänt förvaringsförbud för alkohol utan det måste vara knutet till ett specifikt utrymme, en lokal som kan preciseras. Avsikten är inte att förbudet skall träffa bostäder eller offentliga lokaler som idrottsanläggningar.

Ett av syftena med att införa ett förvaringsförbud är att göra det möjligt att ta den alkohol som förvaras i butiken i beslag och där-

efter förklara den förverkad. För att det skall vara möjligt att förverka den alkohol som tas i beslag krävs att det är ett brott att bryta mot förbudet, dvs. en kriminalisering.

Det finns flera olika möjligheter att avgränsa de lokaler i vilka ett förvaringsförbud skulle gälla. Ett alternativ är att, på samma sätt som när det gäller rätten att sälja folköl, knyta ett sådant förbud till livsmedelslagens och livsmedelsförordningens bestämmelser om godkännande av livsmedelslokal. Där finns reglerat att livsmedelslokal, dvs. lokal som är avsedd att huvudsakligen användas för stadigvarande hantering av livsmedel, inte får tas i bruk förrän de godkänts för sitt ändamål av kommunen. Enligt Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd om livsmedelslokaler (SLVFS 1996:6) finns ett förbud mot att i livsmedelslokal förvara livsmedel som inte är avsett att användas i den i lokalen bedrivna verksamheten liksom utrustning, material, föremål eller annan vara som är ovidkommande för den i lokalen bedrivna verksamheten, jfr. 21 §. En möjlighet skulle då vara att föreskriva att alkoholdrycker, utom folköl, inte får förvaras i sådan livsmedelslokal i annat fall än när det är uppenbart att drycken inte är avsedd att säljas i lokalen.

Ett annat alternativ är att knyta ett förbud till begreppet butikslokal. I lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning används uttrycket butikslokal och i 12 § 2 st. samma lag finns en definition av begreppet som anger att ”Med butikslokal avses en lokal, där konsumenter kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger och andra näringsställen. Vad som sägs om butikslokal gäller även i fråga om sådan bankverksamhet genom ombud eller postverksamhet som bedrivs i en butikslokal”. I förarbetena till lagen om allmän kameraövervakning anfördes i prop. 1997/98:64 om vad som utgör butikslokal bl.a. följande.

Begreppet butikslokal saknar en enhetlig definition. Butiks-begreppet bör tolkas så att därmed förstås en lokal där det bedrivs försäljning av varor eller tjänster eller uthyrning av varor till konsumenter. I begreppet innefattas då det som, i dagligt tal, kallas affärer liksom varuhus, stormarknader och försäljningstålt. I definitionen ingår vidare lokaler där verksamheten består i att tillhandahålla tjänster t.ex. resebyråer, skomakare och frisörer, liksom verksamheter som kombinerar försäljning av varor och tjänster, t.ex. optiker och lokaler för uthyrning, t.ex. av videofilmer. Om det t.ex. i ett köpcentrum ryms flera butiker med gångstråk mellan affärerna, utgör gångstråken inte del av butikslokalen. I ett varuhus utan avgränsade affärslokaler får hela varuhuset anses utgöra

butikslokal, i den mån inte särskilt utrymme avskilts för annat ändamål. Utanför butiksbegreppet faller restauranger och andra näringsställen, t.ex. pubar och caféer. När det gäller bensinstationer bör den lokal där det uppbärs betalning för inköpt bensin och där det bedrivs försäljning av biltillbehör och andra varor anses som butikslokal i lagens mening.

Ett förbud skulle då innebära att alkoholdrycker inte får förvaras i butikslokal i annat fall än när det är uppenbart att drycken inte är avsedd att säljas i lokalen.

Förvaringsförbudet på restauranger gäller alkoholdrycker men inte öl. Ett förvaringsförbud i butik bör gälla de alkoholdrycker som inte får säljas i den aktuella butiken vilket innebär att förbudet inte gäller för öl i de butiker som har rätt att sälja öl.

Mot bakgrund av den beskrivning som lämnats ovan av hur den illegala alkoholhanteringen bedrivs och de svårigheter som rapporterats när det gäller polisens arbete med att stävja den olovliga försäljningen av alkohol finner vi att det finns skäl att starkt överväga en kriminalisering både av förvaring av alkoholdrycker i butiker och på restauranger när förvaringsförbud enligt alkohollagen föreligger. En sådan straffrättslig skärpning skulle underlätta polisens bekämpning av den illegala handeln med alkohol. Skäl föreligger således, enligt vår mening, för att införa ett förbud mot förvaring av alkoholdrycker i butiker och på restauranger. För att bestämmelsen om förvaringsförbud för alkohol i butiker skall få avsedd effekt bör den avse alla butikslokaler. Det är därför, enligt vår uppfattning, lämpligt att använda samma definition av begreppet butikslokal som anges i lagen om kameraövervakning. Ett förbud mot förvaring av alkohol i butikslokaler bör införas i alkohollagens tredje kapitel om allmänna bestämmelser för försäljning och straffbeläggas som olovlig dryckeshantering, med en straffskala om böter eller fängelse i högst sex månader. Även förbudet mot förvaring av alkohol på restauranger i 6 kap. 9 § alkohollagen bör kriminaliseras som olovlig dryckeshantering.

Kravet i 10 kap 5 § alkohollagen på att innehav skall vara i uppenbart syfte

Enligt 10 kap. 5 § alkohollagen döms den som innehar alkoholdrycker i uppenbart syfte att olovligen sälja dem för olovligt innehav av alkoholdrycker. Kriminaliseringen av innehavet av alkohol-

drycker infördes den 1 juli 1961. Av förarbetena (prop. 1961:135) framgår att kontrollstyrelsen hade föreslagit införandet av en bestämmelse som gav möjlighet till beslag och förverkande utan att någon kunde fällas till ansvar för brott. Departementschefen anförde då bl.a. följande (s. 21 ff).

Kontrollstyrelsens förslag har till huvudsakligt syfte att ytterligare förbättra möjligheterna att bekämpa langningen och försvåra ungdomarnas åtkomst av sprit. Förslaget går ut på att öka möjligheterna att beslagta rusdrycker och förklara dem förverkade. För det fall att rusdrycker anträffas under omständigheter som gör det uppenbart att olovlig försäljning är avsedd bör en förutsättning för beslag och förverkande vara att innehavet som sådant straffbelägges.

Enligt vår mening kan kravet på att innehavet av alkoholdrycker skall vara i uppenbart syfte att olovligen sälja dem ifrågasättas då all försäljning till konsumenter, utom genom detaljhandelsbolaget och då serveringstillstånd föreligger, är otillåten. Vad som framkommit ovan om olika försäljningsställen där olovlig försäljning av alkoholdrycker förekommer kan också antas vara en annan verklighet än den som låg bakom lagstiftningen år 1961. Det framstår numera som en onödigt konstlad och försiktig förstärkning av beviskravet att det skall vara uppenbart att avsikten är att sälja alkoholdryckerna. Innehavet av alkoholdrycker i syfte att sälja dem bör därför enligt vår mening vara otillåtet utan att sådant syfte är uppenbart. Vi anser därför att den förstärkning av beviskravet på innehavets syfte som uppenbart innebär bör kunna tas bort. Vad som skall bevisas för att någon skall dömas i enlighet med stadgandet blir då att innehavet av alkoholdrycker varit i syfte att olovligen sälja dem, dvs. att försäljningsavsikt förelegat. Med hänsyn till den korta tid som utredningen haft till sitt förfogande och då denna fråga aktualiserats i slutskedet inför detta delbetänkandet har dock inte någon närmare analys av grunden för uppenbarhetsrekvisitet, och alla följder av vårt förslag, kunnat ske inom ramen för utredningen.

Förverkande av hjälpmedel

I lagen (1977:293) om handel med drycker, som föregick alkohollagen, fanns en bestämmelse i 79 § som angav att föremål som hade använts som hjälpmedel vid brott enligt 72 eller 74 § (olovlig

försäljning av alkoholdrycker eller olovligt anskaffande av alkoholdrycker) eller dess värde fick förklaras förverkat om det var påkallat till förebyggande av brott eller av annan grund särskilda skäl förelåg. I förarbetena till den nämnda lagen (Ds S 1977:1 s. 234 och prop. 1976/77:108 s. 93) finns ingen redogörelse för de överväganden som föranledde införandet av bestämmelsen. Det angavs endast att den föreslagna bestämmelsen saknade motsvarighet i tidigare gällande rätt. Motivet till förslaget var att för att, i första hand, förebygga fortsatt brottslighet borde förverkande även kunna ske av hjälpmedel som kommit till användning vid olovlig försäljning av alkoholdrycker eller olovligt anskaffande av alkoholdrycker samt att förverkande av hjälpmedel även skulle kunna ske om annat särskilt skäl förelåg.

Vid införandet av alkohollagen, som ersatte både lagen om handel med drycker och lagen om tillverkning av drycker, angavs i prop. 1994/95:89 i specialmotiveringen att den föreslagna alkohollagens bestämmelser om förverkande i huvudsak motsvarade de bestämmelser som fanns i de båda andra lagarna efter vissa redaktionella ändringar. Någon förklaring till varför den möjlighet att förverka föremål som använts som hjälpmedel vid brott som fanns i lagen om handel med drycker inte togs med i alkohollagen gavs inte.

Enligt brottsbalken finns möjlighet att förverka egendom som använts som hjälpmedel vid brott och även i lagen om straff för smuggling finns motsvarande regler. I förarbetena till lagen om straff för smuggling (prop. 1999/2000:124 s. 154–155) angavs beträffande bestämmelsen om förverkande av egendom som använts som hjälpmedel vid brott följande.

Med hjälpmedel avses i princip detsamma som i 36 kap. 2 § brottsbalken. Förverkande kan komma att avse bl.a. transportredskap, såsom bilar, båtar, släpkärror m.m. och yttre höljen för varor t.ex. containrar och resväskor. Det krävs inte att användningen av hjälpmedlet varit en förutsättning för att brottet skulle kunna komma till stånd och det behöver inte heller vara så att föremålet är särskilt konstruerat eller annars särskilt lämpat för att användas just för brott. Särskilt avseende bör fästas vid egendomens mer eller mindre utpräglade egenskap av hjälpmedel, omständigheterna kring brottet och egendomens betydelse i sammanhanget. Att hjälpmedlet även tidigare använts vid likartad brottslighet torde redan i sig vara en sådan omständighet som starkt talar för att ett förverkande är påkallat för att förebygga

brott. Särskilda skäl tar närmast sikte på förverkandeinstitutets allmänpreventiva betydelse. Det blir tillämpligt främst när det gäller sådan egendom som inte i sig utgör något typiskt hjälpmedel utan som normalt används i helt legala sammanhang. Denna grund kan bli aktuell vid grova brott, särskilt när det gäller organiserad införselbrottslighet eller annars omfattande brottslighet av allvarigare slag. Återfall kan också tillmätas betydelse. Värdeförverkande bör tillgripas endast när egendomen inte längre finns i behåll eller något annat särskilt skäl talar för det. Sådana skäl kan vara att hjälpmedlet utgör ordinär egendom som har ett så högt ekonomiskt värde att ett förverkande skäligen bör avse endast en del därav.

Mot bakgrund av vad som framkommit ovan, i kapitel 5, om den ökade olovliga försäljningen av alkoholdrycker och då, som redovisats tidigare, en viktig försäljningskanal när det gäller försäljning till ungdomar är den ambulerande verksamhet som innebär att försäljning sker efter beställning per telefon finns det enligt vår mening starka skäl för att åter införa en möjlighet att förverka de hjälpmedel som ofta är en förutsättning för verksamheten. En sådan möjlighet till förverkande skulle ge polisen möjlighet att ta t.ex. de bilar och mobiltelefoner och annan utrustning som används vid olovlig försäljning av alkoholdrycker i beslag. Härigenom skulle man hindra, eller i vart fall försvåra, den omedelbara fortsatta illegala handeln med alkohol. En möjlighet att förverka egendom som använts som hjälpmedel vid brott bör, enligt vår mening, utformas på samma sätt som i brottsbalken och lagen om straff för smuggling. Bestämmelsen bör lämpligen införas som en ny paragraf i kapitel 11. En ändring bör också göras i 11 kap. 3 § som genom våra förslag endast skall avse förverkande enligt 1 och 2 §§.

13 Begränsningar av tillgängligheten till alkoholdrycker

13.1 Utgångspunkter

Det finns i dag starkt vetenskapligt stöd för att olika former av begränsningar av alkoholens tillgänglighet påverkar totalkonsumtionen av alkohol. Detta gäller exempelvis antal försäljningsställen, öppettider och åldersgränser. Även försäljningsformen har visat sig ha betydelse. Statliga monopol på detaljhandeln har visat sig vara effektivare i att begränsa alkoholkonsumtionen jämfört med olika privata försäljningsformer.

De studier som ger de säkraste slutsatserna om orsakssamband baseras på analyser av effekterna av förändringar i tillgängligheten på konsumtion och skador. Dessa visar överlag att en ökad tillgänglighet leder till ökad alkoholkonsumtion och till en ökning av andelen storkonsumenter och alkoholmissbrukare (se Babor m.fl., 2003; för studie i Norden, se Room red., 2002).

De huvudsakliga formerna för reglering av alkoholens tillgänglighet som används i Sverige redovisas kortfattat nedan tillsammans med utredningens bedömningar.

13.2 Detaljhandelsmonopol

Utredningens bedömning: Mot bakgrund av en förändrad alkohopolitisk situation, främst avseende prisinstrumentet och den ökade alkoholkonsumtionen, bedömer utredningen det vara av stor vikt att behålla Systembolagets detaljhandelsmonopol. Försäljning av alkoholdrycker i licensierade butiker, eller i livsmedelsbutiker, skulle öka tillgängligheten till alkoholdrycker med ytterligare stegrad alkoholkonsumtion som följd. Systembolagets sociala ansvar, som följer av att det inte drivs av vinstintresse, bör lyftas fram och nyttjas mer i framtiden.

13.2.1 Försäljningsformer och antal försäljningsställen

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

Systembolagets antal butiker uppgick under år 2003 till 426 (inklusive sommarbutiker). Detta är en ökning med 9 procent jämfört med 1995. Därtill finns ca 580 särskilda ombud för försäljning, så kallade utlämningsställen, där kunder kan beställa varor för avhämtning, oftast dagen efter. Försäljningen via dessa ombud har minskat över tid och svarar numera för mellan 1–2 procent av Systembolagets totala försäljning.

Information om antal försäljningsställen för folköl (2,8–3,5 volymprocent) bygger på uppgifter som lämnats av kommunerna. År 2003 uppgick antalet av kommunerna inrapporterade försäljningsställen av folköl till ca 8 700. Uppgifter för tidigare år är sannolikt än mer ungefärliga då dessa byggde på uppskattningar som kommunerna gjort av antalet försäljningsställen. Sannolikt har dock antalet butiker som säljer folköl minskat något sedan slutet av 1990-talet (se FHI, 2003).

Antalet restauranger med tillstånd att servera alkoholdrycker har ökat stadigt under många årtionden. År 1970 uppgick antalet till 2 060, år 1980 till 2 886, år 1990 till 5 528, år 2000 till 9 690. År 2003 var antalet uppe i 10 211. Sedan 1990 har således antalet mer än fördubblats och jämfört med 1980 ökat med 3,5 gånger.

13.2.2 Öppettider

Systembolagets öppettider varierar något mellan olika butiker, men alla butiker är öppna vardagar mellan klockan 10.00 och 18.00 och lördagar klockan 10.00–13.00. Många butiker har dock öppet längre tider under någon eller några vardagar och till klockan 14.00 eller 15.00 under lördagar.

För folkölsförsäljningen gäller samma öppettider som de livsmedelsbutiker de säljs i. Öppettiderna för alkoholförsäljning avseende drycker starkare än folköl på restaurang kan tidigast påbörjas klockan 11.00 och ska normalt avslutas senast klockan 01.00.

Kommunerna kan dock bestämma andra tider. Allt fler restauranger har exempelvis öppet även efter 01.00. De allra flesta av dessa har öppet till klockan 03.00. År 1995 var antalet 1 210 och år 2002 uppgick de till 2 136, alltså en ökning med 77 procent. Under åren 2000–2002 har antalet restauranger som har öppet även efter 03.00 legat på i genomsnitt knappt 40 stycken.

13.2.3 Överväganden

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

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

Det är en balansgång i hur långt man skall gå i strävandena efter att förbättra servicen och, i förlängningen, folks välvilliga inställning till Systembolaget. Å ena sidan ökar konsumtionen med sådana åtgärder, å andra sidan kan ett detaljhandelsmonopol på sikt inte överleva om det inte anpassas i takt med att omvärlden förändras och människors vardag och verklighet med den.

Utredningen bedömer att de åtgärder som genomförts har varit viktiga och motiverade i syfte att stärka detaljhandelsmonopolet inför framtiden. Om dessa förändringar inte hade genomförts hade Systembolagets ställning i dag varit svagare såväl bland allmänheten som bland beslutsfattare. Framtiden för detaljhandelsmonopolet är, som framgått ovan, bl.a. i kap 3.3, dock fortfarande osäker. Mot bakgrund av detta finns det goda skäl att ytterligare lyfta fram de viktiga alkoholpolitiska uppgifter som detaljhandelsmonopolet har. Här avses både Systembolagets roll att motverka försäljning av alkoholdrycker till personer under 20 år (i den senaste genomförda

så kallade provköpsstudien fick 83 procent av köparna i åldern 20–25 år visa legitimation) och, framför allt, Systembolagets roll som bärare av den under senare år hårt ansatta desintresseringsprincipen. Denna är, enligt vår uppfattning, en av de allra viktigaste principerna inom den svenska alkoholpolitiken, nämligen att ge det kommersiella vinstintresset ett litet och kontrollerbart utrymme. Konkurrens och privat vinstintresse är dynamiska krafter som leder till aktiv försäljning och därmed driver upp konsumtionen. I dag är Systembolaget den enda av samtliga aktörer på alkoholmarknaden som inte drivs av vinstintresse.

Det bör med all tydlighet framgå för svenska folket att motivet för detaljhandelsmonopolet inte är att leverera vinster till statskassan utan att sälja med socialt ansvar samt att upprätthålla åldersgränsen. Dessa två alkoholpolitiska uppgifter är inte oberoende av varandra. Enligt Babor m.fl. (2003) underlättas arbetet med att inte sälja alkoholdrycker till underåriga och till berusade om det inte förekommer privata vinstintressen.

Inom Systembolaget finns en lång erfarenhet av att sälja alkohol med socialt ansvar. Eftersom en begränsad grupp konsumenter, cirka tio procent, köper mer än hälften av det bolaget försäljer skulle denna grupp av stamkunder i ett försäljningssystem med kommersiella intressen få orimligt stort inflytande på sortimentet, antalet försäljningsställen och deras lokalisering.

Ett samarbete mellan staten och privata intressenter, som är nödvändigt för en aktiv alkoholpolitik, förutsätter en struktur som garanterar att folkhälsointressena alltid prioriteras, det vill säga att den statliga sektorn förblir stark.

För att möta en framtid med försvagat prisinstrument och ökade alkoholproblem bedömer utredningen det således vara av stor vikt att behålla Systembolagets detaljhandelsmonopol. Ett avskaffande av monopolet, genom en liberalisering med försäljning av alkoholdrycker i livsmedelsbutiker, skulle vidare öka tillgängligheten av alkoholdrycker och därmed öka konsumtionen ytterligare. Även om det i första rummet skulle vara fråga om ett begränsat antal butiker som fick tillstånd att sälja alkoholdrycker är risken betydande att antalet sådana licensierade butiker skulle öka över tid i takt med att allt fler butiker skulle ansöka om försäljningstillstånd.

Sveriges tidigare erfarenheter från försäljning av starkare alkoholdrycker än folköl i livsmedelsbutiker – mellanöl och starköl – är inte särskilt goda. Mellanölet, som introducerades den 1 oktober 1965 för försäljning i vanliga livsmedelsbutiker, fick snabb sprid-

ning, speciellt bland ungdomar, och försäljningen stoppades den 1 juli 1977. Under mellanölsperioden steg den totala alkoholkonsumtionen med ca 35 procent. Mellanölet svarade för ca hälften av ökningen (Hibell, 1984; Ramstedt, 2002).

Ett experiment med starkölsförsäljning i Göteborgs- och Bohuslän samt Värmlands län i livsmedelsbutiker samt från bryggarbilar och i serveringslokaler med tillstånd till ölutskänkning inleddes i november 1967. Experimentet planerades pågå fram till 1968-års utgång, men fick avbrytas redan efter åtta och en halv månad sedan rapporter inkommit om ökat alkoholmissbruk, särskilt bland ungdomen.

Återkommande provköpsundersökningar visar att försäljning av folköl till minderåriga är vanligt förekommande. En nyligen genomförd studie (år 2004) visade att i ca 50 procent av fallen frågande personalen inte provköparna, som var i åldern 18–21 år, om legitimation. Efterlevnaden av åldersgränsen för inköp av folköl är således otillfredsställande. Risken är att så även skulle vara fallet för starkare alkoholdrycker om dessa fanns för försäljning i licensierade butiker och/eller livsmedelsbutiker.

13.3 Åldersgränser

Utredningens bedömning och förslag: 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. Utredningen föreslår därför att regeringen ger Ungdomsstyrelsen i uppdrag att i samarbete med Svenska Kommunförbundet utreda förutsättningarna för att utveckla alkoholfria mötesplatser för ungdomar i åldrarna 15–20 år.

13.3.1 Bakgrund

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

Åldersgränsen för inköp av alkoholdrycker på Systembolaget är 20 år. Folköl kan köpas vid 18 års ålder. Även åldersgränsen för att bli serverad alkoholdrycker på restauranger är 18 år. I de flesta av de tidigare 15 EU-länderna är åldersgränsen för servering av alkoholdrycker på restaurang 16 eller 18 år. I flera länder, exempelvis Tyskland, Nederländerna och Storbritannien, är åldersgränsen 18 år för servering av sprit, men 16 år för servering av vin och öl. För Storbritannien gäller 16-årsgränsen endast om man samtidigt beställer in mat. I USA tillämpar alla delstater en 21-årsåldersgräns för servering och inköp av alkoholdrycker.

Alltsedan myndighetsåldern sänktes till 18 år har krav framförts om sänkning av åldersgränsen på Systembolaget till samma ålder. Bland annat har civilrättsligt ansvar, värnplikt, allmän rösträtt m.m., som samtliga är kopplade till myndighetsåldern, åberopats som skäl för att så även bör vara fallet för åldersgränsen för inköp på Systembolaget. En restriktiv alkoholpolitik med speciellt uttalat skydd för ungdomen har dock vägt tyngre, en ståndpunkt som utredningen delar. En åldersgräns blir givetvis aldrig definitiv, vare sig det gäller inköp eller servering av alkoholdrycker. En spridningseffekt mot lägre åldrar kan därför inte undvikas, men en högre åldersgräns bidrar till att spridningseffekten inte når lika långt ner i åldrarna som en lägre åldersgräns.

13.3.2 Ungdomars restaurangvanor

Inom ramen för Monitorprojektet ställdes under hösten 2003 (juli–december) frågor om alkoholkonsumtion på restaurang. Analyser av dessa data visar att 18–19-åringar, efter 20–24-åringar, var den grupp som oftast uppgav att de druckit alkohol på restaurang eller på pubar/barer. Femtioen procent av de intervjuade 18–19-åringarna (61 procent av 20–24-åringarna) svarade att de druckit på restaurang (eller på pubar eller barer) minst en gång i månaden under de senaste 12 månaderna, 12 procent minst en gång i veckan (14 procent av 20–24-åringarna). Motsvarande andelar för samtliga intervjuade i åldrarna 16–80 år var 26 procent (minst en gång i månaden) respektive 5 procent (minst en gång i veckan). Dessa andelar bygger på svaren på två frågor. Den första var om man druckit alkohol på restaurang i samband med måltid, den andra om man druckit alkohol på pubar, barer, nattklubb eller disco. Det var vanligare bland de yngre, allra mest i åldersgruppen 18–19-år, att man uppgav alkoholkonsumtion på barer eller pubar (11 procent minst en gång i veckan, 50 procent minst en gång i mån.) än på restaurang i samband med måltid (1 procent minst en gång i veckan, 17 procent minst en gång i månaden). Det omvända gällde för samtliga åldersgrupper över 30 år.

Det finns goda skäl att anta att 18–19-åringarnas ofta förekommande besök på pubar och barer (hädanefter benämns även pubar/bar som restauranger) är en viktig bidragande orsak till den, för många i denna grupp, alltför höga alkoholkonsumtionen.

Det kan i detta sammanhang vara av intresse att uppmärksamma att även bland de intervjuade 16–17-åringarna i Monitormätningarna förekom restaurangbesök med konsumtion av alkohol: 10 procent av pojkarna och 6 procent av flickorna svarade att de druckit alkohol på restaurang minst en gång i månaden under de senaste 12 månaderna.

Ytterligare analyser av data visar att andelen storkonsumenter ökade med ökat antal uppgivna restaurangbesök. Detta redovisas i tabell 13.1. Detta förhållande framkom såväl bland samtliga intervjuade som bland de yngre. Bland exempelvis de 18–19-åriga män som besökte krogen minst en gång i månaden uppgick andelen storkonsumenter till 20 procent, men bland dem som besökte krogen mer sällan eller aldrig till drygt 1 procent (1,2 procent). Bland dem som druckit alkohol på restaurang minst 2–3 gånger i månaden uppgick andelen till 21 procent. Även bland 18–19-åriga

kvinnor framkom samma tydliga mönster. Nära 17 procent av dem med minst ett besök per månad var storkonsumenter, jämfört med 4 procent (3,8 procent) av dem med färre besök. I gruppen med minst 2–3 besök i månaden var andelen så hög som 23 procent. Ungdomar med ofta förekommande restaurangbesök är närmast att betrakta som en särskild riskgrupp. Liknande resultat har redovisats tidigare. Köhlhorn (1998) visade i analyser av data från 1988–1990 att alkoholvanorna var den mest betydelsefulla faktorn för att förklarar frekventa restaurangvanor: de som gick oftast på restaurang och de som drack mest på sådana ställen, var storkonsumenterna (se Köhlhorn, 1998).

Tabell 13.1 Andel storkonsumenter av alkohol i grupper med olika antal konsumtionstillfällen på restaurang under de senaste 12 månaderna

Andel storkonsumenter i grupper med olika antal restaurangbesök med alkoholintag	16–17-åringar (n=120)	18–19-åringar (n=97)	Samtliga (16–80-åringar) (n=4268)	16–17-åringar (n=111)	18–19-åringar (n=124)	Samtliga (16–80-åringar) (n=4747)
Dricker på restaurang...						
mer sällan en 1 gång i mån.	5 %	1 %	4 %	4 %	4 %	3 %
minst 1 gång i mån.	34 %	20 %	20 %	25 %	17 %	13 %
minst 2–3 ggr i mån.	63 %	21 %	27 %	69 %	23 %	18 %

Storkonsument:

Män: en genomsnittlig konsumtion motsv. minst 30 cl ren alkohol per vecka.

Kvinnor: en genomsnittlig konsumtion motsv. minst 22 cl ren alkohol per vecka.

Detta samband mellan storkonsumtion och restaurangbesök brukar förklaras med att det i restaurangsituationer uppstår ett grupptryck till ökad konsumtion. Flera utländska studier har visat på vilket sätt och under vilka ritualer ett grupptryck till ökat drickande manifesterar sig, t.ex. genom skålseder eller genom seden att bjuda hela sällskapet på en drink så att också alla andra måste bjuda tillbaka etc. (för en översikt se t.ex. Single, 1987).

Mothypotesen är att drickandet i restauranger sker under allmänhetens insyn och social kontroll, så att riskerna för överkonsumtion därigenom minskar jämfört med i privata miljöer.

Denna hypotes står för Sveriges del inte i överensstämmelse med tillgängliga data om restaurangbesökarnas alkoholvanor. Vidare finns det i alla något så när alkoholliberala samhällen, numera även i Sverige, en hierarki av krogar som i bottenskiktet har ställen med stor tolerans för berusning och överkonsumtion. Dessutom brukar alkoholsituationer inte vara substitutionella utan komplementära: det är inte fråga om antingen eller utan om både och. Roten till alkoholistens problem ligger av allt att döma inte i att han eller hon varit för sällan på krogen.

13.3.3 Överväganden

Det finns, som utredningen ser det, egentligen inga goda skäl till att åldersgränsen på Systembolaget och restauranger skiljer sig åt. Sistnämnda säljer alkoholdrycker med samma alkoholstyrka som Systembolaget, även om det finns en del restauranger med enbart serveringstillstånd för vin och öl. Restaurangförsäljningen har, i stort sett, ökat stadigt under flera decennier. Många unga män och kvinnor under 20 år är flitiga restaurangbesökare.

Mot bakgrund av detta och de empiriska belägg som finns när det gäller effekter av åldersgränser för alkoholkonsumtionen finns det goda skäl till att anta att en höjning av åldersgränsen för servering av alkoholdrycker i sig skulle leda till en minskad alkoholkonsumtion i den berörda åldersgruppen. Skall en sådan förändring genomföras krävs dock, enligt vår uppfattning, att man utvecklar mötesplatser för ungdomar. Vi vill därför betona att frågan om åldersgränsen bör betraktas i ett bredare perspektiv med särskilt fokus på skyddet för ungdomen och föreslår att regeringen ger Ungdomsstyrelsen i uppdrag att i samarbete med Svenska Kommunförbundet utreda förutsättningarna för att utveckla alkoholfria mötesplatser för ungdomar i åldrarna 15–20 år.

14 Skatte- och prispolitiken

Utredningens förslag: För att bryta mönstret med ökad resandeförsäljning och minskad inhemsk försäljning och kunna bibehålla den svenska alkoholpolitikens legitimitet måste skatten på sprit sänkas. En sänkning bör ske med fyrtio procent från den 1 januari 2005.

14.1 Bakgrund

I Sverige har alkoholskatteinstrumentet använts under flera århundraden, men till en början främst av fiskala skäl. Först efter motbokens avskaffande, år 1955, fick skatte- och prisinstrumentet en mer alkoholpolitisk innebörd. Höga alkoholpriser, till följd av hög alkoholbeskattning, har därefter varit ett av de mest effektiva alkoholpolitiska styrinstrument som använts i Sverige under de senaste decennierna, kanske t.o.m. det allra effektivaste. Punktskatter på alkohol utgör dock fortfarande en inte obetydlig del av statens inkomster. År 2003 uppgick dessa skatter till ca 10,4 miljarder kr, vilket motsvarade ca 1,7 procent av statens sammantagna inkomster.

Ingen annan alkoholpolitisk kontrollåtgärd har heller blivit föremål för så många undersökningar som pris- och skatteinstrumentet. De studier som genomförts har visat på ett negativt förhållande mellan pris och försäljning av alkohol. När alkoholpriset stiger sker en minskning av alkoholförsäljningen och när priserna sjunker ökar försäljningen. Försäljningen av alkoholdrycker är således, som de av de flesta varor, priskänslig. En översikt av forskningsresultat på området har nyligen sammanställts i den tidigare nämnda boken "Alcohol No Ordinary Commodity" (Babor m.fl., 2003). Angående undersökningar om relationen mellan alkoholpriser och försäljning i Norden hänvisas till boken "The effects of Nordic alco-

hol policies” (Room red., 2002). Priset anses i dessa kunskapsöversikter vara den allra viktigaste samhälleliga bestämningsfaktorn för alkoholförsäljningen.

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

De ökade möjligheterna till införsel av alkoholdrycker från andra länder var den främsta orsaken till att alkoholskatten på starköl sänktes år 1997. Sänkningen var 39 procent, vilket innebar en prissänkning på ungefär 20 procent. Även skatten på vin har sänkts. Den 1 december 2001 sänktes den med 19 procent, vilket innebar en prissänkning på ungefär 5 kr per vinflaska.

Den kraftigt ökade resandeförseln av alkoholdrycker under senare år, i synnerhet av sprit, aktualiserar frågan om ytterligare skattesänkningar är nödvändiga.

14.2 Alkoholskatter och alkoholpriser

Skatteintäkterna från försäljning av alkohol i Sverige för åren 2000 och 2003 framgår av tabell 14.1. Intäkterna kommer främst från Systembolagets försäljning. De totala alkoholskatteintäkterna minskade under år 2003 med 2,5 procent, trots att Systembolagets försäljning i ren alkohol ökade. Detta förklaras av att spritdrycker, som är den alkoholdryck som inbringar mest skatteintäkter, minskade i försäljning, samtidigt som försäljningen av starköl och vin ökade. Tidigare prognoser för år 2004 pekade på en ytterligare minskning av intäkterna från spritförsäljningen, medan intäkterna för vin och öl beräknades öka något (se prop. 2003/04:161). Försäljningsuppgifter för

första halvåret 2004, som redovisades i kapitel 4.6, bekräftar att intäkterna för spritdrycker kommer att minska ytterligare år 2004. Även försäljningen av öl och vin minskade något under första halvåret 2004, jämfört med samma halvår 2003, vilket tyder på att även skatteintäkterna från dessa två typer av alkoholdrycker kommer att sjunka något under innevarande år.

Tabell 14.1 Punktskatteintäkter från försäljning av alkoholdrycker, 2000–2003, miljoner kr

Alkoholdryck	År 2000	År 2001	År 2002	År 2003
Sprit	4 892	4 874	5 060	4 707
Vin	3 444	3 597	3 346	3 304
Öl	2 355	2 384	2 609	2 680
Mellanklassprodukter	124	132	164	282
Summa	10 814	10 987	11 178	10 399

Alkoholskatterna för respektive alkoholdryck i Sverige och i Sveriges grannländer i EU redovisas i tabell 14.2. I Sverige är alkoholskatten för en liter sprit (40 procent) drygt 200 kr. Skatten på en liter vin är 22,08 kr, medan en liter starköl (5 procent) beskattas med 7,35 kr.

Tabell 14.2 Punktskatter på alkoholdrycker i Sverige och i Sveriges grannländer inom EU år 2004, i kr per volymliter för respektive dryck med de angivna alkoholstyrkorna. (Mervärdesskatt ej inräknad)

Alkoholdryck	Sverige	Finland	Danmark	Tyskland	Polen	Estland	Litauen	Lettland
Sprit (40 %)	200,6	104,2	74,7	47,9	36,0	34,1	34,1	31,3
Öl (5 %)	7,4	8,9	4,3	0,9	1,8	1,7	0,9	0,8
Vin (8,5–15 vol. %)	22,1	19,5	8,8	0,0	2,7	6,2	4,1	4,2
Mellanklassprodukter högst 15 vol. %	27,2	19,5	13,1	12,5	2,7	6,2	4,1	4,2
Mellanklassprodukter > 15 vol. %	45,2	39,1	13,1	14,1	5,5	9,4	6,2	10,0

(Valutakurser: 1 Euro = 9,22 svenska kr, 1 dansk krona = 1,25 svenska kr).

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

Omräknat till skatt per liter ren alkohol är alkoholskatten i Sverige högst för sprit med 501 kr. Mellanklassprodukter med en alkoholhalt över 15 volymprocent (t.ex. starkvin) beskattas med 238 kr per liter ren alkohol (räknat med en alkoholstyrka på 19 volymprocent). För mellanklassprodukter med en alkoholhalt lägre än 15 volymprocent är alkoholskatten 194 kr per liter ren alkohol (för en dryck med en alkoholhalt på 14 volymprocent). Skatten på vin, med en alkoholhalt från 8,5 upp till 15 volymprocent, är 184 kr per liter ren alkohol (för ett vin med en alkoholstyrka på 12 volymprocent). För starköl är skatten per liter ren alkohol 147 kr, vilket är det lägsta påslaget jämfört med övriga typer av alkoholdrycker.

Sverige har den högsta skatten på sprit bland EU:s medlemsländer, följt av Irland och Finland. Efter den finska spritskattesänkningen på 44 procent är den svenska spritskatten nästan dubbelt så hög som den finska och efter den danska sänkningen med 45 procent i oktober 2003 ca 2,7 gånger högre än den danska. Tyskland, de baltiska länderna och Polen uppvisar ännu lägre spritskatter. Skatten på vin i Sverige är den näst högsta inom EU. Irland är det land som har högre vinskatt än Sverige, samtidigt som Storbritannien har en något lägre skatt (- 4 procent). Jämfört med Finland är den svenska vinskatten ca 13 procent högre och jämfört med Danmark ca 2,5 gånger högre. De baltiska länderna och Polen uppvisar ännu lägre vinskatt än nämnda nordiska grannar och Tyskland har ingen vinskatt överhuvudtaget. Den svenska ölskatten är den fjärde högsta inom EU. Irland, Storbritannien och Finland har högre skatt på öl än Sverige. Den svenska ölskatten är ungefär dubbelt så hög som den danska. Tyskland har, tillsammans med Lettland och Litauen, den lägsta ölskatten av östersjöländerna.

Skillnaderna i skattenivåer mellan Sverige och andra länder varierar också beroende på förändringar i valutakursen. Försvagas den svenska valutan i förhållande till t.ex. den danska kronan eller Euron, minskar skillnaderna. Stärks den svenska valutan ökar skillnaderna.

Eftersom alkoholskatterna inte har justerats i takt med inflationen sedan början av 1990-talet har deras andel av försäljningspriset för de olika dryckerna blivit lägre under de senaste 10–15 åren. Detta behöver inte nödvändigtvis innebära att realpriserna på de olika alkoholdryckerna minskat över tid. När det gäller starköl har dock realpriserna sjunkit, i stort sett konstant sedan början av 1990-talet, med en kraftig nedgång år 1997 beroende på skattesänkningen. Realpriserna på såväl sprit som vin sjönk de första åren under 1990-talet, för att öka under resten av decenniet. Efter år 2000 har realpriserna

minskat för både vin och sprit, men minskningen har varit större för vin. Att realpriserna på sprit och vin inte sjönk under 1990-talet, utan tvärtom ökade något, beror således på andra faktorer än alkoholskatterna.

14.3 Förändrade förutsättningar

De successivt ökade och numera slopade införselkvoterna (den 1 januari 2004) har satt stark press på prisinstrumentet. Detta gäller framförallt i södra Sverige och synnerhet i Skåne. Alkoholskattesänkningarna i Danmark och Finland samt EU:s utvidgning österut, som innebar att länder med betydligt lägre alkoholskatter än de svenska blev medlemmar, har ytterligare försvagat detta alkoholpolitiska instrument.

De stora prisskillnaderna mellan alkoholdrycker köpta i Sverige och i våra grannländer har bidragit till att allt mer av svenskens alkoholkonsumtion består av alkoholdrycker som är köpta i utlandet och införda till Sverige. År 2003 var ca 49 procent av all den alkohol som svensken konsumerade köpt på Systembolaget. I Skåne var motsvarande andel 28 procent. Läger man till folköls- och restaurangförsäljning uppgick den registrerade försäljningen i Skåne till ca 42 procent av den totala alkoholkonsumtion i länet. I landet som helhet var andelen ca 68 procent. Under år 2003 ökade resandeförseln i hela landet. Ökningen var dock större i Svealand och Norrland än i Skåne och övriga Götaland. Detta tyder på att alkoholförseln och den skånska situationen håller på att sprida sig allt längre norrut i Sverige.

Under år 2003 var den ökade alkoholkonsumtionen till stor del ett resultat av ökad resandeförsel¹ och under år 2004 beräknas konsumtionsökningen nästan enbart bero på sådan införsel samt ökad ölsmuggling. Det är framförallt införseln av sprit som ökat kraftigt under de senaste åren. År 2002 uppskattades resandeförseln av sprit till 0,69 liter per invånare 15 år eller äldre, för hela år 2004 beräknas den uppgå till 1,27 liter. Detta är en ökning med 84 procent. Dessa beräkningar återges i tabell 14.3, där resandeförseln och den inhemska försäljningen av de olika alkoholdryckerna under perioden år 2002 till år 2004 redovisas. Uppgifterna för år 2004

¹ Med införsel eller resandeförsel avser vi den alkohol som privatpersoner uppger att de för med sig från utlandet. Med all sannolikhet är det allra mesta av detta avsett för personligt bruk (inklusive familjen, bekanta m.m.) I dessa siffror ingår således inte smuggling av alkohol.

baseras på en prognos för hela detta år (se också kap. 14.5). Även vin- och starkölsinförseln har ökat, men inte alls lika mycket som spritinförseln. Vin- och starkölsinförseln har ökat med ungefär 17 respektive 21 procent mellan år 2002 och år 2004.

Systembolagets försäljning har ökat kraftigt under flera år, speciellt åren 2001 och 2002, för att år 2003 visa på endast en mindre ökning med 2,6 procent. Ökningen år 2003 var resultatet av en fortsatt ökad försäljning av starköl (+ 4,6 procent) och vin (+ 4,9 procent). Detta år uppnåddes de högsta försäljningsvolymerna någonsin av dessa två slag av alkoholdrycker. Sedan år 1995 har försäljningen av starköl (i ren alkohol) ökat med över 80 procent och försäljningen av vin med mer än 60 procent. Spritförsäljningen på Systembolaget minskade under samma period (1995–2003) med knappt 25 procent. I motsats till försäljningen av starköl och vin sjönk försäljningen av sprit på Systembolaget år 2003 (med ca 5 procent). Den minskade försäljningen av sprit berodde framförallt på att införselkvoten den 1 januari 2003 höjdes (från 2 till 5 liter sprit) och den danska spritskattesänkningen den första oktober samma år.

Under första halvåret 2004 uppvisade försäljningen av starköl och vin på Systembolaget en liten nedgång, med 1,6 respektive 1,7 procent, medan spritförsäljningen sjönk med nästan 13 procent, allt jämfört med första halvåret 2003 (se tabell 4.9). För hela år 2004 beräknas försäljningen av sprit minska med 14 procent och försäljningen av starköl och vin med ca 2 procent vardera. När det gäller starköl är det speciellt importerat starköl som minskat i försäljning (- 4,5 procent) medan försäljningen av det svensktillverkade sjönk med - 0,4 procent.

Denna utveckling innebär således att den inhemska försäljningens andel av den totala konsumtionen kommer att sjunka ytterligare år 2004, uppskattningsvis till ca 62 procent. Detta är särskilt tydligt för sprit, som är den dryck där den inhemska försäljningen står för den i särklass lägsta andelen av den totala konsumtionen. Ser vi till år 2002 stod Systembolagets och restaurangernas försäljning för 55 procent (enbart Systembolaget: 47 procent) av den totala spritkonsumtionen. År 2003 var andelen 50 procent (Systembolaget: 44 procent) och för år 2004 beräknas den till knappt 40 procent (Systembolaget: 35 procent). I detta avseende liknar Sverige inte Finland där den inhemska spritförsäljningen stod för ca 78 procent av den totala spritkonsumtionen, åtminstone före den 1 maj 2004. I Finland har man försökt undvika en omfattande gränshandel genom att sänka alkoholskatterna, vilket lett till en något högre konsumtion

än om man inte vidtagit denna åtgärd. I Sverige har vi inte sänkt skatterna under de senaste åren, men den ökade införseln har ändå drivit upp konsumtionen betydligt. Båda länderna kommer, troligen, att vid utgången av år 2004 uppvisa ungefär lika stora konsumtionsökningar i liter ren alkohol sedan år 2000. Den procentuella ökningen kommer dock att vara större i Sverige, eftersom den svenska konsumtionen var, och fortfarande är, lägre än den finska.

Effekten av kombinationen av fri införsel och lägre priser i våra grannländer är således som allra tydligast när det gäller sprit. Som framgick av tabell 14.3 har ökningen av spritinförseln från år 2002 till år 2004 varit drygt dubbelt så stor som minskningen av den inhemska spritförsäljningen. Enligt våra beräkningar kommer spritinförseln för år 2004 att överstiga den inhemska spritförsäljningen.

Tabell 14.3 Inhemsk försäljning (Systembolaget och restauranger) samt resandeförsel under åren 2002, 2003 och 2004 (prognos), i liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre

	2002	2003	2004 (prognos)	Förändring 2002–2004	
				Procent	Liter ren alkohol per person 15+
Inhemsk försäljning:					
Sprit	1,39	1,30	1,13	-19 %	-0,26
Vin	2,74	2,91	2,87	+5 %	+0,13
Starköl	1,93	1,97	1,93	+0 %	0,00
Resandeförsel:					
Sprit	0,69	0,97	1,27	+84 %	+0,58
Vin	0,72	0,75	0,84	+17 %	+0,12
Starköl	0,48	0,55	0,58	+21 %	+0,10

14.4 Bedömning av behovet av en skattesänkning

Eftersom svenskarna inte kommer att dricka mindre mängder alkohol om den svenska alkoholskatten sänks måste argumentet för en skattesänkning vara att alternativet, det vill säga att ingen skattesänkning genomförs, skulle vara sämre av andra orsaker. Olika frågor måste här vägas mot varandra, även om de direkta sociala och folkhälsomässiga följderna av en skattesänkning måste väga tungt i en sådan process.

Konsekvenserna av att sänka, eller låta bli att sänka, alkoholskatten bör inte belysas enbart ur ett kortsiktigt tidsperspektiv. Detta gäller inte minst frågan om den svenska alkoholpolitikens legitimitet, trovärdighet och slagkraft i framtiden. Ett idogt kvarhållande av höga och, alltmer verkningslösa alkoholskatter kan underminera allmänhetens tilltro till de kvarvarande delarna av den svenska alkoholpolitiken. I ett tänkbart framtida scenario där Systembolagets kundunderlag blir ännu mindre och, framförallt består av välbeställda, som inte påverkas nämnvärt av höga inhemska priser, kan förtroendet för detaljhandelsmonopolet komma att undergrävas. I ett sådant perspektiv riskerar Sverige att förlora kontrollen över tillgängligheten till alkohol något som, parallellt med skatterna, är det viktigaste alkoholpolitiska instrument som använts under de senaste decennierna.

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

En stor del av den alkohol som tas in i landet och som olovligt säljs vidare, köps av ungdomar och unga vuxna, som ofta har en redan etablerad hög alkoholkonsumtion. Den kartläggning som utredningen genomfört (se kap. 4–5) visade att smugglingen av alkohol ökat i Sverige och att detta främst gäller starköl. Det rör sig om relativt stora kvantiteter som köpts i butiker utomlands, främst i Tyskland och som förs in i Sverige och säljs vidare. Enligt beräkningar kommer denna ölsmuggling att år 2004 vara fördubblad jämfört med år 2002. Att sänka alkoholskatten för att dessa grupper av köpare av insmugglad alkohol skulle komma att köpa större andel av sin alkohol på Systembolaget är dock inget hållbart argument. Många av köparna är dessutom under 20 år. Denna illegala alkoholantering måste främst bekämpas av tull och polis. En måttlig skattesänkning skulle, enligt vår bedömning, inte heller påverka omfatt-

ningen av denna smuggling i någon större utsträckning. En rejäl skattesänkning, ner till tysk nivå, skulle däremot leda till stora minskningar av smugglingen, men på bekostnad av en kraftigt ökad totalkonsumtion av alkohol i Sverige. Försäljningen av alkoholdrycker till ungdomar och storkonsumenter skulle troligen inte heller minska med en sådan åtgärd, men alkoholdryckerna skulle inte längre komma från utlandet, utan sannolikt bestå av billig inköpt alkohol från Systembolaget. Motivet för en skattesänkning måste därför, i första hand, vara att påverka omfattningen av den legala införseln.

När det gäller den illegala alkoholhanteringen, som redan i dag är etablerad på flera ställen i Sverige, anser vi, som nämndes ovan, att sänkta alkoholskatter troligen inte leder till några större förändringar av denna verksamhet. Resultatet av en skattesänkning blir dock inte att den illegala alkoholhanteringen ökar, utan snarare att den minskar. Det är också möjligt att en sänkning motverkar en, annars fortsatt, nyetablering av sådan verksamhet. Arbetet mot den illegala alkoholhanteringen måste dock främst skötas av polis och tull. De förslag som presenterades i kapitel 12 kommer att underlätta detta arbete.

En omfattande resandeförsel för även med sig andra oönskade effekter. En är de ökade miljöproblem som den stora införseln av burkar och flaskor som inte tillhör det svenska återvinningssystemet medför, en annan de utsläpp som ett ökat resande såväl med bil som båt bidrar till.

I Finland kom man fram till att en sänkning av alkoholskatterna var att föredra framför att bibehålla dem oförändrade (se kap. 10.3). Ett viktigt skäl var att konsumtionsökningen förväntades bli nästan lika kraftig vid en situation utan skattesänkningar (+ 1,5 liter ren alkohol) som vid en situation med sådana (+ 1,8 liter ren alkohol). Vid oförändrade skatter förväntades resandeförseln öka med nästan sex gånger. Varje vuxen finländare som reser till Estland beräknades ta med sig, i genomsnitt, 5 liter sprit tillbaka. I Sverige har vi delvis denna situation redan i dag. Alkoholinförseln har här, under flera år, ökat gradvis i takt med de stigande införselkvoterna. Under de senaste två åren har dock ökningstakten när det gäller sprit stegrats.

Behovet av en skattesänkning är, av flera orsaker, störst när det gäller sprit. Resandeförseln av sprit är den mest omfattande jämfört med den av andra typer av alkoholdrycker. Under senare år har dessutom, som nämndes, ökningen av spritinförseln varit större än

vad som gällt övriga alkoholdrycker. Den totala spritkonsumtionen har ökat trots att den inhemska försäljningen minskat. Sprit är också den av alkoholdryckerna där det finns möjligheter att transportera relativt stora mängder, räknat i ren alkohol, i samband med flygresor (se tabell 5.5). Spritinförseln uppvisar därför av samtliga införda drycker den största regionala spridningen. År 2003 uppgick Svealands och Norrlands andel av den totala spritinförseln till sammanlagt ca 40 procent, att jämföras med 26 procent för vin och 28 procent för starköl. När det gäller sprit har dessutom prisskillnaderna mot Danmark och Finland ökat markant sedan dessa länder genomförde betydande spritskattesänkningar i oktober 2003 respektive mars 2004.

Sprit är vidare den alkoholdryck som i Sverige har den klart högsta skatten per liter ren alkohol. En skattesänkning på sprit får därför betydligt större genomslag på priset än motsvarande sänkning av vin- och ölskatten. För att åstadkomma en sänkning av priset för spritdrycker på Systembolaget med 30 procent måste skatten sänkas med drygt 40 procent. För att åstadkomma motsvarande sänkning av starkölspriset på Systembolaget, räknat på starköl som kostar 11 kr och har en alkoholhalt på 5 volymprocent (med en alkoholskatt på ca 3,68 kr) krävs en skattesänkning med ca 72 procent. För att en flaska vin (75 cl och en alkoholskatt på 16,56 kr) som kostar 50 kr skall bli 30 procent billigare på Systembolaget krävs en ungefär lika stor sänkning av skatten som för starkölet.

Våra beräkningar visar vidare att en stor del av prisskillnaderna på spritdrycker mellan å ena sidan Sverige och å andra sidan Danmark och Tyskland förklaras av den högre svenska skatten. Även efter en skattesänkning med t.ex. 40 procent skulle spritskatten, per liter ren alkohol, vara den högsta i jämförelse med övriga alkoholdrycker i Sverige. Det är dessutom knappast troligt att folk skulle ersätta sin konsumtion av vin och starköl med sprit vid en spritskattesänkning. I den studie av alkoholförsäljningens priskänslighet som utredningen beställt framkom nämligen inga signifikanta korspriselasticiteter mellan de olika dryckesslagen (se också avsnitt 14.5.2). Det innebär att, t.ex., sänkta priser på öl under den aktuella mätperioden inte påverkade försäljningen av sprit och vin. Detta talar för att en eventuell spritskattesänkning inte kommer att påverka försäljningen av vin och öl i någon större utsträckning.

När vi studerat förändringarna av införseln under de senaste åren framkom stora ökningarna av spritinförseln i samband med de förändringar som skett i införselkvoter och skatter. En sådan var

effekten av höjningen av införselkvoten för sprit från 2 till 5 liter den 1 januari 2003 och en annan följderna av den danska spritskattesänkningen den 1 oktober 2003. Dessa förändringar påverkade, av naturliga skäl, framförallt spritinförseln. Faktum är dock att efter den danska spritskattesänkningen ökade även vin- och starkölsinförseln. Detta skulle kunna tolkas som att de som åker över gränsen för att köpa sprit också passar på att inhandla vin och öl. Följaktligen är det sannolikt att en sänkt spritskatt även leder till något lägre vin- och ölinförsel än vad som skulle vara fallet om spritskatten inte sänks.

Sammantaget gör vi bedömningen att spritskatten måste sänkas och att detta bör ske från och med den 1 januari 2005. Sänkningen måste vara såpass stor att den leder till en sänkning av resandeförseln genom att en del av befolkningen inte längre kommer betrakta det vara lönsamt att inhandla sprit utomlands. En sänkning av spritskatten med 40 procent skulle leda till i medeltal 29 procent lägre spritspriser på Systembolaget, men med större relativa sänkningar för brännvin, eftersom priset är lägre och skatten därmed svarar för en större del av priset, jämfört med övriga spritsorter. De svenska spritpriserna skulle efter en sådan skattesänkning vara något högre än de danska och skillnaderna skulle vara ungefär desamma, eller t.o.m. något mindre, som före spritskattesänkningen i Danmark den 1 oktober 2003.

Vad som talar emot en sänkning av alkoholskatten generellt sett är dock dess, tidigare nämnda, effekter på folkhälsan. En skattesänkning i Sverige skulle bidra till att påskynda en utveckling mot högre totalkonsumtion.

Vad som speciellt bör beaktas i detta sammanhang är konsumtionsmönstret bland unga vuxna och storkonsumenter. I en svensk studie undersöktes hur dryckespreferenserna skiljer sig åt mellan olika alkoholvanegrupper (från små- till storkonsumenter) och mellan olika åldersgrupper (Leifman & Gustafsson, 2003). I studien framkom att i de åldrar då konsumtionen är som allra högst, nämligen bland 20–29-åringarna, var spritens andel av konsumtionen ungefär densamma som för de äldre åldersgrupperna, men starkölets andel var avsevärt högre (allt omräknat till ren alkohol). Bland män i åldersgruppen 20–24 år uppgick andelen starköl till 56 procent och bland 25–29-åriga män till 55 procent. Denna andel sjönk därefter gradvis med stigande ålder, från 46 procent i åldersgruppen 30–39-år till 15 procent bland 65–80-åringarna. Ett liknande mönster framkom bland kvinnorna, men med lägre andelar. Vidare visade

denna studie att vin uppvisade det motsatta förhållandet jämfört med starköl. Med stigande ålder ökade således vinets andel av de intervjuades totala alkoholkonsumtion, både bland män och bland kvinnor. Andelen vin av totalkonsumtionen var dock i alla åldersgrupper högre för kvinnor än för män

När det gäller konsumtionen i olika alkoholvanegrupper visade det sig att vinets relativa betydelse minskade med ökad konsumtion, medan starkölets betydelse ökade. Spritens andel var ungefär densamma i de olika alkoholvanegrupperna. Detta gällde för både män och kvinnor. Dessa resultat visar att det inte nödvändigtvis är den alkoholstarkaste drycken som är mest koncentrerad till storkonsumenter. I själva verket visade det sig vara en av de svagaste alkoholdryckerna, starkölet, som ökade i betydelse med ökad konsumtion. Bland de manliga storkonsumenterna (> 50 cl ren alkohol i veckan) svarade starköl, i ren alkohol, för ca 46 procent av deras totala alkoholkonsumtion medan spritens andel var ca 21 procent. Bland måttlighetskonsumenterna var motsvarande andelar 37 respektive 21 procent. Liknande förhållanden framkom även för kvinnorna.

14.5 Effekten på resandeförsel och konsumtion av sänkt spritskatt med 40 procent

14.5.1 Utgångspunkt för beräkningarna

I beräkningarna av effekten av sänkt spritskatt utgår vi från en prognos av alkoholkonsumtionen för hela år 2004 (se tabell 14.4). Enligt denna kommer den totala alkoholkonsumtionen år 2004 att öka med knappt 5 procent i jämförelse med år 2003, från ca 10,3 liter till knappt 10,8 liter ren alkohol. Spritkonsumtionen kommer att öka med drygt 10 procent, från ca 2,58 liter till 2,85 liter ren alkohol. Denna uppskattning baseras på uppgifter om den faktiska konsumtionen under fyramånadersperioden mars till juni 2004, alltså efter den finska skattesänkningen. Utgångspunkten är att den relativa förändring som framkommit under denna period, jämfört med samma period 2003, blir lika stor andra halvåret 2004 (jämfört med samma del av år 2003).

Tabell 14.4 Prognos över den totala alkoholkonsumtionen av sprit, vin, starköl och folköl i Sverige under år 2004, uppdelad på olika alkoholdrycker och anskaffningssätt

Alkoholdryck och anskaffningssätt	Per invånare 15 år och äldre, i liter ren alkohol
Sprit	2,85 liter
Systembolagets försäljning	0,99
Resandeförsel	1,27
Hembränd	0,24
Smugglad	0,20
Restaurangförsäljning	0,14
Vin	4,03 liter
Systembolagets försäljning	2,53
Resandeförsel	0,84
Restaurangförsäljning	0,34
Hemtillverkat	0,25
Smugglat	0,08
Starköl	3,21 liter
Systembolagets försäljning	1,34
Restaurangförsäljning	0,60
Smugglat	0,64
Resandeförsel	0,58
Hemtillverkat	0,01
Folköl	0,69 liter
Summa	10,78 liter

Beräkningarna av effekterna av en spritskattesänkning ger en bild av hur mycket en sådan antas komma påverka spritförsäljningen och spritkonsumtionen under år 2005, jämfört med om skatten bibehålls oförändrad och förutsatt att alla andra faktorer som också påverkar försäljningen och konsumtionen inte förändras. Med andra ord antas resandeförsel, försäljning och konsumtion av alkohol under år 2005 vara lika stor som under år 2004 om inga skattesänkningar genomförs. Beroende på en rad andra faktorer skulle dock dessa alkoholmängder kunna minska likaväl som öka under år 2005. Det mest sannolika i en sådan situation med oförändrad skatt är emellertid att resandeförseln fortsätter att öka något under år 2005 och den inhemska försäljningen fortsätter att minska. Om ökningen av spritinförseln även under år 2005 fortsätter att vara större än

minskningen av den inhemska försäljningen blir skillnaden i ökad spritkonsumtion vid sänkt respektive inte sänkt skatt under år 2005 mindre.

Till detta kan tilläggas att om spritskatten inte sänks år 2005, samtidigt som resandeförseln fortsätter att öka och den inhemska försäljningen att minska, blir effekterna av en skattesänkning den 1 januari 2006 något annorlunda än om skatten sänks den 1 januari 2005. I en sådan situation kan det bli svårare att styra om inköpsvanorna från köp utomlands till inköp i Sverige, eftersom den omfattande resandeförseln pågått i ytterligare ett år och därmed blivit en alltmer etablerad del av svenskarnas inköpsvanor.

En skattesänkning ger främst två effekter på resandeförsel och försäljning. Den ena är en ökad inhemsk efterfrågan på spritdrycker på Systembolaget och restauranger, något som inte har något samband med resandeförseln. Den andra effekten är en minskad resandeförsel av sprit som, till viss del, kommer att ersättas med köp på Systembolag och restauranger.

De data från frågeundersökningar, från mitten av 1990-talet fram till 2004, som utredningen har haft tillgång till, ger dock inga belegg för att omfattningen av konsumtionen av smugglad och hembränd sprit (illegala sprit) i något större avseende samvarierar med förändringar i den inhemska spritförsäljningen eller i resandeförseln, varken i positiv eller i negativ riktning. I beräkningarna av effekter av en spritskattesänkning utgår vi därför ifrån att smugglingen och hembränningen av sprit förblir på ungefär samma nivå även efter en sådan.

För att få så bra underlag som möjligt har utredningen gett professor Thor Norström, vid Institutet för social forskning, i uppdrag att beräkna priskänsligheten för de olika alkoholdryckerna på Systembolaget. Björn Trolldal, vid Centret för social alkohol- och drogforskning, har bidragit med värdefull kunskap om vilka effekter de förändrade införselkvoterna och skattesänkningen i Danmark har haft på resandeförsel och konsumtion i Sverige. Den korta tid som utredningen pågått har dock inte gjort det möjligt att, i detta skede, presentera de rapporter som kommer att bli resultatet av Thor Norströms och Björn Trolldals arbeten. De viktigaste resultaten av studierna är dock klara och används i beräkningarna nedan, medan rapporterna i sin helhet kommer att bifogas slutbetänkandet.

14.5.2 Priskänsligheten hos de olika alkoholdryckerna

Den av utredningen initierade studien av priselasticiteter för Systembolagets försäljning av sprit, vin och starköl har beräknats med hjälp av ekonometriska tidsserieanalyser av kvartalsdata för perioden 1984–2004 (första kvartalet år 2004). Resultaten visar att priselasticiteten för sprit uppgår till ca - 0,96. Detta innebär att om priset sjunker med 1 procent så ökar försäljningen med 0,96 procent, under förutsättning att andra faktorer som kan påverka försäljningen inte förändras. En prissänkning med 10 procent leder således till en ökad försäljning med 9,6 procent.

Under den tidsperiod som analyserats har prisförändringarna varit relativt små varför det är mer osäkert om elasticiteten blir densamma vid stora prisförändringar. Såväl den danska som den finska försäljningsökningen av sprit efter prissänkningarna, den 1 oktober år 2003 respektive den 1 mars 2004, tyder dock även där på en priselasticitet på ungefär - 1,0. Även tidigare svenska studier visar på en elasticitet av ungefär samma storleksordning. Detta ger vid handen att en sänkning av skatten på sprit kommer att innebära en högre försäljning av denna typ av drycker på Systembolaget och restauranger än vad som hade varit fallet om ingen skattesänkning genomförts.

Elasticiteten för starköl beräknades till ca - 0,55. En sänkning av priset på starköl med 10 procent leder i så fall till en försäljningsökning med 5,5 procent. Priselasticiteten för vin beräknades till ca - 0,81, vilket innebär att en prissänkning med 10 procent ger en försäljningsökning med ca 8,1 procent.

Även korspriselasticiteter beräknades. Med korspriselasticitet avses hur många procent efterfrågan på en typ av dryck förändras när priset på en annan typ av dryck ändras med en procent. Inga signifikanta korspriselasticiteter framkom i dessa tidsserieanalyser. Detta innebär att en prisförändring avseende en alkoholdryck på Systembolaget inte på ett mätbart signifikant sätt påverkar försäljningen av någon av de andra. Den försäljningsökning av starköl som inträffade efter skatte- och prissänkningen i januari 1997 påverkade exempelvis inte sprit- och vinförsäljningen nämnvärt. Begreppet korspriselasticitet används även när eventuella effekter av en spritskattesänkning på resandeförseln av sprit studeras. Det rör sig i detta fall om samma typ av dryck, men eftersom en skattesänkning förändrar prisrelationen mellan den sprit som säljs i Sverige

och den som kan köpas utomlands är begreppet korspriselasticitet användbart även i detta sammanhang.

14.5.3 Minskad spritinförsel som en följd av sänkt spritskatt

Det finns betydande osäkerhet vid bedömningar av hur mycket resandeförseln av sprit skulle påverkas av sänkt spritskatt i Sverige (korspriselasticitet) och hur mycket av den minskade införseln som skulle ersättas med sprit köpt i Sverige. Flera olika faktorer påverkar detta, men i olika riktningar. Det faktum att inköpsresor till Danmark och Tyskland pågått under flera år och, för vissa, blivit en del av vardagen kan i sig leda till mindre förändringar i införseln än förväntat. Å andra sidan kan en större inhemsk skattesänkning leda till en mer omfattande minskning av införseln än förväntat, eftersom en stor grupp människor inte längre betraktar det som lönsamt att inhandla alkohol utomlands. Extremfallet skulle vara om de svenska alkoholpriserna hamnade på den tyska nivån, då i stort sett all resandeförsel skulle upphöra. Detta innebär sannolikt att korspriselasticiteten mellan inhemsk och utländsk sprit inte är densamma vid små som vid stora förändringar av det inhemska priset. Det är troligt att det finns en tröskeffekt då det gäller svenska prissänkningars inverkan på resandeförseln. Prissänkningar som är lägre än tröskeln får, relativt sett, inte så stora effekter som prissänkningar som passerat denna tröskel.

Det finns dessutom olika kategorier av utlandsresenärer som för in alkohol till Sverige och som sannolikt skulle påverkas på skilda sätt av sänkt spritskatt. Bland dessa finns charterturister, affärsresenärer liksom personer i södra Sverige som regelbundet reser till Danmark och/eller Tyskland, framförallt för att inhandla alkohol. Dessutom förekommer det att långväga resenärer från Svealand och Norrland gör särskilda alkoholinköpsresor. När det gäller charterturister och affärsresenärer är skälet för deras resande ett annat än att inhandla alkohol. Transaktionskostnaden för att köpa alkohol i utlandet och föra in den till Sverige är därmed klart mindre för dessa grupper jämfört med för dem som åker enbart i syfte att inhandla alkoholdrycker. Detta gäller speciellt vid jämförelse med de resenärer som gör långväga alkoholinköpsresor.

Eftersom osäkerheten är stor på detta område är det befogat att göra beräkningar av effekterna av en spritskattesänkning utifrån olika antaganden. I beräkningarna har vi därför utgått från flera olika

alternativ när det gäller hur mycket spritinförseln skulle minska efter en skattesänkning.

Ett av de alternativ som utredningen har använt i beräkningarna är att priskänsligheten på den resandeförda spriten är densamma som på den sprit som inhandlas i Sverige efter en förändrad prisnivå på den sprit som säljs i Sverige (korspriselasticiteten). Detta var också utgångspunkten i regeringens nyligen presenterade proposition om alkoholpolitiska frågor (prop. 2003/04: 161). Flera bedömare, som utredningen varit i kontakt med, menar dock att priskänsligheten för den utlandsinköpta alkoholen vid en inhemsk prissänkning bör vara mindre än den för den alkohol som köps i Sverige, alltså lägre än 0,96. Det finns flera skäl till detta. Skulle känsligheten vara större skulle resultatet av en skattesänkning kunna bli att man konsumerar mindre sprit efter en skattesänkning i jämförelse med före sänkningen, detta om inte all minskad införsel ersätts med ökad inhemsk försäljning. Detta är dock inte rimligt. De beräkningar som låg till grund för den finska alkoholskattesänkningen visade också att skattesänkningen skulle ge upphov till en något större ökning av den totala konsumtionen i jämförelse med en situation där skatterna förblev oförändrade. Som nämndes ovan är det heller inte troligt att svenskar som bor nära gränsen till Danmark och Tyskland påverkas i lika stor utsträckning av sänkta spritskatter som de som bor längre från gränsen (om inte skatten sänks till tysk nivå). Vissa utlandsresenärer kommer sannolikt inte heller att påverkas i någon större omfattning, exempelvis affärs- och charterresenärerna. Det mesta talar således för att minskningen i införseln blir lägre än ökningen av den inhemska försäljningen.

Det skulle givetvis vara önskvärt att effekten på resandinförseln blir större, eftersom detta skulle kunna leda till en större omfördelning mellan inhemsk försäljning och utländskt inköpt alkohol, vilket i sin tur skulle innebära att statens skatteintäkter inte skulle påverkas negativt i samma utsträckning. Detta är dock, av ovan nämnda skäl, tyvärr inte trovärdigt.

Ett annat och, enligt vår mening, mer realistiskt alternativ är att priskänsligheten på resandeförseln av sprit är ca hälften av den för den inhemska vid en prissänkning i Sverige, det vill säga ungefär 0,5. I detta alternativ skulle en inhemsk prissänkning på 30 procent leda till en minskad resandeförsel med 15 procent. Ytterligare två alternativ som utredningen har använt är att korspriselasticiteten är 0,7 (ca 70 procent av den inhemska) respektive 0,3 (drygt 30 procent av den inhemska). Till sist har vi också gjort beräk-

ningar utifrån antagandet att resandeförseln överhuvudtaget inte skulle påverkas av en sänkt spritskatt i Sverige.

En annan fråga som måste beaktas vid den här typen av beräkningar är hur stor del av den minskade resandeförseln som kommer att ersättas med inköp i Sverige efter en skattesänkning. I den finska proposition som lades fram inför den finska alkoholskattesänkningen utgick man från antagandet att 70 procent av den införelsminskning som följer av en skattesänkning ersätts av inhemsk försäljning. Ett liknande antagande gjordes också i den tidigare nämnda svenska propositionen "Alkoholpolitiska frågor" (prop. 2003/04:161). Detta är även den procentsiffra som utredningen utgår från i föreliggande studie.

14.5.4 Skattesänkningens effekt på inhemsk spritförsäljning och total spritkonsumtion

De beräknade effekterna av en skattesänkning på sprit med 40 procent redovisas i tabell 14.5. En fyrtioprocentig skattesänkning på sprit motsvarar en prissänkning med ungefär 26 procent. Vid en inhemsk priskänslighet på - 0,96 leder 26 procent lägre spritpriser till ökad inhemsk efterfrågan med ungefär 25 procent. Detta förutsätter dock att skattesänkningen får fullt genomslag, dvs. att Systembolaget, restauranger och leverantörer inte förändrar sina marginaler. Den här effekten av en skattesänkning på försäljningen i Sverige är oberoende av eventuella förändringar i resandeförseln och används därför som bas i de olika alternativ som redovisas i tabellen. De samlade effekterna av en skattesänkning på den totala konsumtionen av sprit varierar dock beroende på vilka antaganden som, enligt de ovan förda resonemangen, görs angående skattesänkningens effekter på resandeförseln.

Om sänkta spritpriser i Sverige inte skulle påverka införseln överhuvudtaget, blir den totala ökningen av spritkonsumtionen densamma som den ökade inhemska försäljningen, i detta fall ca 0,28 liter ren alkohol (alternativ 1 i tabellen). Detta motsvarar en ökad spritkonsumtion med 10 procent. Detta är, som nämndes ovan, inte troligt eftersom spritinförseln med all sannolikhet kommer att minska efter en skattesänkning och en del av den minskade införseln kommer att ersättas av sprit som köpts i Sverige. Den inhemska spritförsäljningen kommer därför med största sannolikhet att öka mer än vad som antas i detta alternativ.

I alternativ 3 har beräkningar gjorts med en korspriselasticitet på ca 0,5, (vilket innebär att en prissänkning i Sverige på till exempel 10 procent skulle få till följd att resandeförseln minskade med 5 procent). Enligt detta alternativ skulle en prissänkning med 26 procent leda till en ökad spritförsäljning i Sverige med ungefär 34 procent (0,39 liter). Detta är summan av både ökad inhemsk efterfrågan, som inte beror på förändringar i resandeförseln (0,28 liter ren alkohol), och av att en del av den tidigare utlandsinköpta spriten ersätts med sprit inköpt i Sverige. Resandeförseln beräknas minska med drygt 12 procent (- 0,16 liter). Sammantaget ger dessa effekter upphov till en konsumtionsökning av sprit med ca 0,23 liter ren alkohol, vilket ger en ökning av spritkonsumtionen med ca 8 procent. Vi bedömer att detta alternativ är det mest realistiska.

Om införseln minskar ännu mer skulle det innebära att ökningen av den totala spritkonsumtionen blir något mindre. I alternativ 4 har en korspriselasticitet på 0,7 använts som ger en något lägre total konsumtionsökning för sprit med 0,21 liter ren alkohol (+ 7 procent).

Om införseln minskar ännu mer blir följaktligen ökningen av den totala spritkonsumtionsökningen än mindre. I alternativ 5 antas den procentuella minskningen av resandeförseln vid en skattesänkning vara lika stor som den procentuella ökningen av Systembolagets försäljning, det vill säga 0,96. I detta exempel blir nettoökningen av spritkonsumtionen ungefär 6 procent.

Av tabellen framgår också att den sammantagna ökningen av den inhemska försäljningen blir ungefär dubbelt så stor som minskningen av införseln i alternativen 3 och 4. Detta bedömer vi som en rimlig relation mellan förändringar i den inhemska försäljningen och resandeförseln till följd av en prissänkning i Sverige. Den ökade försäljningen i Sverige beror ju dels på en ökad efterfrågan i Sverige, som inte är förknippad med resandeförseln, dels på en ökad försäljning som ersätter en del av den minskade resandeförseln.

Tabell 14.5 Uppskattade förändringar av försäljning och konsumtion av sprit vid en sänkning av spritskatten med 40 procent. Beräkningarna utgår från en prognos av konsumtionen för år 2004. I procent och i liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Korspriselasticitet för resandeförseln vid sänkt spritskatt med 40 %:	Ingen förändring av införseln	0,3	0,5	0,7	0,96
Ger prissänkning med i medeltal: ¹	-26 %	-26 %	-26 %	-26 %	-26 %
Ökad inhemsk efterfrågan:	25 % 0,28	25 % 0,28	25 % 0,28	25 % 0,28	25 % 0,28
Förändrad spritinförsel: ²	--	-8 % -0,10	-12 % -0,16	-18 % -0,23	-25 % -0,32
Totalt ökad inhemsk försäljning ³	25 % 0,28	31 % 0,35	34 % 0,39	39 % 0,44	44 % 0,50
Ökad spritkonsumtion	0,28	0,25	0,23	0,21	0,18
Skattad total spritkonsumtion och ökning i procent	3,13 10 %	3,10 9 %	3,08 8 %	3,06 7 %	3,03 6 %
Skattad totalkonsumtion och ökning i procent	11,06 2,6%	11,03 2,3 %	11,01 2,1 %	10,99 1,9 %	10,96 1,7 %

¹ Vägd minskning av priset på Systembolaget och på restauranger. Prisminskningen på Systembolaget blir ca 29 % och uppskattas till ca 4 % på restaurangerna vid en skattesänkning med 40 %.

² Enligt angiven korspriselasticitet.

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

Sammanfattningsvis kommer således, med stor sannolikhet, en skattesänkning på sprit med 40 procent att leda till en ökning av den totala spritkonsumtionen med ungefär 0,2 liter ren alkohol, jämfört med om skatten inte sänks. Denna beräkning är dock relativt teoretisk eftersom den bygger på att övriga faktorer som påverkar konsumtionen inte förändras under år 2005 i jämförelse med år 2004. Ett av dessa antaganden är att resandeförseln under år 2005 skulle förbli lika stor som under år 2004 om ingen skattesänkning genomförs. Detta är, som nämnts tidigare, tveksamt.

Det är dock, av naturliga skäl, mycket svårt att förutsäga hur mycket resandeförseln av sprit skulle öka under år 2005 om

skatten inte sänks den 1 januari samma år. Med all sannolikhet kommer ökningen dock att bli mindre än under åren 2003 och 2004. Om vi utgår från en ökning med 10 procent (från 1,27 till ca 1,40 liter ren alkohol) och hälften så stor minskning av den inhemska försäljningen (från 1,13 liter till 1,07 liter ren alkohol) blir ökningen av den totala spritkonsumtionen vid en sänkning av spritskatten knappt 30 procent lägre. Beräkningarna enligt alternativ 3 ger vid handen att en ökning av spritkonsumtionen, till följd av en skattesänkning, i detta scenario skulle uppgå till ungefär 0,17 liter ren alkohol istället för 0,23 liter. Spritkonsumtionen skulle under dessa omständigheter öka med ca 6 procent istället för med ca 8 procent under år 2005. Varför spritkonsumtionen påverkas mindre i detta scenario beror på att Systembolagets andel av försäljningen är lägre, samtidigt som den totala spritkonsumtionen är högre, än i det ursprungliga alternativet.

I de beräknade effekterna, som redovisas i tabell 14.5, antas att 70 procent av den minskade införseln kommer att ersättas med köp i Sverige. Om denna procentsats i själva verket är högre skulle det innebära att konsumtionsökningen av sprit skulle bli något högre än vad som framkommit i föreliggande studie. På motsvarande sätt blir konsumtionsökningen något lägre än beräknat om mindre än 70 procent av den minskade införseln ersätts med inköp i Sverige. Skillnaderna blir dock relativt små.

14.6 Vad skulle en spritskattesänkning innebära för skatteintäkterna?

Vid en sänkning av skatten blir skatteintäkterna mindre per såld liter samtidigt som en ökad försäljning och substitution av utländsk sprit med inhemska sprit leder till ökade skatteintäkter. Nettoeffekten av dessa är minskade skatteintäkter men skattningarna är osäkra. Det är möjligt att skillnaden i skatteintäkter, mellan att sänka och att inte sänka skatten, blir relativt små, i vart fall sett över en lite längre tidsperiod. Det finns nämligen en risk för att framtida skatteintäkter minskar trots att ingen skattesänkning genomförs om resandeförseln fortsätter att öka samtidigt som Systembolagets försäljning fortsätter att minska.

Den ökade inhemska efterfrågan som följer av en skattesänkning kan inte i sig kompensera för de minskade intäkterna per såld liter som följer av sänkningen. Avgörande för huruvida intäkterna minskar

eller inte är således omfattningen av substitutionen av utländsk sprit med sprit köpt i Sverige. Vi utgår vid beräkningarna från de enligt vår uppfattning mest sannolika förändringarna.

År 2004 beräknas den inhemska spritförsäljningen i Sverige uppgå till ca 22,0 miljoner liter, varav Systembolagets försäljning svarar för ca 87 procent (19,1 miljoner liter) och restaurangförsäljningen för resten (2,9 miljoner liter). Detta ger en alkoholskatteintäkt på drygt 4,15 miljarder kr. Mervärdesskatten ger ytterligare ca 1,79 miljarder kr från försäljningen på Systembolaget och restauranger. Sammantaget ger detta skatteintäkter på ca 5,94 miljarder kr.

Skulle skatten på sprit sänkas med 40 procent sjunker skatten från ca 501,4 liter till 300,8 liter per liter sprit i ren (100 procent) alkohol. Den inhemska försäljningen skulle, enligt våra beräkningar, öka med ca 34 procent till drygt 29,5 miljoner liter (alternativ 3 enligt tabell 14.5). Detta ger skatteintäkter på ca 3,35 miljarder kr. Intäkterna av mervärdesskatten beräknas till ungefär 1,77 miljarder kr. Sammantaget ger detta intäkter på ca 5,12 miljarder kr. Dessa är alltså klart lägre än om skatten förblev oförändrad.

Skulle införselminskningen bli kraftigare, samtidigt som den andel som av denna som ersätts med inhemska sprit inte förändras nämnvärt, blir skatteintäkterna högre. Vid en sänkning av skatten med 40 procent och en ungefär lika stor relativ minskning av införseln som relativ ökning av den inhemska efterfrågan (alternativ 5 i tabell 14.5), skulle spritskatten komma att uppgå till ca 3,60 miljarder kr, mervärdesskatten till 1,88 miljarder kr och de sammanlagda skatteintäkterna till ca 5,48 miljarder kr (alternativ 5).

Även vid dessa beräkningar måste man beakta vad som förmodas hända under år 2005 vid oförändrad spritskatt. Om spritinförseln fortsätter att öka med ca 10 procent, och försäljningen i Sverige sjunker med ca hälften (- 5 procent) av denna ökning, kommer detta att leda till mindre intäkter än de som beräknades ovan vid oförändrad spritskatt. Skillnaden mot att sänka skatten blir då mindre. I detta fall skulle spritskatten ge intäkter för motsvarande ca 3,94 miljarder och mervärdesskatten för motsvarande ca 1,71 miljarder kr. Totalt skulle skatteintäkterna av spritförsäljningen uppgå till ca 5,65 miljarder kr.

Sammantaget talar det mesta för att skatteintäkterna vid sänkt spritskatt kommer att minska, trots minskad införsel som till stor del ersätts med inhemska sprit. Men, som exemplet ovan visade, minskar sannolikt intäkterna även vid en oförändrad spritskatt, detta om den inhemska försäljningen fortsätter att minska under år 2005.

Skillnaden mot sänkt spritskatt blir då betydligt mindre och det kan inte uteslutas att skatteintäkterna på sikt t.o.m. skulle blir mindre vid oförändrad skatt. Under alla omständigheter torde den mer långsiktiga effekten på skatteintäkterna av sänkt spritskatt vara mindre än den mer kortsiktiga.

Vi vill återigen betona osäkerheten i dessa skattningar. Detta gäller såväl effekten på resandeförseln som storleken av substitutionseffekten. Effekterna kan bli större än de beräknade men även mindre. Det är därför viktigt att även fortsättningsvis följa utvecklingen av försäljningen och införseln noggrant. Finner man att skattesänkningen inte haft de önskade effekterna, dvs. att resandeförseln endast påverkats marginellt medan den inhemska försäljningen och därmed konsumtionen ökat betydligt, kan det finnas skäl till att ompröva beslutet eller revidera nivån på sänkningen. I en tänkbar situation utan några större förändringar av införselmängderna kan behovet av ytterligare skattesänkningar komma att upplevas som starkt, varvid ytterligare sänkningar kan komma att genomföras. Denna skattesänkande spiral kan komma att fortsätta tills de svenska alkoholpriserna ligger på en nivå något över de tyska. Detta är en utveckling som utredningen vill varna för.

14.7 Överväganden

Som nämnts tidigare gör vi sammantaget bedömningen att spritskatten måste sänkas och att detta bör ske från och med den 1 januari 2005. Sänkningen måste vara såpass stor att den leder till en sänkning av resandeförseln genom att en del av befolkningen inte längre kommer betrakta det vara lönsamt att inhandla sprit utomlands. En sänkning av spritskatten med 40 procent skulle leda till i medeltal 29 procent lägre spritspriser på Systembolaget, men med större relativa sänkningar för brännvin och vodka eftersom Systembolagets inköpspris är lägre och skatten därmed svarar för en större del av priset på dessa drycker, jämfört med övriga spritsorter. De svenska spritpriserna skulle efter en sådan skattesänkning vara något högre än de danska och skillnaderna skulle vara ungefär desamma, eller t.o.m. något mindre, som före spritskattesänkningen i Danmark den 1 oktober 2003.

En skattesänkning i denna storleksordning kommer inte att leda till att resandeförseln upphör, men målsättningen är att bryta det nuvarande inköps- och konsumtionsmönstret så att resandeför-

seln hamnar på en lägre och mer stabil nivå än för närvarande. Det allra mesta av denna minskning kommer att gälla spritinförseln. Det finns dock skäl att anta att även resandeförseln av starköl och vin kommer att påverkas något av sänkt spritskatt. För vissa resenärer, där de lägre spritpriserna varit den primära orsaken till att åka utomlands och handla alkohol, men som samtidigt passat på att köpa vin och öl, kommer detta innebära att de i större utsträckning väljer att göra sina inköp av samtliga alkoholdrycker på Systembolaget.

Utredningen kommer att fortsätta sitt arbete fram till den 15 januari 2005. Under denna period kommer vi att fortsätta att noggrant studera utvecklingen av Systembolagets försäljning och resandeförseln för samtliga alkoholdrycker för att kunna initiera de förändringar av skatterna som kan bli nödvändiga. Vidare pågår enligt uppgift för närvarande diskussioner i Danmark om att sänka alkoholskatterna och kommissionen väntas under hösten att ta ställning till Sveriges svar på frågan om grunden för Sveriges olika skattesatser för vin och öl. Samtliga dessa omständigheter kan innebära att det kan bli aktuellt med förslag om ytterligare förändringar av skattesatser.

15 Informationsinsatser mot illegal alkoholhantering

Utredningen föreslår: En nationell informationsinsats mot illegal alkoholhantering skall genomföras under år 2005 och 2006. Kampanjen bör genomföras av Alkoholkommittén.

Forskningsöversikter visar överlag att åtgärder mot efterfrågan i form av informations- och opinionsarbete är klart mycket mindre effektiva för att påverka alkoholvanor än åtgärder mot tillgängligheten till alkoholdrycker (se t.ex. Babor m.fl., 2003). Olika former av efterfrågedämpande åtgärder har dock sedan mycket länge ingått som en del av den svenska alkoholpolitiken och har åtminstone på vissa områden sannolikt varit en bidragande orsak till förändrade alkoholvanor. En sådan åtgärd var de insatser mot svartsprit (hembränt och smuggelsprit) som genomfördes under åren 1998–2000 av den statliga kommittén OAS (Oberoende Alkoholsamarbetet).

I OAS ingick representanter från olika statliga myndigheter och andra organ, t.ex. alkohol- och försäkringsbranschen. OAS hade flera olika syften men det mesta av arbetat kom slutligen att inriktas på att motverka konsumtionen av illegalt tillverkad och in-smugglad alkohol. Under perioden 1998–2000 genomfördes därför omfattande samhälleliga insatser mot svartsprit. OAS bedrev i omgångar informations- och opinionsinsatser mot illegal alkoholhantering, speciellt svartsprit, och andra aktörer, både myndigheter inom OAS (exempelvis polis och tull) och andra på lokal-regional nivå, genomförde nya, eller förstärkta, insatser mot samma företeelser. En stor del av de insatser som bedrevs var opinionsbildande insatser i form av stora mediakampanjer.

Uppföljningen och utvärderingen av insatserna visade på en betydande minskning av andelen svartspritskonsumenter och av den konsumerade mängden svartsprit, en nedgång som gällde för alla studerade grupper: män och kvinnor, olika åldersgrupper, små-måttlighets- och storkonsumenter, olika sysselsättnings och ut-

bildningsgrupper. Denna minskning tycks ha ägt rum under en period med endast små förändringar i attityderna till och tillgången på svartsprit (Leifman, m.fl., 2003).

I uppföljnings- och utvärderingsrapporten diskuterades olika tolkningar av den minskade svartspritskonsumtionen och speciellt vilken betydelse insatserna kan ha haft för denna nedgång. Det visade sig vara svårt att påvisa ett kausalsamband mellan insatserna och beteendet: minskningen av andelen svartspritskonsumenter påbörjades redan mellan 1996 och 1998, alltså före själva insatsperioden och fortsatte även efter denna. Författarna till rapporten tolkar denna förändring som att svartspritsinsatserna gav ytterligare motiv till en förändring som kan ha haft sin yttersta grund i andra orsaker. Insatserna mot svartsprit kan alltså ha bidragit till att förstärka en redan påbörjad minskning av konsumtionen av sådana drycker. Minskningarna var kraftiga: 1996 svarade 29 procent av samtliga intervjuade 16–74-åringar att de druckit svartsprit under de senaste 12 månaderna, år 1998, 26 procent. År 2000 var andelen 20 procent enligt en undersökning och 18 procent enligt en annan. Den konsumerade mängden svartsprit, som är svårare att beräkna och därför mer osäker, beräknades nästan ha halverats från 1996 till 2000.

Det mesta talar således för att dessa insatser var mycket lyckade. Temat för OAS kampanjen var att få folk att avstå från svartsprit; den sprit man vill dricka i Sverige skall komma genom lagliga kanaler. Utvärderingen visade att kampanjen blev uppmärksammas. Med andra ord, normen att avstå från svartsprit, som i årtionden, i olika grad, varit spridd i olika landsändar, framträdde mer tydligt än vanligt i det svenska samhället, särskilt under de massmediala faserna av kampanjen. Beteenden ändras av olika skäl, men när en för omgivningen synlig ändring äger rum behöver de som ändrar sig anknyta till rådande värderingar för att förklara förändringen för sina medmänniskor och sig själva. Om människor inte kan rationalisera en ändring i sitt beteende, med hänvisning till rådande värderingar och attityder, är det risk att förändringen blir en dagslända och att de snart är tillbaka i det tidigare beteendet.

Utvärderingen visade att det i opinionsklimatet på 1990-talet fanns viss tolerans för den svartsprit som kom från vänner och bekanta, men en mycket negativ attityd till svartsprit levererad av utomstående. Enligt samma källa kan den vitt spridda negativa attityden till svartsprit från utomstående ha varit tillräcklig för att de som drog ned på svartsprit (eller helt avstod från den) skulle ha

en allmän värdering att anknyta till när de behövde motivera sitt nya ställningstagande. Vad de gjorde låg i så fall i linje med det allmänna opinionsklimatet och det finns skäl till att tro att de fortsätter att välja bort svartspirt. Det var alltså inte nödvändigt att öka, den redan höga, andelen svartspirtsnegativa i befolkningen för att en bestående konsumtionsminskning skulle äga rum. Någon påtaglig sådan ökning kunde inte heller dokumenteras.

Författarna skriver vidare att i detta fall har lagstiftning, inklusive förbudet att köpa och inneha hembränt, ökad tillgänglighet till annan alkohol (inte minst från Systembolaget) och kampanjer från OAS tillsammans bidragit till den kraftiga minskningen. Arbetet med attityder bör, enligt författarna, ses som lika viktigt som arbetet med lagstiftning. De bör ses som komplementära och inte konkurrerande insatser. Lagstiftningen behöver acceptans och komplement i allmänhetens attityder.

15.1 Överväganden

Svartspirtsförbrukningen är fortfarande på lägre nivå än före och under insatsperioden 1998–2000. Däremot har den illegala vidareförsäljningen av alkoholdrycker som köps i butik utomlands ökat. Detta gäller speciellt för starköl. Ytterst oroande är att denna vidareförsäljning ofta riktar sig till unga människor med dokumenterad hög alkoholkonsumtion. Vår kartläggning visade att en inte obetydlig andel av köparna av denna alkohol är under 20 år.

Utredningen föreslår att en ny informationsinsats mot illegal alkoholhantering genomförs. Den illegala vidareförsäljning måste stå i fokus för en sådan kampanj som bör inriktas på att minska ungdomarnas tillgänglighet till alkoholdrycker. Kampanjen måste också syfta till att få ungdomar och andra att avstå från att köpa illegal alkohol. Det är, i dagens läge, Alkoholkommittén som svarar för information och opinionsbildning på nationell nivå och enligt vår mening bör en sådan kampanj genomföras av kommittén. Det är av största vikt att en sådan kampanj kompletteras med lokalt förebyggande arbete och utredningen avser att behandla den frågan vidare i slutbetänkandet.

16 Förpackningsfrågan

Utredningens bedömning: 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 de burkar och plastflaskor som bl.a. den ökade införseln av alkoholdrycker för med sig.

16.1 Bakgrund

Den ökade införseln av alkoholdrycker innebär också att en mycket stor mängd förpackningar av glas, metall och plast hamnar i Sverige för vilka de avgifter som svenska producenter och importörer betalar för återvinning av förpackningsmaterialet inte har betalats.

I februari 2004 kom Kommerskollegium, efter ett uppdrag från Utrikesdepartementet, med en rapport där man redovisar en kartläggning av medlemsstaternas nuvarande retur-, insamlings- och återvinningssystem för dryckesburkar och -flaskor samt förutsättningarna för ett samordnat system inom EU och EES.

I december 2003 beslutade regeringen att uppdra åt Naturvårdsverket att redovisa de problem den kraftigt ökade privatimporten av glasflaskor för öl, vin och sprit har medfört samt föreslå lösningar på dessa. I uppdraget ingår även särskilt att lämna förslag till återvinningen kan finansieras. Uppdraget skall genomföras i samråd med Statens jordbruksverk och Kommerskollegium. Den delen av uppdraget skall redovisas till regeringens senast den 31 december 2004.

16.2 Överväganden

Med hänsyn till den ökande införseln av alkoholdrycker blir problemet med återvinning av dryckesförpackningarna allt större. I Naturvårdsverkets uppdrag ingår endast att finna lösningar på problemen med glasförpackningar. Den stora mängden öl som tas in i landet i stål- och aluminiumburkar ger även den upphov till ett stort antal förpackningar som belastar återvinningssystemet utan att de avgifter som skall finansiera det har betalats. Samma problem finns för övrigt även när det gäller läskedrycker i burkar och plastflaskor. Enligt vår mening måste man se på hela frågan om införsel av dryckesförpackningar, oavsett vilket material det rör sig om, i ett sammanhang och arbeta för att finna en lösning.

17 Vissa konsekvenser av förslagen och frågor om ikraftträdande

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall enligt 14 § kommittéförordningen en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt skall även dessa redovisas.

Den föreslagna sänkningen av skatten på sprit den 1 januari 2005 kommer sannolikt att medföra en minskning av skatteintäkterna. Som framgått ovan, i kapitel 14.4, beror storleken på skatteintäkterna på hur stor försäljningsökningen på Systembolaget och restaurangerna blir. Detta måste dock vägas mot, vid oförändrad skatt, en möjlig fortsatt minskad inhemsk försäljning och ökad resandeförsel år 2005, vilket likaledes skulle leda till minskade skatteintäkter. Den föreslagna skattesänkningen leder till ökad konsumtion och ökade alkoholskador, vilket medför ökade samhällskostnader. Detta skall dock ställas mot att allmänhetens förtroende för den svenska alkoholpolitiken i annat fall undergrävs. Konsumtionen kommer sannolikt att öka även vid oförändrad skatt. Skillnaden i konsumtion om skatten sänks skatten eller om den förblir oförändrad blir inte särskilt stor.

Den föreslagna förstärkningen av tullen och polisen med två grupper som enbart skall arbeta med brott mot alkohollagen och smuggling av alkohol under tre år bör enligt vår mening kunna finansieras inom ramen för redan aviserade omdisponeringar av medel från försvarsmakten till rättsväsendet. Kostnaden har för tullens del beräknats till ca 9 miljoner kronor per år för personal och viss teknisk utrustning. En uppskattning av den totala kostnaden för tull och polis kan då göras till ca 54 miljoner kr för de tre år under vilka projektet enligt vårt förslag skall pågå.

I betydelsefulla delar innebär förslagen en viktig utvidgning av det straffbara området. Här kan nämnas att alkohol som inte får säljas i butik eller på restaurang inte heller får förvaras i sådan lokal

och att av förbuden kriminaliseras som olovlig dryckeshantering. Vidare innebär våra förslag en höjning av straffskalorna för flera brott i alkohollagen. Förslagen till utvidgad kriminalisering och höjda straffskalor samt ökade möjligheter till förverkande av egendom kan komma att medföra en något ökad belastning på rättsväsendet. Denna torde dock inte bli särskilt stor. Samtidigt kommer våra förslag, om att införa en möjlighet att förverka egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt alkohollagen liksom förslagen om förvaringsförbud i butiker och på restaurang, att underlätta polisens bekämpning av den illegala handeln med alkohol.

När det gäller den nationella kampanjen mot illegal alkoholhantering kan kostnaderna, med utgångspunkt från vad den kampanj som genomfördes av OAS kostade, beräknas till ca 30 miljoner kr. Alkoholkommittén skall i vissa delar svara för genomförandet av den nationella handlingsplan som antogs i februari år 2001 (prop. 2000/01:20). Kommittén har också det övergripandeansvaret för att intentionerna i handlingsplanen genomförs. Utgångspunkten för kommitténs arbete är de prioriteringar som gjorts i nämnda plan. Ett av de särskilt prioriterade delmålen är att undanröja den illegala alkoholhanteringen.

Den opinionsinsats som utredningen föreslagit bör därför kunna genomföras inom ramen för alkoholkommitténs uppdrag. Systembolaget kommer att avsätta 100 miljoner kr under en femårsperiod för information och opinionsbildning för att främja en god dryckeskultur (prop. 2003/04:161). Enligt vår mening bör dessa medel kunna användas för att finansiera den föreslagna opinionsinsatsen som syftar till att minska förekomsten av illegal alkohol. Kampanjen bör därför genomföras av alkoholkommittén i samarbete med Systembolaget.

Utredningen har inte funnit att förslagen ger några konsekvenser i de övriga avseenden som anges i eller följer av §§14–16 i kommittéförordningen (1998:1474).

I det marknadsekonomiska tänkande som under efterkrigstiden dominerat internationella handelsavtal antas frihandel och tillväxt alltid medföra ökad välfärd. Den ökade införseln innebär en påverkan på den inhemska alkoholnäringsen. Alkohol skiljer sig dessutom från flertalet andra varor, eftersom marginalnyttan av denna vara är negativ. Med detta menas, i ett rent samhällsekonomiskt perspektiv, att ökad alkoholkonsumtion leder till mer skada än nytta. Alkoholen bär, med andra ord, inte sina kostnader. Därför föreslår utredningen inte större skattesänkningar än de som be-

döms som nödvändiga för att bryta ett mönster av ökad resandeförsel. De förslag som vi lämnar, i syfte att minska den illegala handeln med alkohol, ger ökad möjlighet för andra aktörer att bedriva en seriös verksamhet.

När det gäller förslaget att sänka skatten på sprit bör detta kunna träda i kraft redan den 1 januari 2005. Det är av största vikt att de åtgärder vi föreslår kan vidtas omgående och vi vill därför peka på nödvändigheten av att snarast möjligt överväga de förslag som innebär att tullen och polisen tillförs ytterligare resurser för att bekämpa den illegala handeln med alkohol. Övriga lagförslag kräver remissbehandling men enligt vår mening är det av väsentlig betydelse att de träder i kraft så fort som möjligt och vi föreslår därför att de skall träda i kraft den 1 juli 2005.

18 Författningskommentarer

18.1 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

3 kap.

9 a §

Bestämmelsen är ny och innebär ett förbud mot förvaring av alkoholdrycker i butikslokaler jämte tillhörande utrymmen. Förbudet gäller de alkoholdrycker som inte får säljas i lokalen och omfattar därför inte folköl i de butiker som har rätt att sälja sådan öl enligt de regler som gäller för sådan försäljning. I andra stycket finns definitionen av begreppet butikslokal som tar sikte på alla de lokaler i vilka varor och tjänster erbjuds konsumenterna liksom uthyrning av varor. Med butikslokal förstås således en lokal, jämte tillhörande utrymmen såsom lager och kontor, där det bedrivs försäljning av varor eller tjänster eller uthyrning av varor till konsumenterna. I begreppet ingår det som i dagligt tal kallas affärer liksom varuhus, stormarknader och försäljningstålt. I definitionen ingår vidare lokaler där verksamheten består i att tillhandahålla tjänster t.ex. resebyråer, skomakare och frisörer, liksom verksamheter som kombinerar försäljning av varor och tjänster, t.ex. optiker och lokaler för uthyrning, t.ex. av videofilmer. Utanför butiksbegreppet faller restauranger och andra näringsställen, t.ex. pubar och caféer.

10 kap.

3 §

Ändringen innebär en skärpning av straffskalan för de grova brotten enligt alkohollagen och en anpassning till den straffskala som gäller för grov smuggling.

10 kap.

5 §

Kravet på att alkoholdryckerna skall innehas i *uppenbart* syfte att olovligen sälja dem för att gärningen skall vara straffbar tas bort. Vidare sker en skärpning av straffskalan som innebär en anpassning till övriga straffskalor för brott av normalgraden i alkohollagen.

10 kap.

6 §

Se ovan under 10 kap. 3 §.

10 kap.

7 §

Genom ett tillägg till paragrafen kriminaliseras förvaring av alkohol i butikslokaler i strid med det förbud som införs i 3 kap. 9 a §. Även förvaring av alkohol på restauranger i strid med förbudet i 6 kap. 9 § kriminaliseras.

11 kap.

2 a §

Bestämmelsen är ny och innebär att det införs en möjlighet att förverka egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt alkohollagen och som inte kan förverkas enligt 2 §. Med hjälpmedel avses i princip detsamma som i 36 kap. 2 § brottsbalken. Förverkande kan komma att avse bl.a. transportredskap, såsom bilar, båtar, släpkärror m.m. och yttre höljen för varor t.ex. containrar och resväskor samt mobiltelefoner och annan utrustning som använts vid brottet. Det krävs inte att användningen av hjälpmedlet varit en förutsättning för att brottet skulle kunna komma till stånd och det behöver inte heller vara så att föremålet är särskilt konstruerat eller annars särskilt lämpat för att användas just för brott. Särskilt avseende bör fästas vid egendomens mer eller mindre ut-

präglade egenskap av hjälpmedel, omständigheterna kring brottet och egendomens betydelse i sammanhanget. Att hjälpmedlet även tidigare använts vid likartad brottslighet torde redan i sig vara en sådan omständighet som starkt talar för att ett förverkande är påkallat för att förebygga brott. Särskilda skäl tar närmast sikte på förverkandelinstitutets allmänpreventiva betydelse. Det blir tillämpligt främst när det gäller sådan egendom som inte i sig utgör något typiskt hjälpmedel utan som normalt används i helt legala sammanhang. Denna grund kan bli aktuell vid grova brott, särskilt när det gäller organiserad olovlig försäljning av alkohol t.ex. till ungdomar eller annars omfattande brottslighet av allvarigare slag. Återfall kan också tillmätas betydelse. Värdeförverkande bör tillgripas endast när egendomen inte längre finns i behåll eller något annat särskilt skäl talar för det. Sådana skäl kan vara att hjälpmedlet utgör ordinär egendom som har ett så högt ekonomiskt värde att ett förverkande skäligen bör avse endast en del därav.

11 kap.

3 §

Ändringen föranleds införandet av den nya 2 a §.

18.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1564) om alkoholskatt

6 §

Ändringen har sin grund i den föreslagna sänkningen av alkoholskatten på etylalkohol (sprit).

19 Litteraturlista

- Andersson, T. (1988) *Alkoholvanor i ett utvecklingsperspektiv*. Psykologiska institutionen, Stockholms universitet (avhandling).
- Andréasson S., Romelsjö A., Allebeck P. (1991) Alcohol, social factors and mortality among young men. *British Journal of Addiction*, 86, 877–87.
- Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., Gtute, J., Gruenewald, P., Hill, L., Holder, H., Homel, R., Österberg, E., Rehm, J., Room, R. & Rossow, I. (2003) *Alcohol: no ordinary commodity*, University Press, Oxford.
- Brown AS, Tapert SF, Granholm E, Delis DC (2000) Neurocognitive functioning of adolescents: effects of protracted alcohol use. *Alcoholism Clinical and Experimental Research*, 24, 164–171
- CAN (2004) *Pressinformation*, 2204-06-10. <www.can.se/news/newsfiler/Pressinfo_2004-06-10.pdf>.
- Edwards, G., Anderson, P., Babor, T.F., Casswell, S., Ferrence, R., Giesbrecht, N., Godfrey, C., Holder, H.D., Lemmens, P., Mäkelä, K., Midanik, L.T., Norström, T., Österberg, E., Romelsjö, A., Room, R., Simpura, J., & Skog, O-J. (1994): *Alcohol Policy and the Public Good*. Oxford University Press, Oxford.
- FHI (2003a) *Uppföljning av nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador*. Statens folkhälsoinstitut, Stockholm.
- FHI (2003b) *Folköl och ungdomar*. Statens folkhälsoinstitut, Stockholm.
- Grant, B.F. & Dawson, D.A. (1998) Age of onset of drug use and its association with DSM-IV drug abuse and dependence: Results from the National Longitudinal Alcohol Epidemiologic Survey. *Journal of Substance Abuse*, 10, 163–173, 1998.
- Gutjahr, E. & Gmel, G. (2001)), The social costs of alcohol consumption. I Klingeman, H & Gmel, G. (red.). *Mapping the social consequences of alcohol consumption*, pp. 133–143, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- Hibell, B., Andersson, B., Ahlström, S., Balakireva, O., Bjarnasson, T., Kokkevi, A. & Morgan, M. (2000) *The ESPAD Report. Alcohol and Other Drug Use Among Students in 30 European Countries*. CAN, Pompidou-gruppen, Stockholm.
- Hvitfeldt, T., Andersson, B. & Hibell B. (2004) *Skolelevers drogvanor 2003*. Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning. Rapport nr 77. Stockholm.
- Jonsson, A. (1983) *50 miljarder kostar supen*. Sober Förlag, Stockholm.
- Kühlhorn, E. (1994) Totalkonsumtionen i perspektivet av 17 svenska undersökningar på alkoholområdet. I: *Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge*. Delbetänkande av Alkoholpolitiska kommissionen. Statens offentliga utredningar 1994:25. Stockholm, Socialdepartementet.
- Kühlhorn, E. (1998) Restaurangkulturen inför Sveriges internationalisering. I: (Kühlhorn, E. & Björ, J. red.) Svenska alkoholvanor i förändring, 239–255. Sober Förlag, Kristianstad.
- Kühlhorn, E. (2004) *Väldsbrottsligheten*. Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Stockholm.
- Kühlhorn, E. & Leifman H. (1999) *Vanor och trygghet – en intervju – undersökning av socialt utsatta personer och normalbefolkningen*. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.
- Kühlhorn, E., Ramstedt, M., Hibell, B., Larsson, S. & Zetterberg, H. (2000): *Alkoholkonsumtionen i Sverige under 1990-talet*. Socialdepartementet, Stockholm.
- Leifman, H. (1999) *Regionala skillnader i alkoholkonsumtion och alkoholrelaterade skador*. Rapport från OAS. Socialdepartementet, Stockholm.
- Leifman, H. (2000) *Ungdomar och alkohol: trender och individuell utveckling – en genomgång av litteraturen på området*. OAS, Socialdepartementet, Stockholm.
- Leifman, H. (2001a) Estimations of unrecorded alcohol consumption and trends in 15 European countries. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 18, 54–70. English Supplement 1.
- Leifman, H. (2001b) Homogenisation in alcohol consumption in the European Union. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 18, 15–30. English Supplement 1.
- Leifman, H. (2002) A comparative analysis of drinking habits in six EU countries in the year 2000. *Contemporary Drug Problems*, 477–500.
- Leifman, H. (2003) Vilka dricker mer alkohol i Sverige? En studie av konsumtionstrender bland män och kvinnor och i olika

- åldersgrupper under perioden 1990 till 2002. *Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift*, 2–3, 145–158.
- Leifman H., Arvidsson O., Hibell B., Kühllhorn E., Zetterberg H.L. (2000) *Svenskens bruk av svartsprit och totala alkoholkonsumtion 1996–2000*. OAS, Socialdepartementet, Stockholm.
- Leifman, H., Österberg, E. & Ramstedt, M. (2002) *Alcohol in Post-war Europe*, ECAS II. Folkhälsoinstitutet, Stockholm.
- Leifman H. & Gustafsson, N-K. (2003) *En skäl för det nya millenniet. En studie av svenska folkets alkoholkonsumtion i början av 2000-talet*. Forskningsrapport nr. 11. SoRAD, Stockholm.
- Leifman, H., Arvidsson, O., Hibell, B., Kühllhorn, E., Zetterberg, H.L. (2003) *Uppföljning och utvärdering av instatserna mot svartsprit 1998–2000*. Rapport från KAMEL-gruppen Socialdepartementet, Stockholm.
- Norström, T. (1997) Alkoholkonsumtionens mörkertal i Sverige 1960–1994. *Nordisk Alkohol- & narkotikatidskrift*, 14(2), 65–73, 1997.
- Norström, T. (2002) (red) *Alcohol in postwar Europe*. Folkhälsoinstitutet, Stockholm.
- Norström, T. & Skog, O-J. (2001) Alcohol and mortality: Methodological and analytical issues in aggregate analyses. *Addiction*, 96, Supplement 1, 5–18.
- Pape, H. & Hammer, T. (1996) How does young people's alcohol consumption change during the transition to early adulthood? A longitudinal study of changes at aggregate and individual level. *Addiction*, 91, 1345–1357.
- Pedersen, W. (1998) *Bittersött*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Ramstedt, M. (2002) The repeal of medium-strength beer in grocery stores in Sweden – the impact on alcohol-related hospitalisations in different age groups. I: (Room, R red.) *The effects of Nordic alcohol policies*, 117–144. NAT publication 42, Helsinki.
- Room, R. (2002) (red.) *The effects of Nordick alcohol policies*. NAD publication 42, Nordic Council for Alcohol and Drug Prevention, Helsinki.
- SBU (2003) *Sjukskrivning – orsaker, konsekvenser och praxis*. Rapport nr 67. Statens beredning för medicinsk utvärdering, Stockholm.
- Single, E. (1987) The Control of public drinking: The impact of the environment on alcohol problems. I: (Holder, H, red.) *Control Issues in Alcohol Abuse Prevention*, 219–232. Strategies for States and Communities. Advances in Substance Abuse. Supplement 1, Jaj Press Inc., Greenwich.

- Skog, O. J. (2000) Experimental study of a change from over-the-counter to self-service sales of alcoholic beverages in monopoly outlets. *Journal of Studies on Alcohol*, 61, 95–100.
- SoS (2003) *Folkhälsa och sociala förhållanden*. Lägesrapport 2003. Socialstyrelsen, Stockholm.
- Upmark, M., Moller, J., Romelsjö, A. (1999) Longitudinal, population – based study of self reported alcohol habits, high levels of sickness absence, and disability pensions. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 53, 223–229.
- White A., Bae J., Truesdale M., Ahman S., Wilson W., Swartzwelder H. S. (2002) *Alcoholism Clinical and Experimental Research*, 26, 960–968.
- Österberg, E. (2004) Alkoholkonsumtionen ökar I Finland. *Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift*, 21, 175–179 (Meddelande).
- Öström, M. & Eriksson, A. (1993) Single-Vehicle Crashes and Alcohol: A Retrospective Study of Fatalities in Northern Sweden. *Accident Analysis & Prevention*, 25, 171–176.

Kommittédirektiv



Utvecklingen när det gäller införsel och försäljning av alkohol

Dir.
2004:3

Beslut vid regeringssammanträde den 15 januari 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att följa utvecklingen när det gäller införsel och försäljning av alkohol i framför allt södra Sverige för att senast den 15 augusti 2004 föreslå de åtgärder som kan behövas för att minska de problem som ökad införsel och vidareförsäljning av alkohol skapar.

Bakgrund

Den svenska alkoholkonsumtionen har ökat med 25 procent sedan år 1996. Detta är den största ökningen av alkoholkonsumtionen i Sverige under hela efterkrigstiden. Alkoholkonsumtionen uppgår nu till ca 10 liter ren alkohol per år och invånare 15 år och äldre, vilket är den högsta alkoholkonsumtionen i Sverige under de senaste 100 åren. Vi ser nu också de första tecknen på att den alkoholrelaterade dödligheten ökar.

Omvärldsförändringar

Den 1 oktober 2003 sänkte Danmark skatten på spritdrycker med 45 procent och den 1 januari 2004 upphörde det undantag som Sverige haft när det gäller resandeförsel av alkoholdrycker (prop. 2003/04:1, bet. 2003/04:FiU1, rskr. 2003/04:42, SFS 2003:809). Enligt de regler som allmänt gäller inom EU har en privatperson rätt att ta med sig alkoholdrycker och tobaksvaror, avsedda för eget bruk, från en annan medlemsstat utan att någon ytterligare punktskatt tas ut i hemlandet. Detta innebär att det numera är tillåtet för privatpersoner att fritt införa alkoholdrycker som är avsedda för personligt

bruk. Om varorna tas in för kommersiella ändamål skall däremot punktskatt alltid betalas i Sverige. För att avgöra om fråga är om privat införsel eller införsel för kommersiella ändamål skall bl.a. mängden varor beaktas. Medlemsstaterna får använda sig av indikativa nivåer för bedömningen av om varorna är avsedda för kommersiella ändamål. De indikativa nivåerna får då 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 så får han eller hon också ta in mer.

Den 1 mars 2004 sänker Finland skatten på spritdrycker med 44 procent, skatten på vin med 10 procent och skatten på öl med 32 procent. Den 1 maj 2004 när Estland, Lettland, Litauen och Polen blir EU-medlemmar kommer alkoholdrycker därifrån att bli tillgängliga för resandeförsel till Sverige på samma sätt som från övriga EU-länder. Priserna på spritdrycker är exempelvis i Estland ca 60 procent lägre än i Sverige.

Den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador

För att motverka negativa effekter på folkhälsan av förändringarna i vår omvärld beslutade riksdagen den 21 februari 2001 om en nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador (prop. 2000/01:20, bet. 2000/01:SoU8, rskr. 2000/01:144). I handlingsplanen redovisas ett antal områden där insatser behöver genomföras och förstärkas fram till och med år 2005. Syftet med handlingsplanen är att lägga fast grundvalarna för en alkoholpolitik som leder till minskad alkoholkonsumtion och begränsar alkoholskadorna.

Huvudinriktningen för alkoholpolitiken är enligt handlingsplanen att stimulera utvecklingen av målinriktade och samordnade förebyggande insatser på kommunal nivå. Förstärkta åtgärder behövs dessutom i form av särskilt stöd för riskgrupper och individer med riskbeteende, vård och behandling, opinionsbildning och information, begränsning av tillgången på och marknadsföringen av alkoholdrycker, kompetensutveckling, uppföljning av konsumtions- och skadeutvecklingen samt alkohol- och preventionsforskning. Förstärkta åtgärder behövs också för att utveckla samarbetet på europeisk och internationell nivå.

För genomförandet av handlingsplanen har sammanlagt 680 miljoner kronor avsatts under perioden 2001 t.o.m. 2004 (prop. 2003/04:1). Av dessa har huvuddelen, ca 435 miljoner kronor, gått via länsstyrelserna för att utveckla kommunernas lokala alkoholförebyggande arbete. En särskild kommitté – Alkoholkommittén (S 2001:02, dir. 2001:22) – har tillsatts med uppgift att samordna insatserna på nationell nivå och i samspel med kommunerna och landstingen stimulera insatserna på regional och lokal nivå. Kommittén har också fått i uppdrag att svara för information och opinionsbildning nationellt och att genomföra seminarier, konferensserier etc. som syftar till att förankra innehållet i planen och stimulera utvecklingen av olika förebyggande verksamheter såväl lokalt som regionalt.

Arbetet med att förverkliga handlingsplanens intentioner har nu pågått i drygt två år. Insatserna är av långsiktig karaktär där stora ansträngningar nu görs för att utveckla kompetens, metoder och verksamheter på framför allt lokal och regional nivå. Hittills har ca 280 lokala och regionala samordnare av det alkohol- och drogförebyggande arbetet anställts runt om i landets kommuner och landsting med hjälp av de statliga bidragen.

Statens folkhälsoinstitut har fått regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera insatserna i enlighet med den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador.

Förpackningar

I regeringens proposition Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp (prop. 2002/03:117) beskrivs att det i dagsläget är vanligt förekommande att stora mängder öl-, vin- och spritflaskor importerar från Europa till främst södra Sverige på grund av prisskillnader mellan länderna. Regeringen har, genom skrivelser från Svensk Glas Återvinning AB, uppmärksammat på att det inte finns medel avsatta för att bekosta omhändertagandet av dessa förpackningar. Regeringen anser att det är angeläget att få detta problem utrett och avser att uppdra åt Naturvårdsverket att efter samråd med Jordbruksverket undersöka omfattningen av privatimporten och lämna förslag till hur återvinningen av dessa förpackningar skall kunna finansieras.

I december beslutade regeringen att uppdra åt Naturvårdsverket att redovisa vilka problem den kraftigt ökade privatimporten av glasflaskor för öl, vin och sprit har medfört samt föreslå lösningar på

dessa. I uppdraget ingår även särskilt att lämna förslag till hur återvinningen kan finansieras. Uppdraget skall genomföras i samråd med Statens jordbruksverk och Kommerskollegium. Denna del av uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 december 2004.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att följa utvecklingen när det gäller införsel och försäljning av alkohol. Utredaren skall närmare kartlägga och beskriva utvecklingen när det gäller gränshandel, privatinförsel, smuggling och vidareförsäljning av alkohol som förs in över gränserna framför allt i södra Sverige. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt hur nya distributions- och konsumtionsmönster påverkar inköps- och dryckesvanor framför allt hos ungdomar. Vidare skall utredaren samla erfarenheter från myndigheter och kommuner om vidtagna åtgärder för att motverka langning och annan otillåten försäljning av alkohol. Dessutom skall utredaren göra en beskrivning av regelverk och berörda myndigheters roll på alkoholområdet. Utredaren skall också beskriva om en ökad alkoholinförsel kan ha lett till förändringar i brottsutvecklingen, t.ex. i fråga om alkoholrelaterad våldsbrottslighet och rattfylleribrott. Utredaren skall även uppmärksamma effekterna för näringslivet och för konkurrensförhållandena på marknaden. Utredaren skall ta de kontakter som behövs med berörda myndigheter som exempelvis tull-, polis- och åklagarmyndigheter, Konkurrensverket, kommunernas socialtjänst, hälso- och sjukvården i regionen samt bransch- och intresseorganisationer. Utredaren skall också samverka med Alkoholkommittén (S 2001:02) och samråda med Naturvårdsverket. Utredaren skall även ta kontakt med de forskningsinstitutioner som bedriver forskning med anknytning till uppdraget. Utifrån det underlag som tas fram skall utredaren lämna förslag till de åtgärder och eventuella lagförslag som behövs för att minska de problem som ökad införsel och vidareförsäljning av alkohol skapar.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 15 augusti 2004.

(Socialdepartementet)