

Socialutskottets yttrande

1982/83:7 y

om vissa alkoholpolitiska frågor

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har berett socialutskottet tillfälle att yttra sig över de motioner på alkoholpolitikens område som har hänvisats till skatteutskottet. Motionerna berör frågor om ett delmål för en minskning av alkoholkonsumtionen, registrering och ransonering, alkohol vid statlig representation, etablering av systembutiker, vissa serveringsbestämmelser, försäljning av snabbvinsatser, beskattning vid införsel av alkoholhaltiga drycker samt utformningen av dryckesbeskattningen i övrigt. Socialutskottet har beslutat att i yttrande till skatteutskottet ta upp främst frågan om målsättningen för alkoholpolitiken samt utformningen i stort av förebyggande åtgärder. Socialutskottet tar vidare upp frågan om alkohol vid statlig representation.

Utskottet

I motionerna 1982/83:845 av Thure Jadestig m. fl. (s) och 1982/83:1639 av Ola Ullsten m. fl. (fp) yrkar motionärerna att riksdagen skall uppställa ett delmål för alkoholpolitiken av innebörd att man under en tioårsperiod bör uppnå en väsentlig minskning av den nuvarande alltför höga alkoholkonsumtionen. Målsättningen bör vara att totalkonsumtionen under denna tid minskas med 20 % eller – enligt den sistnämnda motionen – en tredjedel. De omedelbara åtgärder som föreslås i den förstnämnda motionen för att dämpa alkoholkonsumtionen är bl. a. prishöjningar, obligatorisk legitimation med systemkort samt en ökad satsning på folkrörelserna och på undervisning och information. Motionärerna i fp-motionen förordar i första hand prishöjningar för att nå den önskade utvecklingen. Andra åtgärder som bör vidtas är enligt motionärerna att kraftfullt ingripa mot langningen, särskilt till ungdom, att förbättra informationen i alkoholfrågor och att genomföra den beslutade alkoholpolitiken med större konsekvens än hittills. Efter en femårsperiod bör man enligt motionärerna pröva om det finns skäl att räkna med att det uppsatta målet kommer att nås eller om ytterligare åtgärder måste sättas in.

Krav på legitimation på systembolaget, registrering av inköpen eller ransonering förs fram – förutom i den redan nämnda motionen, 1982/83:845 – i motionerna 1982/83:874 av Marianne Karlsson (c), 1982/83:882 av Rune Torwald (c) och Rune Gustavsson (c) samt 1982/83:1724 av Olle Grahn (fp) och Börje Stensson (fp).

De riktlinjer för alkoholpolitiken som lades fast 1977 på grundval av

¹ Riksdagen 1982/83. 12 saml. Nr 7 y

alkoholpolitiska utredningens arbete innehåller ett samlat program för en långsiktig insats i syfte att begränsa den totala, alltför höga alkoholkonsumtionen och alkoholmissbruket. Tyngdpunkten i programmet ligger på socialpolitiska insatser i vid mening, resurser till förebyggande åtgärder och upplysningsverksamhet, samordnade insatser för ungdomen mot alkoholmissbruk, narkotikamissbruk och andra beroendeframkallande medel m. m. I riktlinjerna ingår också att *prisinstrumentet* skall utnyttjas för att nedbringa konsumtionen.

Systembolagets försäljning av spritdrycker har minskat väsentligt sedan 1977, och försäljningen uttryckt i ren alkohol har också gått ned. Uppgifter från början av 1983 visar enligt vad utskottet erfarit på en kraftig nedgång i försäljningen, vilket torde ha direkt samband med de prishöjningar som genomförts fr. o. m. den 1 maj 1982 och den 1 januari 1983.

I totalkonsumtionen bör även inräknas hemtillverkning av vin och resandeförseln samt illegala åtgärder såsom hembränning, renaturering av teknisk sprit och smuggling. Omfattningen härav kan uppskattas endast på tämligen lösa grunder, men socialstyrelsen har redovisat vissa negativa tendenser på denna mörka sektor. Enligt socialstyrelsens bedömning har dock alkoholkonsumtionen totalt sett gått ned under senare år.

Även enligt utskottets uppfattning har utvecklingen gått i rätt riktning. Kampen mot missbruket har förts på ett brett plan med betydande insatser från olika organisationer och enskilda personer. Ansträngningarna har sannolikt lett till en minskning av totalkonsumtionen, även om det samtidigt finns negativa tendenser, såsom det ökade alkoholmissbruket bland kvinnor. Väsentligt är att målsättningarna för alkoholpolitiken synes ha fått en bättre förankring hos allmänheten än tidigare och att kravet på väsentliga begränsningar av totalkonsumtionen numera får stöd av en allt starkare opinion. Utskottet vill framhålla vikten av att alkoholpolitiken även i fortsättningen drivs på ett sådant sätt att denna utveckling inte bryts.

De framsteg som har uppnåtts är enligt utskottets uppfattning viktiga. Samtidigt bör framhållas att bred enighet råder om att resultaten är otillräckliga och att man måste sträva mot en avsevärd minskning av den nuvarande alltför höga konsumtionen. När det gäller frågan om att ställa upp ett preciserat delmål för denna konsumtionsminskning vill utskottet inledningsvis erinra om vad utskottet i denna del anförde i yttrande till skatteutskottet under förra riksmötet (SoU 1981/82:1 y s. 2-3).

Socialutskottet kan för sin del se vissa fördelar med att i likhet med vad som föreslås i den nu aktuella motionen uppställa en tämligen preciserad målsättning för en minskning av alkoholkonsumtionen. Det skulle t. ex. innebära en klar markering av att konsumtionsminskningen inte endast skall ses som ett allmänt önskemål från statsmakternas sida utan som en bestämd viljeinriktning. Den psykologiska betydelsen härav bör inte underskattas. En målsättning av detta slag skulle dock ställa ökade krav på en sammanhållen planering och uppföljning av alkoholpolitiken.

Att man med vissa tidsintervall tvingas stanna upp och undersöka effekten av vidtagna alkoholpolitiska åtgärder kan också vara positivt. En sådan regelbunden omprövning är ägnad att leda till en mera kritisk granskning av den politik som förts och en mera förutsättningslös diskussion av de fortsatta åtgärderna.

I motionen framhålls vidare att den åsyftade minskningen måste gälla den verkliga totalkonsumtionen och inte endast den registrerade försäljningen. Utskottet vill understryka det nu sagda. Härav följer att en uppföljning av den beslutade målsättningen också måste spegla förändringarna i den verkliga totalkonsumtionen.

Som framgår redan av motionen är emellertid möjligheterna att mäta den verkliga totalkonsumtionen minst sagt bristfälliga. Det räcker härvidlag att peka på svårigheterna att få en uppfattning om hembrännings omfattning. Att bestämma totalkonsumtionens storlek måste således i stor utsträckning bli fråga om uppskattningar där olika uppfattningar kan göra sig gällande. Än större blir osäkerheten om det gäller att avgöra om det skett mindre förändringar i totalkonsumtionen.

Utskottet vill i det sammanhanget framhålla vikten av att det utvecklas bättre metoder för studier av totalkonsumtionen och förändringar däri. Riksdagen måste få ett bättre underlag för sina allmänna alkoholpolitiska ställningstaganden.

I avvaktan på utveckling av bättre metoder för att studera och följa totalkonsumtionen vill socialutskottet ifrågasätta om det är meningsfullt att redan nu uppställa en så preciserad målsättning för en konsumtionsminskning som motionärerna föreslår. Detta hindrar inte att man bör sträva mot en avsevärd konsumtionsminskning under den närmaste tioårsperioden. Det innebär främst att behovet av alkoholpolitiska åtgärder får bedömas med hänsyn härtill och att man vid periodens slut bör försöka genomföra någon form av analys av de förändringar som skett. Man bör däremot enligt socialutskottets uppfattning inte redan nu binda sig för en preciserad siffra. En första förutsättning för att bestämma en till tid och mängd preciserad målsättning för minskning av alkoholkonsumtionen bör således vara att man kan fastställa och löpande följa även mindre förändringar i konsumtionsnivå och konsumtionsmönster. Med hänsyn härtill bör motionsyrkandet inte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Utskottet har i allt väsentligt samma uppfattning som tidigare i denna fråga. Till klargörande av sin inställning vill utskottet emellertid tillägga följande.

En ytterligare sänkning av totalkonsumtionen av alkohol i vårt land måste komma till stånd inom de närmaste åren. Konsekvenserna kommer annars att bli ödesdigra för många människor. Utskottet vill här också peka på den stora andel av samhällets vårdresurser som f. n. tas i anspråk för vård av olika alkoholskador. Som ovan framhållits har en viss nedgång i totalkonsumtionen sannolikt skett under de senaste åren. Med hänsyn till alkoholskadornas utveckling måste detta dock anses vara helt otillräckligt. Samhället måste därför vara berett till kraftiga åtgärder för att säkerställa att det sker en fortsatt minskning av alkoholkonsumtionen. Åtgärderna måste självfallet inriktas på att begränsa den totala konsumtionen och inte bara den officiella försäljningen.

Utskottet vill här särskilt peka på den oroande utveckling som ägt rum i fråga om användningen av s. k. snabbvinsatser. En minskning av den officiella försäljningen av alkohol skall självfallet inte innebära en övergång till ökad hemtillverkning av vin. Försäljningen av billiga snabbvinsatser innebär dessutom att alkohol finns lätt tillgänglig även för ungdomar. Enligt utskottets mening finns det därför anledning att med uppmärksamhet följa utvecklingen.

Man kan dock inte enbart med lagstiftningsåtgärder komma åt den alltmera utbredda hemtillverkningen av vin. Även den olagliga hembränningen är svår att helt förhindra. Detta visar nödvändigheten av att först och främst åstadkomma en allmän attitydförändring till alkohol och en medvetenhet hos människorna om de allvarliga skaderisker som är förenade med alkoholbruket.

Osäkerheten om den verkliga totalkonsumtionens storlek gör emellertid, som utskottet framhöll redan förra året, att det knappast är meningsfullt att slå fast ett preciserat delmål för konsumtionsminskningens storlek som föreslås i här aktuella motioner. Detta får inte tolkas som att utskottet skulle vara berett att acceptera mindre konsumtionsminskning än motionärerna. Med hänsyn till utvecklingen av alkoholskadorna måste ambitionen vara att den totala konsumtionen skall minskas så kraftigt som möjligt, helst mer än de gränser som angetts i motionerna. Effekterna av vidtagna åtgärder bör löpande följas upp av berörda myndigheter, främst socialstyrelsen. Målsättningen bör vara en kontinuerlig minskning varje år. Skulle det visa sig att minskningen inte verkar fortsätta i tillräcklig takt måste förutsättningslöst prövas om andra åtgärder, t. ex. restriktionsåtgärder av olika slag, kan te sig motiverade. I sammanhanget måste uppmärksammas vikten av att i ökad utsträckning vinna allmänhetens förståelse för allvaret i alkoholproblematikernas situation och för nödvändigheten av att hindra en utveckling mot allt fler grava alkoholskador.

I dagens läge bör man således enligt socialutskottets mening i första hand inrikta insatserna på ett fortsatt kraftigt stöd till information och upplysning och andra attitydpåverkande åtgärder för att därigenom påskynda den inledda positiva utvecklingen. Utskottet vill därvid också framhålla betydelsen av att aktivt utnyttja prisinstrumentet för att tvinga tillbaka konsumtionen. Att priset på alkoholdrycker följer den allmänna prisutvecklingen är ett minimum. Det kan övervägas om inte prisnivån bör ligga högre. Detta måste å andra sidan vägas mot de effekter som en alltför hög prisnivå kan få för hemframställning av alkohol m. m. Alkoholpolitiska överväganden bör sålunda vara styrande för prissättningen.

Enligt utskottets uppfattning får syftet med motionerna 1982/83:845 (s) och 1982/83:1639 (fp) i här aktuella delar i allt väsentligt anses tillgodosedda genom vad utskottet nu anfört.

Utskottet är däremot inte f. n. berett att tillstyrka införandet av särskilda alkoholrestriktioner, såsom registrering av inköp, avstängning från inköp

m. m. Inte heller har man enligt utskottets mening skäl att igångsätta försöksverksamhet med ransonering av alkoholinköp. De tekniska förutsättningarna för sådana åtgärder finns belysta i den av SAMO avgivna expertrapporten Tekniska förutsättningar för ransonering och registrering vid inköp av alkoholdrycker (Ds S 1981:22). Samhället har sålunda redan en beredskap att ta upp sådana förslag till övervägande om utvecklingen av alkoholkonsumtionen skulle visa sig ge anledning till detta. Utskottet avstyrker således motionerna 1982/83:874 (c), 1982/83:882 (c), 1982/83:1724 (fp) samt motion 1982/83:845 (s) i här aktuell del.

Frågan om statlig spritrepresentation tas upp i motion 1982/83:1738 av förste vice talmannen Ingegerd Troedsson m. fl. (m. s. c. fp, vpk). Motionärerna kritiserar socialutskottets av riksdagen godkända uttalande 1980 om att all statlig representation bör vara spritfri och begär att riksdagen skall ansluta sig till vad som anförs i motionen.

Utskottet uttalade i sitt betänkande SoU 1979/80:31 (s. 21), som var enhälligt, att det enligt utskottets bedömning inte kunde anses stå i överensstämmelse med den målsättning som gäller för alkoholpolitiken att staten på olika sätt främjar bruket av alkohol vid representation. Utskottet ansåg därför att all statlig representation borde vara spritfri. Staten borde vidare visa stor återhållsamhet i fråga om användningen av andra alkoholtäta drycker i representations-sammanhang. Utskottet ansåg att en restriktiv inställning från statens sida då det gäller alkohol i representations-sammanhang var ägnad att påverka landstings- och primärkommuner till motsvarande återhållsamhet på området. I sammanhanget nämnde utskottet att Landstingsförbundets styrelse redan beslutat om en i princip alkoholfri representation. Även i fråga om den privata företagsrepresentationen var det enligt utskottets mening viktigt att åtgärder vidtogs för att om möjligt avskaffa den alkoholtradition som finns på området.

På utskottets förslag gav riksdagen regeringen som sin mening till känna vad utskottet anförde.

Frågan om alkohol vid privat representation har samband med rätten till avdrag för representationskostnader vid taxeringen. Avdragsrätten för vin och starksprit vid representation har numera – efter skatteutskottets initiativ senare under våren (SkU 1979/80:44) – slopats.

I motion 1982/83:1738 uttalas att det är svårt att hävda att beslutet om spritfri statlig representation lett till något från nykterhetspolitisk synpunkt positivt resultat, även om syftet var gott. Resultatet har enligt motionärerna bl. a. blivit ett avsteg från internationella umgängesregler för representation och gästfrihet. Det kan enligt deras mening knappast vara rimligt att den svenska regeringen eller riksdagen skall vara förhindrad att i samband med middag bjuda t. ex. representanter för främmande land på ett internationellt vedertaget sätt. Nuvarande ordning kan, anför motionärerna, ge en egendomlig bild av vårt land och vårt begrepp om gästfrihet.

I motionen framhålls vidare att den statliga representationen liksom all

annan representation självfallet bör vara måttfull. I den mån det enligt vanliga umgängesregler är befogat med representation bör användningen av alkohol vara återhållsam. Det kan emellertid enligt motionärernas uppfattning inte gagna vare sig nykterhetspolitiken, attityderna till alkoholen eller kontakterna med t. ex. andra länder att fortsätta med den typ av kategoriska förbud som vi nu har.

Frågan om alkohol vid statlig representation har i någon mån minskat i betydelse de senaste åren. Besparingarna inom den offentliga sektorn går givetvis också ut över representationen, och den representation som förekommer torde i allmänhet kunna bedömas som närmast ofrånkomlig.

Utskottets uttalande 1980 om spritfri representation har i praxis kommit att tolkas som ett i det närmaste totalt förbud. Statlig spritrepresentation har sedan dess knappast förekommit annat än vid svenska beskickningar utomlands och då endast i samband med representation gentemot utländska gäster. Utskottet delar motionärernas uppfattning att detta är alltför stelbent. Det finns således anledning till viss uppmjukning av det tidigare uttalandet, självfallet med bibehållande av den vägledande principen att statlig alkoholrepresentation skall vara återhållsam och stå i överensstämmelse med vedertagna alkoholpolitiska målsättningar. Det bör sålunda inte ses som helt avgörande om det är spritdrycker eller vin som serveras i ett visst fall. Det väsentliga är att alkohol användningen totalt sett är måttfull och inte går utöver vad gästfriheten kräver. I de flesta sammanhang bör det emellertid vara fullt tillräckligt att bjuda på t. ex. vin.

Utskottet vill vidare framhålla att man som ett alternativ alltid bör servera lämpliga alkoholfria drycker. Det bör ses som en naturlig sak att vissa gäster föredrar detta.

Utskottet tillstyrker att riksdagen förtydligar sitt tidigare uttalande i enlighet härmed.

Övriga motionsspörsmål är inte av sådan karaktär att socialutskottet har skäl att i detta sammanhang gå in på en prövning av förslagen.

Stockholm den 7 april 1983

På socialutskottets vägnar
INGEMAR ELIASSON

Närvarande: Ingemar Eliasson (fp), Göte Jonsson (m), John Johnsson (s), Rune Gustavsson (c), Kjell Nilsson (s), Blenda Littmarck (m), Stig Alftin (s), Lilly Bergander (s), Ann-Cathrine Haglund (m), Maria Lagergren (s), Anita Persson (s), Ingvar Eriksson (m), Inga Lantz (vpk), Rosa Östh (c) och Aina Westin (s).

Avvikande mening

av Ingemar Eliasson (fp), Rune Gustavsson (c), Stig Alftin (s), Inga Lantz (vpk) och Rosa Östh (c), som anser att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Utskottets uttalande 1980" och slutar med "i enlighet härmed" bort ha följande lydelse:

Utskottets uttalande 1980 om spritfri representation innebar en viktig markering av det allvar med vilket riksdagen ser på det utbredda bruket av alkohol i olika sammanhang. Det gav klart uttryck åt en vilja att åstadkomma en allmän attitydförändring till alkoholen. Enligt utskottets uppfattning äger skälen för detta uttalande fortfarande sin giltighet.

Att nu ändra det tidigare enhälligt gjorda uttalandet skulle dessutom kunna uppfattas som att riksdagen ändrat sin inställning i de alkoholpolitiska frågorna. Det skulle kunna hävdas att riksdagen blivit mer positiv till bruket av alkohol som sådant.

Utskottet anser mot bakgrund av det anförda att det inte kan komma i fråga att nu modifiera eller mjuka upp det uttalande riksdagen gjort om spritfri statlig representation. Utskottet avstyrker således motion 1982/83:1738.

Särskilda yttranden

1. beträffande ett delmål för alkoholpolitiken

av Ingemar Eliasson (fp) som anför:

Ett centralt mål för alkoholpolitiken måste vara att pressa ner den totala konsumtionen. Därigenom reduceras successivt antalet alkoholskador. Det är viktigt att de medel som används för att förebygga alkoholskador relateras till målet om en avsevärd minskning av den totala konsumtionen. Om ett preciserat mål för minskningen av totalkonsumtionen ställs upp för en viss tidsperiod förbättras möjligheterna att välja rätt styrmedel för att nå målet. Värdet av ett sålunda preciserat mål har uttryckts från flera håll, bl. a. av socialstyrelsens alkoholnämnd. I motion 845 av Thure Jadestig m. fl. yrkas att målet bör sättas vid en minskning med 20 % under en tioårsperiod. I folkpartiets partimotion 1639 yrkas att målet bör sättas vid en minskning med en tredjedel under samma tidsintervall.

Utskottet uttalar sin förstäelse för värdet av ett preciserat delmål men finner svårigheter i att ange en exakt siffra, då storleken av den konsumtion som går vid sidan av systembolagets försäljning är okänd. Det hindrar enligt min mening inte att delmålet kunde omfatta den mätbara konsumtionen. Oavsett hur klart målet definieras får självfallet inte de åtgärder som satts in för att minska konsumtionen driva upp en illegal framställning av alkohol-drycker.

Utskottet framhåller emellertid att målsättningen bör vara en kontinuerlig minskning av konsumtionen varje år. Därmed har utskottet gett uttryck åt

samma principiella syn som motionärerna. Om den kontinuerliga minskningen inte fortsätter måste nya åtgärder sättas in. I det sammanhanget får frågan om en ytterligare precisering av delmålet prövas.

2. beträffande försök med ransonering

av Rune Gustavsson (c), som anför:

Prispolitiken och den massiva satsningen på upplysning och vård har visserligen lett till en i och för sig välkommen reducering av totalkonsumtionen av alkohol under de senaste åren. Men dess värre torde detta endast marginellt kunna påverka skadeutvecklingen enligt alkoholforskaren Leif Lenke. I ett land med fri alkoholförsäljning konsumerar 10–15 % av männen ungefär hälften av all försåld alkohol. Av naturliga skäl är det främst denna grupp som drabbas av de svåra alkoholskadorna. Sjuk- och socialvård liksom försäkringskassa och arbetsvård belastas nu med mångmiljardbelopp årligen för att hjälpa dessa alkoholmissbrukare – dess värre i allmänhet till ingen eller ringa båtnad för dem. Kanske totaleffekten av samhällets vårdinsatser – speciellt när det är fråga om förtidspensionerade alkoholskadade – rentav är negativ!

Naturligtvis skall vi fortsätta med en aktiv prispolitik och satsningarna på upplysning och vård. Men det räcker inte! Ett ransoneringssystem torde vara den enda effektiva lösningen. Många ryggar dock inför tanken på en återgång till det tungrodda och ur psykologiska synpunkter tvivelaktiga Brattssystemet. Men det finns bättre alternativ. Socialdepartementet har redan klarlagt hur ett effektivt och administrativt enkelt ransoneringssystem skulle kunna vara uppbyggt (Ds S 1981:22).

Det är emellertid angeläget, att en eventuell alkoholransonering noggrant förbereds samt att forskarresurser samtidigt avdelas för en successiv uppföljning och utvärdering så att man snabbt kan vidta eventuella erforderliga justeringar av teknisk eller kvantitativ art. Ett sådant underlag vore av värde vid ett kommande ställningstagande till huruvida en permanent alkoholransonering är ett lämpligt inslag i samhällets strävan att reducera alkoholskadorna och därmed också samhällets kostnader till följd av alkoholmissbruk.