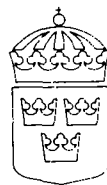


Socialutskottets yttrande

1986/87:2y

om vissa alkoholpolitiska frågor



SoU
1986/87:2y

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har berett socialutskottet tillfälle att yttra sig över ett antal till skatteutskottet hänvisade motioner på alkoholpolitikens område. Det gäller motionerna Sk350 av Alf Svensson (c) yrk. 5, Sk506 av Görel Bohlin (m), Sk537 av Rolf Clarkson m. fl. (m) yrk. 2, Sk801 av Marianne Karlsson (c), Sk802 av Gullan Lindblad (m) och Göthe Knutson (m), Sk803 av Sten Andersson i Malmö (m), Sk804 av Margareta Andrén (fp) och Olle Grahm (fp), Sk806 av andre vice talman Karl Erik Eriksson (fp) och Margareta Andrén (fp), Sk807 av Björn Körlof (m), Sk808 av Karin Israelsson (c) och Gunhild Bolander (c), Sk809 av andre vice talman Karl Erik Eriksson m. fl. (fp), Sk810 av Oskar Lindkvist (s) och Hans Pettersson i Helsingborg (s), Sk811 av Per Stenmarck m. fl. (m), Sk812 av Rune Thorén m. fl. (c), Sk813 av Sven Lundberg (s), Sk814 av Christer Eirefelt (fp) och Kerstin Ekman (fp), Sk815 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), Sk816 av andre vice talman Karl Erik Eriksson m. fl. (fp, c), Sk817 av Karin Israelsson (c) och Olle Grahm (fp), Sk818 av Birger Hagård (m) och Per Westerberg (m), Sk819 av Knut Billing m. fl. (m), Sk820 av Barbro Nilsson (s), Sk821 av Inga Lantz m. fl. (vpk), Sk822 av Per Westerberg (m) och Birger Hagård (m), Sk823 av Alf Svensson (c), Sk825 av Olle Grahm (fp) och Elver Jonsson (fp), Sk826 av Gudrun Norberg (fp) och Margareta Andrén (fp), Sk827 av Karin Ahrland m. fl. (fp), Sk828 av Margareta Gard (m), Sk829 av Gullan Lindblad m. fl. (m, fp, c), Sk830 av Ingrid Ronne-Björkqvist m. fl. (fp), Sk831 av Rune Gustavsson m. fl. (c) och Sk832 av Nils Carlshamre (m) och Anita Bråkenhielm (m).

Motionerna berör frågor om allmänna alkoholpolitiska åtgärder, en utvärdering av 1977 års alkoholpolitiska beslut, åldersgränser, alkoholhaltiga preparat, snabbvin, hembränning, skattefri införsel och försäljning, reglerna om försäljning och servering av alkohol, samt beskattningen av alkoholdrycker.

Socialutskottet har i ärendet hållit en hearing för att få en aktuell bild av alkoholsituationen. Till hearingen inbjöds även skatteutskottet. I hearingen deltog företrädare för Svenska läkaresällskapet, socialstyrelsen, rådet för alkohol- och narkotikapolitiska frågor, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), Nykterhetsrörelsens landsförbund, Verdandi och Systembolaget. Vissa uppgifter som lämnades vid hearingen har inarbetats i bakgrundsredovisningen i yttrandet.

Socialutskottet tar liksom i liknande tidigare yttranden främst upp frågor om utformning och inriktning i stort av de alkoholpolitiska åtgärderna.

SoU 1986/87:2y

Allmän bakgrund

Riktlinjerna för den nuvarande alkoholpolitiken beslutades år 1977 (prop. 1976/77:108, SkU 1976/77:40). Propositionen om alkoholpolitiken hade föregåtts av ett omfattande utredningsarbete. Den s. k. alkoholpolitiska utredningen (APU) tillsattes år 1965. Dess slutbetänkande överlämnades år 1974. Förslagen remissbehandlades och överarbetades härefter av en beredningsgrupp innan de lades till grund för propositionen.

Riksdagen antog under bred enighet ett samlat alkoholpolitiskt program med tonvikt på socialpolitiska insatser i vid mening och ökade resurser till förebyggande åtgärder och upplysningsverksamhet. Målsättningen är att begränsa den totala, alltför höga alkoholkonsumtionen och att komma till rätta med alkoholmissbruket. I riktlinjerna ingår en aktiv prispolitik, försäljning av alkohol i kontrollerade former och en omfattande opinionsbildning.

En fråga som diskuterades när riktlinjerna antogs var om ett preciserat mål för sänkning av alkoholkonsumtionen skulle uppställas. I propositionen gav emellertid socialministern uttryck åt tveksamhet vad gällde de praktiska möjligheterna. Han anförde följande (s. 16).

Jag lägger här fram förslag till åtgärder som syftar till en sådan begränsning av den totala alkoholkonsumtionen som kan bidra till att alkoholmissbruket trängs tillbaka och alkoholskadorna därmed motverkas. Insatser av detta slag kan dock få genomslagskraft först på något längre sikt. Det bör vidare understrykas att en utveckling i den riktning som jag förordar tillfälligt kan avbrytas, varvid nya åtgärder får prövas. Mot denna bakgrund har jag funnit att någon i fråga om mängd och tid bestämd plan för en sänkning av alkoholkonsumtionen inte är möjlig.

I flera motioner föreslogs dock att man skulle upprätta tidsplaner med begränsningsmål för den totala alkoholförbrukningen. Socialutskottet, som avgav yttrande till skatteutskottet över bl. a. nämnda motioner, erinrade om uttalandet i propositionen om att någon i mängd och tid bestämd plan för en sänkning av alkoholkonsumtionen inte var möjlig. Socialutskottet förklarade sig dela denna uppfattning. Vidare uttalade utskottet att det är en mycket komplicerad process att ändra ett invariant dryckesmönster och att man endast genom en långsam och kanske tidvis ojämn utveckling torde kunna få till stånd en mera påtaglig sänkning av konsumtionen (SoU 1976/77:4y s. 4).

När frågan härefter behandlades i skatteutskottet konstaterade detta att socialministern i propositionen anslutit sig till den av skatteutskottet tidigare uttalade målsättningen men inte ansett det möjligt att genomföra en i fråga om tid och mängd bestämd plan för en sänkning av alkoholkonsumtionen. Beträffande motionsyrkandena anförde skatteutskottet följande (SkU 1976/77:40 s. 74).

Enligt utskottets bedömning föreligger det inte någon motsättning mellan den av utskottet formulerade och av såväl socialministern som vissa

motionärer godtaga målsättningen för alkoholpolitiken och de övriga yrkandena i frågan, mer än vad gäller kraven på preciserade delmål för sänkning av alkoholkonsumtionen. För att kunna sänka den totala alkoholkonsumtionen torde fordras samordning av flera olika insatser. Utskottet vill här peka på behovet av information, på utnyttjandet av prissättningsinstrumentet och på en övervakning av hur konsumtionen av drycker med olika alkoholhalt inbördes kan styras. Det är inte utskottets uppgift att närmare precisera behövliga insatser för att under en följd av år begränsa den totala alkoholkonsumtionen, utan utskottet utgår ifrån att detta blir en uppgift för socialstyrelsen. Utskottet finner alltså inte skäl ändra sin tidigare uttalade målsättning och avstyrker de här behandlade motionsyrkandena i den mån de inte är tillgodosedda genom vad utskottet anför.

Riksdagen anslöt sig till skatteutskottets förslag.

Frågan om ett preciserat mål för alkoholpolitiken har härfter behandlats upprepade gånger i riksdagen. Socialutskottet har behandlat den i yttrandena SoU 1981/82:1y, 1982/83:7y och 1984/85:1y och skatteutskottet i betänkandena SkU 1982/83:47, 1984/85:1 och 1985/86:1. Motionsyrkandena har genomgående avslagits med hänvisning främst till svårigheterna att fastställa den totala alkoholkonsumtionen.

I regeringens proposition Utvecklingslinjer för hälso- och sjukvården m. m. (prop. 1984/85:181, SoU 28, rskr. 400), redovisades bl. a. Världshälsoorganisationens (WHO) hälsostrategi för Europa, vilken antogs av medlemsstaterna år 1984. Ett av målen för denna är att minska alkoholkonsumtionen med 25 % till år 2000. Föredragande statsrådet anförde i propositionen (s. 69) att det för Sveriges vidkommande skulle innebära en sänkning från nuvarande genomsnittliga ca 6 liter ren alkohol per invånare över 15 år till ca 4 liter. Statsrådet ansåg detta vara en angelägen målsättning. Hon anförde vidare att om man lyckas sänka alkoholkonsumtionen till denna nivå skulle det innebära stora välfärds- och hälso-mässiga vinster samtidigt som hälso- och sjukvården kunde minska de vårdinsatser man nu måste göra för dem som drabbas av alkoholrelaterade sjukdomar. Något formellt förslag beträffande målsättningen för alkoholpolitiken framlades dock inte i propositionen.

Det centrala ansvaret för samhällets alkoholpolitik lades år 1977 på socialstyrelsen och en därtill knuten nämnd, a-nämnden. Det centrala ansvaret ligger fortfarande på socialstyrelsen. A-nämnden har emellertid avvecklats fr. o. m. den 1 juli 1985 (prop. 1984/85:19, SoU 1984/85:8). Dess roll som initiativtagare och talesman för folkrörelserna i drogfrågor har i stället lagts på ett alkohol- och narkotikapolitiskt råd med representanter bl. a. för folkrörelser och organisationer som i sin verksamhet arbetar med drogfrågor. Rådet är knutet till regeringen och skall skapa direktkontakter i olika drogpolitiska frågor mellan folkrörelserna och regeringen. Avsikten är att rådet skall vara ett forum för ömsesidig information om pågående och planerad verksamhet samt för diskussion om behov av åtgärder. I rådet skall också kunna tas upp olika förslag om t. ex. undersökningar av utvecklingen på drogområdet. Samtidigt kvarstår Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) som ett organ för folkrörelserna med uppgift främst att förmedla basfakta på drogområdet, följa drogutvecklingen och sprida information om förändringarna.

Radio och television har en betydelsefull roll i opinionsbildningen. Staten har träffat avtal med programföretagen om hur sändningsrätten skall utövas. I proposition 1985/86:99 behandlades frågor om verksamheten för en ny sexårig avtalsperiod. I samband med propositionens behandling i riksdagen togs också upp motioner om radions och televisionens roll för att motverka olika former av drogmissbruk. Kulturutskottet hänvisade vid behandlingen av propositionen till ett uttalande av föredragande statsrådet att radions och televisionens genomslagskraft meför att ett stort ansvar vilar på programföretagen. Det är därför viktigt, ansåg statsrådet, att program som speglar bruk och missbruk av alkohol och droger inte förhärilgar detta och på så sätt bidrar till en falsk bild av verkligheten. Statsrådet ansåg dock inte att särskilda avtalsbestämmelser med denna innebörd behövde införas. Kulturutskottet delade denna uppfattning (KrU 1985/86:21 s. 16).

Regler om försäljning och tillverkning av alkohol finns i lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD), lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m. m., (LTD), lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat (LFTA) och lagen (1977:306) om dryckesskatt.

En översyn av reglerna på alkoholområdet har nyligen genomförts av *alkoholhandelsutredningen* (S 1984:02). Utredningen har överlämnat två betänkanden och en promemoria. I det första betänkandet, *Handel med alkoholdrycker* (SOU 1985:15) finns förslag om enklare regler för alkoholserving och enklare regler för försäljning av öl (klass II). Promemorian, *Partihandel med starköl* (DsS 1986:4), innehåller en översyn av reglerna om starkölsförsäljning. Slutbetänkandet, *Handel med teknisk sprit m. m.* (SOU 1986:35), innehåller en översyn av reglerna om tillverkning av drycker och om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. I betänkandet tas även upp frågor om snabbvin, hembörning m. m. Utredningens första betänkande och promemoria har varit på remiss och bereds nu inom socialdepartementet. Slutbetänkandet har nyligen sänts på remiss. En proposition grundad på utredningens betänkanden väntas till våren 1987.

Konsumtionsutvecklingen

Man brukar mäta alkoholförsäljningen omräknad i liter ren alkohol per invånare 15 år och däröver. I denna mätning ingår Systembolagets försäljning, försäljning av starköl till restauranger och försäljning av öl klass II. Under 1950-talet sjönk försäljningen. År 1960 såldes 4,82 liter alkohol per invånare 15 år och däröver. Fr. o. m. 1961 ökade försäljningen för att som högst bli 7,70 liter 1976. Härefter har försäljningen åter minskat till som lägst 6,01 liter 1984. Förra året, 1985, var försäljningen 6,06 liter, vilket innebär en ökning, men fortfarande lägre än 1983 då försäljningen var 6,10 liter. Enligt preliminära uppgifter från socialstyrelsen föreligger också en ökning första halvåret 1986. Försäljningen räknad i ren alkohol per invånare från 15 år och däröver har ökat från 2,85 liter första halvåret 1985 till 2,93 liter första halvåret 1986. Detta innebär en ökning med närmare 3 %. Av ökningen ligger merparten på öl. Försäljningen av starköl (inkl. försäljning till restauranger) har ökat med 11,5 % och försäljningen av öl klass II med 6,5 %.

Till den mätbara konsumtionen skall läggas den konsumtion som inte registreras i officiell försäljningsstatistik. Hit räknas privat tillverkning av vin och maltdrycker, olovlig tillverkning av spritdrycker, privat införsel av alkohol – legal eller illegal – samt konsumtion av sprit avsedd för andra ändamål, t. ex. tekniska eller medicinska. Storleken av detta mörkertal kan inte säkert bedömas. Mycket tyder dock på att den oregistrerade konsumtionen utgör en betydande del av totalkonsumtionen (jfr nedan under avsnitten snabbviner, hembränning och skattefri införsel och försäljning).

Ungdomars alkoholvanor har sedan 1971 undersökts i de s. k. skolungsundersökningarna. De senaste som offentliggjorts är från 1985. Skolungdomarnas konsumtion av alkohol är betydligt lägre nu än i slutet på 1970-talet. Andelen alkoholkonsumenter var 1971 ca 90 % och ligger nu i storleksordningen 70–75 %. I årskurs 6 är förändringen mest markant. De flesta i denna årskurs använder inte alkohol. Andelen elever i årskurs 9 som druckit alkohol någon gång de tre senaste månaderna var i 1985 års skolungsundersökning 73 %. Utvecklingen från 1983 tycks visa en tendens till ökning av antalet alkoholkonsumenter i årskurs 9, men det handlar inte om några statistiskt säkerställda förändringar. Det finns vidare fortfarande elever i årskurs 9 som har en betydande konsumtion. 5 % dricker systemvaror minst en gång i veckan, och 6 % av pojkarna och 4 % av flickorna svarade vid undersökningstillfället att de den senaste veckan druckit 20 cl starksprit eller mer.

Också de inskrivningsskyldigas drogvanor har undersökts fortlöpande. Sedan 1969/70 har alla som infinner sig till mönstring tillfrågats om drogvanor. Flertalet är då 18 år. Bl. a. efterfrågas hur ofta de värnpliktiga dricker så de känner sig berusade. Andelen som känner sig berusade någon gång i veckan har sjunkit kontinuerligt från 19 % år 1976 till 6 % år 1985. Till skillnad från skolungsundersökningarna märks här en tydlig minskning också mellan åren 1984 och 1985. Andelen värnpliktiga som uppger att de aldrig är berusade har vidare ökat från 10 % år 1977 till ca 16 % år 1982.

I jämförelse med andra länder är den svenska alkoholförsäljningen förhållandevis låg. Listan över försäljning år 1983 omräknad i ren alkohol per invånare (alla åldrar) toppas av vinproducerande länder – Frankrike, Portugal, Spanien och Italien – med en försäljning på omkring 13 liter. Sverige kommer på trettioförsta plats med ca 5 liter per person. Lägre försäljning än Sverige har bl. a. Norge och Island.

Hur konsumtionsminskningen fördelar sig mellan olika konsumentgrupper är inte känt. Det är sålunda inte klarlagt om det grava missbruket följt samma utveckling som genomsnittskonsumtionen. Konsumtionsfördelningen är mycket sned – ca 10 % av konsumenterna svarar för uppemot 50 % av konsumtionen. Till detta kommer att närmare 20 % av den vuxna befolkningen inte konsumerar alkoholdrycker. Det är därför svårt att dra slutsatser med hjälp av medeltal.

Olika försök har gjorts att uppskatta hur många personer totalt i vårt land som har problem med alkohol. Resultaten varierar. En vanlig uppskattning är dock att det rör sig om omkring 300 000 svenskar (se bl. a. den av socialstyrelsen och Systembolaget gemensamt utgivna skriften Bakgrunden). CAN planerar att så småningom försöka ställa samman alla de olika uppgifter som finns om alkoholmissbrukets omfattning.

Alkoholskadornas omfattning och utveckling är svåra att precisera, även om det står klart att alkoholskadorna utgör ett av vår tids största sociala och medicinska problem. Världshälsoorganisationen (WHO) antog 1975 en resolution om alkoholkonsumtionens nivå och dess betydelse för hälsotillståndet i stort. Där angavs bl. a. att det föreligger ett klart samband mellan totalkonsumtion och skadenivå. Ungefär samtidigt utkom en rapport med sammanställning av forskningsresultat från olika länder. Enligt rapporten är det klarlagt att högkonsumenter av alkohol har en kraftig överdödlighet av levercirros (skrumplever). Man har också funnit att självmord och högkonsumtion av alkohol har ett samband. Högkonsumenterna råkar också oftare än andra ut för olyckor, såsom bränder och trafikskador.

En granskning av den internationella statistik som finns tillgänglig över alkoholkonsumtion och dödsorsaker visar att antalet dödsfall i levercirros ganska väl följer storleken av totalkonsumtionen av alkohol. Sambandet är dock inte entydigt. Man kan här notera dels att det statistiska materialet är osäkert, dels att en del av dödsfallen i levercirros kan ha andra orsaker än överkonsumtion av alkohol.

För Sveriges del kan nämnas att socialstyrelsen i publikationen *Alkohol-drycker-Försäljning/Missbruk/Skador 1985* redovisar utvecklingen av *antalet döda i vissa alkoholrelaterade dödsorsaker* (alkoholism, levercirros, pancreatit m. m.). Utvecklingstendensen är ökande t. o. m. år 1979, varefter en minskning inträtt. 1984 inträffade åter en liten ökning. Socialstyrelsen anför i anslutning här till att det totala antalet alkoholrelaterade dödsfall med stor sannolikhet uppgår till 6 000–7 000 fall per år (1984). Socialstyrelsen har också i ett diagram jämfört antalet döda i dessa diagnoser per 1 000 invånare med alkoholförsäljningen i ren alkohol per invånare 15 år och däröver. De båda kurvorna visar en inte obetydlig likhet varvid nedgången i dödlighet är några år fördröjd jämfört med nedgången i alkoholförsäljningen. Frågan om ett samband mellan alkoholdödligheten och försäljning av alkoholdrycker kommenteras av socialstyrelsen med att kurvorna synes ge skäl att tro att ett visst samband föreligger. Styrelsen framhåller dock att relationen mellan dessa två serier av siffror är sammansatt och komplicerad varför slutsatser om orsakssamband mellan serierna bör dras med försiktighet. Styrelsen erinrar också om att siffrorna är behäftade med fel av olika slag, som t. ex. att man inte känner det verkliga antalet dödsfall som orsakats av alkoholmissbruk.

Till vad socialstyrelsen anför kan framhållas att variationer i den registrerade konsumtionen utgör ytterligare en felkälla.

Socialstyrelsen redovisar i samma publikation också uppgifter om alkoholrelaterad sjukvård. Antalet *utskrivningar från sluten kroppssjukvård med alkoholrelaterad huvuddiagnos* beräknas ha sjunkit mellan år 1977 och 1981 med 12 % och utgjorde 1981 mindre än 1 % av samtliga utskrivningar. Diagnoserna är alkoholpsykos (minskning med 3,6 %), alkoholism (minskning med 9,7 %), levercirros (minskning med 11,2 %) och alkoholförgiftning (minskning med 18,2 %). Socialstyrelsen konstaterar att antalet utskrivningar i dessa diagnoser minskade mellan 1977 och 1981 ungefär lika mycket som alkoholförsäljningen och de alkoholrelaterade dödsorsakerna.

Detta ger enligt styrelsen anledning att tro att det kan finnas ett samband. Styrelsen framhåller dock att andra förklaringar inte kan uteslutas, t. ex. sådana som hänför sig till vården och dess organisation.

Socialstyrelsen redovisar även antalet *utskrivningar från sluten psykiatrisk vård med diagnoserna alkoholpsykos och alkoholism*. Antalet utskrivningar i dessa diagnoser ökade kraftigt från början av 1970-talet till 1977 för att sedan sjunka. År 1970 var antalet utskrivningar 320 per 100 000 invånare 15 år och däröver; 1977 var antalet 733 och 1983 var det 546. Socialstyrelsen anser att den kraftiga ökningen och den därefter följande minskningen inte utan vidare kan tas till intäkt för att alkoholmissbruket i sin helhet förändrats lika mycket. Alla missbrukare blir inte föremål för vård och en del erhåller annan vård än sluten psykiatrisk vård. De redovisade siffrorna torde dock enligt styrelsen vara ett uttryck för ett tilltagande missbruk till 1979 varefter ökningen synes ha avstannat och därefter i vart fall en viss stagnation skett. Styrelsen framhåller att närmare hälften av minskningen i det absoluta antalet utskrivningar i alkoholdiagnos beror på ett minskat antal utskrivningar totalt.

Samhällsekonomiska kostnader

Många försök har gjorts att uppskatta de kostnader bruket av alkohol medför i form av sjukfrånvaro och produktionsbortfall, kostnader för vård och behandling inom sjukvård och socialtjänst, skador till följd av olyckor och kriminalitet m. m. Något entydigt resultat har inte framkommit, vilket främst sammanhänger med svårigheterna att bestämma vilka kostnader som skall anses orsakade av alkohol.

I en undersökning från 1981 av nationalekonomen Anders Johnsson angavs att det enligt en försiktig uppskattning fanns skäl att förmoda att svenskars konsumtion av alkohol var en bidragande orsak till produktionskostnader, produktionsbortfall, vård, egendomsskador och förebyggande åtgärder under 1981 till en samhällsekonomisk kostnad av åtminstone 50 miljarder kronor eller motsvarande omkring 9 % av bruttonationalprodukten.

I en underlagsstudie till Hälso- och sjukvården inför 90-talet (HS 90) Alkohol och ohälsa (1980) redovisades att omkring 10 000 personer vid ett och samma tillfälle befann sig på sociala vård- och behandlingsinstitutioner eller inom den psykiatriska sjukvården på grund av alkoholproblem. Ytterligare flera tusen vårdades på kroppssjukhus. Över 3 000 vistades på ungarshotell eller liknande bostadsenheter för ensamstående med stora inslag av alkoholmissbrukare. Dessutom erhöll många öppen vård för alkoholproblem. Hur många var svårt att uppskatta. Det konstaterades att det inte gick att med rimlig säkerhet uppskatta de totala kostnaderna för samhällets vård av skador och sjukdomar vilka har samband med överkonsumtion av alkohol. Det ansågs emellertid röra sig om flera miljarder kronor årligen.

I en av socialstyrelsen nyligen utgiven rapport från en konferens om alkoholbetingad sjukvård berörs också dessa frågor (SoS PM 106/85). I här

aktuellt avsnitt i rapporten framhålls vanskligheterna med beräkningar av samhällskostnader i stort, bl. a. svårigheten att göra jämförelser med den hypotetiska situationen att alkohol inte förekommer. En mera hanterbar uppgift anses vara att undersöka hur stor del av sjukvårdskostnaderna under ett år som kan relateras till alkohol. Även detta är emellertid svårt att fastställa. I ett avsnitt i rapporten anför (s. 42) att det mest frapperande i de beräkningar som gjorts av de kostnader som orsakats av alkohol är de enorma överdrifter som förekommit. Det har förekommit uppgifter på både 20, 30 och 50 %. Den troliga siffran ligger enligt denne författare i storleksordningen 5–10 % för sjukvården som helhet. Det kan här tilläggas att de totala löpande kostnaderna för hälso- och sjukvårdsändamål år 1983 uppgick till 63,4 miljarder eller 9 % av bruttonationalprodukten (Socialstyrelsen redovisar 1986:10 s. 10). I ett annat avsnitt i samma rapport (s. 30) nämns siffrorna 5–10 miljarder för sjukvården, 3–5 miljarder för socialtjänsten och 0,5–1 miljard för kriminalvården.

Här kan vidare nämnas att det vid de s. k. Läkardagarna i Örebro våren 1986 presenterades vissa muntliga uppgifter om alkoholens samhällsekonomiska kostnader. Ekonomen Sten Köpniwsky presenterade därvid en beräkningsmetod som skulle leda till resultatet 70–80 miljarder per år. Köpniwsky framhåller emellertid att de olika antaganden som läggs till grund för sådana beräkningar är osäkra, t. ex. hur många våldsbrott som skall anses "orsakade" av alkohol. Olika antaganden leder till olika resultat. Köpniwsky håller för närvarande på att slutföra en akademisk avhandling om metoder att beräkna alkoholens samhällsekonomiska kostnader. Avhandlingen beräknas bli klar i början av år 1987.

Inriktningen av alkoholpolitiken

Motioner

Flera motioner tar upp 1977 års *alkoholpolitiska beslut* och önskar en uppföljning därav.

I motionerna Sk815 (fp) yrkande I och Sk816 (fp, c) begärs en utvärdering av 1977 års alkoholpolitiska beslut. I den förstnämnda motionen anför att det är angeläget att söka fastslå de närmare sambanden mellan alkoholpolitikens medel och konsumtionsförändringar. I den senare motionen begärs en utvärdering vad gäller effekten av information, utnyttjande av prisinstrument, avveckling av privat intresse m. fl. åtgärder. Motionärerna anför att det finns en rad åtgärder riktade mot alkoholbruket, marknadsföring av alkoholbruket, distribution och försäljning, i syfte att minska skadorna som måste ställas i relation till alkoholens samhällsekonomiska belastning.

I motion Sk831 (c) yrkas att riksdagen beslutar uttala att intentionerna i 1977 års alkoholpolitiska beslut skall fullföljas. Motionärerna anför att 1977 års beslut generellt sett har fungerat väl trots att dess intentioner inte genomförts fullt ut. Enligt motionärerna är det angeläget att betona att någon nyorientering för det alkoholpolitiska arbetet inte bör komma till stånd.

Närliggande frågor behandlas i två motioner.

I motion Sk815 (fp) yrkande 4 hemställs att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anför beträffande förbättrad alkoholstatistik. Enligt motionärerna vet man för lite om alkoholskadornas utbredning, utvecklingstendenser och effekterna av olika alkoholpolitiska åtgärder.

I motion Sk823 (c) yrkande 6 begärs en utredning om det privata vinstintresset i samband med alkoholhantering.

I motion Sk832 (m) yrkande 1 hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till alkoholpolitiska åtgärder riktade direkt mot storförbrukning och missbruk. Motionärerna anför att information och prishöjningar främst påverkar de relativt problemfria låg- och måttlighetskonsumenterna medan de redan alkoholberoende storförbrukarna är mycket motståndskraftiga mot sådana åtgärder. Därför måste den fortsatta alkoholpolitiken riktas mot de verkliga storförbrukarna.

Flera motioner föreslår tillsättande av en *alkoholkommission* med uppgift bl. a. att planera ett försök med *inköpsbegränsning*.

I de delvis likalydande motionerna Sk812 (c), Sk823 (c) och Sk830 (fp) yrkas att en parlamentarisk alkoholkommission och en vetenskaplig expertgrupp tillsätts. Kommissionen och expertgruppen skall ha till uppgift *dels* att göra en kartläggning av alkoholens skadeverkningar, bl. a. på de familjesociala och medicinska områdena och av skador i form av olyckor, våldsbrott och egendomsbrott, försämrade samhällsekonomi etc., *dels* att planera ett treårigt vetenskapligt försök med inköpsbegränsning av alkohol, *dels ock* att informera om alkoholmissbrukets skadeverkningar (yrkande 1). Motionärerna yrkar vidare att riksdagen skall begära också ett treårigt vetenskapligt försök med inköpsbegränsning av alkohol (yrkande 2) och att resurser skall ställas till kommissionens och expertgruppens förfogande (yrkande 3).

Även i motion Sk821 (vpk) hemställs om tillsättande av en alkoholkommission. Kommissionen skall överväga vad som kan göras för att påskynda en nedgång av alkoholkonsumtionen. Motionärerna anför att om det inte går att nedbringa alkoholskadorna på annat sätt så bör en alkoholransonering prövas.

I motion Sk832 (m) yrkande 2 hemställs att en inköpsbegränsning planläggs. Motionärerna anser inte att tiden är mogen för en begränsning men vill att en sådan förbereds.

I motion Sk815 (fp) yrkande 2 hemställs om ett tillkännagivande beträffande restriktioner och förebyggande åtgärder. Motionärerna anför att om alkoholberoendet hos de mest utsatta inte går att bryta med nuvarande instrument andra åtgärder måste prövas.

Bakgrund

Under åren 1919–1955 tillämpades i Sverige en allmän inköpsbegränsning av alkohol, det s. k. Brattsystemet. Rätt att köpa alkohol hade endast den som beviljats särskilt tillstånd, motbok. Tillståndet knöts till en viss butik. Det föregicks av en individuell prövning av den enskildes livsföring, familjeomständigheter och ekonomi. Bara den som hade egen bostad och betalade sina skatter fick motbok. Giftna kvinnor hade inte motbok, inte heller t. ex.

hembiträden som bodde hos arbetsgivaren. I praktiken tillämpades en åldersgräns på 25 år trots att lagstiftningen medgav en åldersgräns som sammanföll med myndighetsåldern.

Den högsta tilldelningen var efter första världskriget fyra liter sprit per månad, men sänktes 1941 till tre liter, vilket var den maximala tilldelningen när systemet avskaffades. Vin var inte generellt ransonerat, men inköpen kunde i individuella fall begränsas. För starköl gällde försäljningsförbud. För ölförsäljningen i övrigt uppställdes komplicerade regler.

Andelen motböcker i befolkningen varierade mellan 5 och 11 % för kvinnorna och 60 och 77 % för männen. De flesta hade begränsad tilldelning. Andelen som hade full tilldelning varierade efter 1921 mellan 17 och 35 %. Den som hade stor representation kunde få extra tilldelning. Alkohol som konsumerades på restaurang inräknades inte i ransonen. Utskänkning på restaurang var emellertid föremål för en omfattande reglering.

Tidigare riksdagsbehandling

Socialutskottet har tidigare behandlat frågor om *en utvärdering av effekterna av 1977 års beslut* och tillsättande av en *alkoholkommission*.

I yttrande SoU 1984/85:1y uttalade utskottet (s. 9) att man i och för sig kunde dela uppfattningen att det är önskvärt att utvärdera effekterna av olika slag av alkoholpolitiska åtgärder. Samtidigt konstaterade utskottet att alkoholfrågan redan utretts i många olika sammanhang. Utskottet ansåg därför att vad som i första hand behövdes var att finna en lämplig organisation för en effektiv bevakning av alkoholfrågorna. Utskottet hänvisade därvid till förslaget att inrätta ett särskilt råd med direkt anknytning till regeringen.

Detta råd, rådet för alkohol- och narkotikapolitiska frågor, inrättades i april 1985.

Socialutskottet behandlade i samma yttrande också motioner om *alkoholransonering* (s. 6). Utskottet, som avstyrkte motionerna, hänvisade till ett tidigare yttrande samt anförde följande (s. 6).

Utskottet vill tillägga att det är många delvis okända faktorer som påverkar utvecklingen av alkoholkonsumtionen. Det har förekommit såväl upp- som nedgångar i konsumtionen, både medan ransonering gällt och därefter. För närvarande har den registrerade försäljningen gått ned till en nivå motsvarande den vid mitten av 1960-talet. Sannolikt är den verkliga konsumtionsnedgången inte lika stor, till följd av den utbredda hemtillverkningen av vin, införsel av turistsprit m. m. samt inte minst den illegala hembränningen. Denna oregistrerade alkoholkonsumtion kan inte sänkas genom ransoneringsring.

Utskottet anser därför liksom tidigare att man i första hand bör försöka åstadkomma en fortsatt konsumtionsminskning med hjälp av information och upplysning, förebyggande åtgärder i form av särskilda insatser för ungdom, alkoholfria alternativ, prisinstrumentet etc. Detta hindrar inte att utvecklingen självfallet måste följas med uppmärksamhet. Skulle den inledda utvecklingen med en sjunkande alkoholkonsumtion ta en mera oroande vändning får – som utskottet framhöll förra året i yttrande SoU 1982/83:7 y – förutsättningslöst prövas om andra åtgärder, t. ex. restriktionsåtgärder av olika slag, kan te sig motiverade.

Skatteutskottet behandlade senast i betänkande SkU 1985/86:1 motioner om en utvärdering av 1977 års beslut och tillsättande av en alkoholkommission (s. 16). Utskottet vidhöll därvid sin tidigare uppfattning att det är förenat med utomordentliga svårigheter att inom en rimlig tid göra en meningsfull utvärdering av ett så vittomfattande beslut eller att på detta sätt uppnå resultat av större värde för den kommande alkoholpolitiken. Utskottet ansåg att det i stället bör ankomma på en central ledningsgrupp att följa upp alkoholpolitiken och ta de initiativ som erfordras.

Liksom socialutskottet hänvisade skatteutskottet till rådet för alkohol- och narkotikapolitiska frågor och avstyrkte motionsyrkandet om en alkoholkommission.

Skatteutskottet behandlade samtidigt ett yrkande om förbättringar av alkoholstatistiken. Utskottet förutsatte att syftet med yrkandet såvitt möjligt kommer att tillgodoses av socialstyrelsen och genom verksamheten i rådet för alkohol- och narkotikapolitiska frågor och av CAN. Utskottet ansåg därför att det inte fanns anledning för riksdagen att ta initiativ i frågan.

Skatteutskottet har behandlat frågan om ransonering, bl. a. i betänkande SkU 1984/85:1. Utskottet konstaterade där att den mätbara konsumtionen sjunkit väsentligt under senare år men att missbruksproblemen inte reducerats i motsvarande mån. En följd av det effektivare utnyttjandet av skatteinstrumentet för att dämpa konsumtionen var att hembränningen och hemtillverkningen av vin har ökat. Skatteutskottet uttalade vidare följande (s. 18).

Ser man alltså till utvecklingen i stort är det enligt utskottets mening inte någon överdrift att påstå att verkningarna av 1977 års reform hittills i huvudsak motsvarar förväntningarna. Det som främst återstår att åstadkomma, förutom en fortsatt konsumtionsminskning, finner utskottet vara att långsiktigt ändra attityderna till alkoholbruket genom bl. a. ökad information till ungdomen och att på alla sätt hjälpa alkoholproblematikerna ur deras svåra situation. Det fortsatta arbetet bör i huvudsak kunna bedrivas efter de riktlinjer som gäller och utan några väsentliga ändringar av försäljnings- eller beskattningsregler. När den alkoholpolitiska utvecklingen i stora drag överensstämmer med statsmakternas intentioner saknas enligt utskottets mening anledning att tillgripa åtgärder som inte har stöd i någon bredare opinion för att påskynda utvecklingen, särskilt som sådana ingripanden kan skapa negativa attityder mot de alkoholpolitiska strävandena överlag. De motionärer som förordar införandet av alkoholransonering gör det främst i det vällovliga syftet att begränsa storkonsumenternas alkoholförbrukning.

Det är möjligt men långt ifrån säkert att en ransonering skulle vara till gagn för denna grupp. Däremot är det helt okänt hur övriga konsumenter kommer att reagera. Några av de bärande skälen för motbokens avskaffande var att den inte visat sig kunna skydda dem den var avsedd att skydda – främst ungdomen – och att man ville avveckla den suggestionseffekt som ansågs ligga i ransoneringssystemet och som antogs verka så att ett flertal konsumenter köpte ut sin ranson och drack upp den för att den inte skulle frysa inne. Även med den – jämfört med motbokstiden – väsentligt lägre ranson som förordas av rikskommittén för alkoholransonering kan det inte uteslutas att ett ransoneringssystem kan medverka till att öka konsumtionen hos vissa grupper. En ransonering kan också bidra till att konservera alkoholvanorna och till att bibringa konsumenterna den uppfattningen att alkoholförtäring

inom gränserna för den fastställda ransonen alltid är riskfri.

Mot denna bakgrund och med instämmande i vad socialutskottet anfört i denna fråga anser skatteutskottet att man i första hand bör fortsätta den hittills förda politiken, helst med intensifierade insatser i fråga om alkoholproblematikerna och ungdomen och att restriktionsåtgärder alltså bör övervägas först om utvecklingen mera påtagligt försämrats.

Skatteutskottet behandlade frågan om ransonering på nytt i betänkande SkU 1985/86:1 (s. 15). Utskottet erinrade därvid bl. a. om vad utskottet tidigare anfört om utvecklingen av konsumtionen av alkohol och om att en fortsatt minskning av totalkonsumtionen borde kunna leda till en reducering av missbruket. Utskottet fann att några nya synpunkter som föranledde ändrade bedömningar inte tillkommit och vidhöll därför att det fortsatta arbetet borde kunna bedrivas efter de riktlinjer som gäller utan några väsentliga ändringar av försäljnings- eller beskattningsreglerna. Ökade restriktioner borde enligt utskottet endast övervägas först om utvecklingen mera påtagligt försämrades.

Här kan också nämnas att socialminister Gertrud Sigurdson med anledning av två *interpellationer* om alkoholpolitiken den 20 maj 1986 uttalade sig om olika insatser för att åstadkomma en konsumtionsminskning. Hon ansåg inte att det går att på ett enkelt sätt peka ut vissa instrument som mer värdefulla och effektiva än andra. Som särskilt viktigt framhöll hon opinionsbildningen och det omfattande arbete som bedrivits av myndigheter och organisationer sedan slutet av 1970-talet. Hon redovisade att en diskussion tagits upp i det alkohol- och narkotikapolitiska rådet om behovet av en ny central insats liknande de båda rikskampanjer som socialdepartementet genomförde åren 1980–1982. Rådet hade uttryckt intresse för detta. Fortsatta diskussioner om hur arbetet skall läggas upp skulle komma att föras i rådet efter sommaren. Ministern anförde vidare att alkoholfrågan åter borde lyftas fram i blickpunkten bl. a. genom samordnade insatser för det opinionsbildande arbetet. Man borde särskilt sikta på att minska alkoholkonsumtionen i ungdomsgrupperna och på att höja debutåldern. För att åstadkomma detta var det enligt socialministern viktigt att insatserna inte ensidigt riktas mot ungdomar utan också mot föräldrar och andra vuxna i ungdomarnas närhet. Socialministern uttalade vidare att det är viktigt att öka förståelsen för det regelsystem som den svenska alkoholpolitiken innehåller. Man bör också öka förståelsen för personer som har alkoholproblem och stimulera människor att stödja och hjälpa anhöriga, vänner och arbetskamrater som har sådana problem.

Åldersgränser

Motioner

I motion Sk803 (m) yrkas att riksdagen beslutar att anpassa minimiåldern för inköp på Systembolaget till myndighetsåldern. Motionären anför att det är inkonsekvent att 18-åringar har rösträtt, är valbara till riksdagen osv. men inte får göra inköp av alkohol.

I motion Sk817 (c, fp) hemställs att riksdagen som sin mening tillkännager vad som anförts i motionen rörande höjning av åldersgränsen för utskänk-

ning av alkohol. I motionen anföras att en höjning av åldern för alkoholinköp och utskänkning av alkohol ger mycket positiva effekter på antalet olyckor i trafiken.

SoU 1986/87:2y

Bakgrund

Åldersgränsen vid inköp i systembutik knöts vid 1954 års reform till myndighetsåldern. När myndighetsåldern sänktes 1969 från 21 till 20 år sänktes också inköpsåldern till 20 år. När myndighetsåldern senare har sänkts till 18 år har dock inte inköpsåldern sänkts. I proposition 1976/77:108 hänvisades till att alkoholmissbruk bland ungdomar är ett mycket allvarligt problem. Ett ställningstagande borde därför anstå tills följderna av mellanölets avskaffande kunde överblickas. Skatteutskottet tillstyrkte propositionen med uttalandet att verkningarna av de då beslutade alkoholpolitiska åtgärderna i sin helhet borde avvaktas.

Åldersgränsen för att bli serverad alkoholdrycker på restaurang är 18 år liksom åldersgränsen för inköp av öl klass II.

Alkoholhandelsutredningen tar upp åldersgränserna i sitt första betänkande (SOU 1985:15 s. 136) men föreslår inga ändringar. Utredningen anför vissa skäl för en höjning av åldersgränsen för servering av alkohol till densamma som beträffande inköp. Enligt utredningen inger det å andra sidan starka betänkligheter att inskränka myndiga personers handlingsfrihet. För detta krävs mycket starka skäl. Utredningen har inte funnit att situationen vad gäller ungdomars bruk av alkohol för närvarande är sådan att en höjning är motiverad.

Tidigare riksdagsbehandling

Socialutskottet behandlade senast frågan om åldersgräns för alkoholinköp i yttrande SoU 1984/85:1y (s. 5). Utskottet uttalade då att det är en väsentlig del av alkoholpolitiken att begränsa ungdomars tillgång till alkohol. En sänkt inköpsålder skulle få rakt motsatt effekt. Utskottet avstyrkte därför ett motionsförslag om sänkning av åldersgränsen.

Skatteutskottet har också avstyrkt liknande förslag, senast i betänkande SkU 1985/86:1 (s. 19) med hänvisning till sina tidigare ställningstaganden i frågan. Utskottet erinrade i betänkande SkU 1984/85:1 (s. 22) om att det tidigare uttalat att innan man övervägde att samordna inköpsåldern med myndighetsåldern man borde avvakta såväl erfarenheterna av mellanölets avskaffande som verkningarna av de 1977 beslutade alkoholpolitiska åtgärderna. Utskottet ansåg inte att man ännu i erforderlig omfattning kunnat begränsa ungdomens alkoholkonsumtion.

Alkoholhaltiga preparat

Motioner

I motion Sk804 (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag i syfte att stimulera ansvariga myndigheter och organisationer till att driva

återkommande informationskampanjer för att minska missbruk av alkoholhaltiga preparat (yrkande 1); att riksdagen hos regeringen begär att forskningen stimuleras till att få fram ofarliga tillsatser som ändå gör alkoholhaltiga preparat odrickbara (yrkande 2), samt att riksdagen hos regeringen begär att villkoren för försäljning av alkoholhaltiga preparat skärps (yrkande 3). Motionärerna förordar att en rad olika åtgärder vidtas för att stoppa förtäringen av alkoholhaltiga preparat, såsom informationskampanjer, och att all försäljning av alkoholhaltiga preparat sker över disk. I motion Sk801 (c) (delvis) hemställs att socialstyrelsen ges i uppdrag att utreda frågor om T-sprit m. m.

Bakgrund

De alkoholhaltiga preparat som missbrukas är framför allt konsumentprodukter som baserats på sprit (etanol, etylalkohol) och där etanolens fysikaliska och kemiska egenskaper utnyttjas. De vanligaste preparaten är brännvätskor, karburatorskydd och andra bilvårdsmedel samt rengöringsmedel och hårvatten.

Regler för hantering av alkoholhaltiga preparat finns i lagen (1981:161) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Socialstyrelsen har utfärdat särskilda verkställighetsföreskrifter (SOSFS 1978:70).

För införsel av alkoholhaltiga preparat fordras som regel tillstånd av socialstyrelsen. Försäljningen av preparaten är däremot fri. Samma regler som för handel i allmänhet gäller med ett undantag: Alkoholhaltiga preparat får inte säljas om det finns särskild anledning att anta att varan skall användas i berusningssyfte. Brott mot bestämmelsen är straffbelagt.

I princip skall alkoholhaltiga preparat vara denaturerade, dvs. ämnen skall tillsättas för att förhindra missbruk. Varan ges därigenom en avskräckande smak och lukt. Denatureringen får dock inte göra varan direkt hälsovådlig om den ändå förtärs. Preparatet måste också gå att använda till det avsedda ändamålet.

Alkoholhandelsutredningen föreslår i sitt slutbetänkande (se s. 4) att lagen om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat ersätts med en ny lag om handel med teknisk sprit och alkoholpreparat. Den föreslagna lagen innehåller materiellt sett i huvudsak oförändrade bestämmelser. Utredningens avsikt är att modernisera lagtexten och göra den mer överskådlig. En förändring jämfört med nuvarande lagtext är dock att det enligt förslaget inte krävs *särskild anledning* att anta att en vara är avsedd att användas i berusningssyfte för att det skall vara förbjudet att sälja den. Det räcker med att det finns anledning att anta detta. Ändringen motiveras inte närmare av utredningen.

Socialstyrelsen genomförde år 1983 en kommunenkät om missbruk av alkoholhaltiga preparat. Syftet med enkäten var bl. a. att få en översikt över situationen i hela landet och med detta som grund initiera åtgärder mot missbruket. Av enkätsvarn framkom att de flesta missbrukarna var män (90 %) över 25 år (95 %). En tredjedel av alla kommuner (101 st) hade sökt förebygga och/eller avhjälpa missbruket genom särskilda insatser.

Socialstyrelsen har vidare med anledning av att flera kommuner efterlyst

informationsmaterial framställt foldern Missbruk av alkoholhaltiga preparat, vilken kortfattat behandlar missbruk. Foldern har utformats på sådant sätt att dess ena sida kan användas som affisch i affärslokalen.

Socialstyrelsens hittillsvarande erfarenhet är enligt uppgift att enbart skriftlig information till försäljningsställena ger liten effekt. Kommuner som kombinerat skriftlig information med personliga besök och andra insatser, t. ex. Landskrona kommun, har däremot lyckats bra i sina strävanden att minska missbruket. I Landskrona, som genomförde en kampanj hösten 1981, lyckades man inom ett år få i stort sett alla butiker att sälja preparaten över disk eller förvara dem undanskymt. Alla de klienter som vid försökets början missbrukade T-röd upphörde med detta. Mot bakgrund av denna erfarenhet distribuerade socialstyrelsen den nämnda foldern till landets socialnämnder, trots att foldern i huvudsak riktar sig till handeln. Vidare har handelns olika branschorgan informerats.

Socialstyrelsen anordnade år 1984 ett s. k. rådslag rörande missbruk av alkoholhaltiga preparat med företrädare för socialvården, polisen, nykterhetsorganisationer m. fl.

Vid rådslaget konstaterades att det totala antalet missbrukare av alkoholhaltiga preparat kan uppskattas till 4 000 i landet och att de vanligaste preparaten är brännvätskor. Vidare konstaterades att det i allmänhet rör sig om personer med ett långt framskridet missbruk av såväl alkoholdrycker som tekniska alkoholprodukter. Motivet till att någon dricker dessa preparat i stället för varor från Systembolaget är främst det låga priset men också tillgängligheten. Socialstyrelsen har utgivit en rapport från rådslaget, PM 78/84.

Tidigare riksdagsbehandling

Socialutskottet behandlade i betänkande SoU 1983/84:20 (s. 19 f.) ett motionsyrkande om åtgärder för att förhindra inköp av alkoholhaltiga preparat i berusningssyfte. Utskottet sade sig dela motionärens uppfattning om nödvändigheten av att förhindra inköp i berusningssyfte av alkoholhaltiga preparat. Utskottet hänvisade dock till att socialstyrelsen redan arbetade aktivt på detta område och till att positiva resultat uppnåtts i det s. k. Landskronaprojektet. Utskottet fann det angeläget att socialstyrelsen följer upp resultaten härav och tar fortsatta initiativ för att förebygga missbruk. Utskottet ansåg det inte påkallat med något initiativ av riksdagen med anledning av motionen.

Snabbvinsatser

Motioner

Flera motionärer tar upp försäljningen av snabbvinsatser. I motion Sk801 (c) (delvis) yrkas förbud mot snabbvinsatser. I motion Sk808 (c) begärs förbud mot att sälja snabbvinsatser till ungdomar under 20 år (yrkande 1) och särskild beskattning av snabbvinsatser (yrkande 3). I motion Sk825 (fp) begärs förslag till åtgärder mot snabbvinsatser som innebär att alkohollagstiftningen inte kan kringgås eller saboteras.

I motionerna framhålls att försäljning av snabbvinsatser strider mot den allmänna målsättning för alkohollagstiftningen som riksdagen har slagit fast. Snabbvinsatser innebär en möjlighet för ungdomar under 20 år att få tillgång till alkohol. Staten går också miste om skatt.

Bakgrund

Att tillverka vin i hemmet med s. k. snabbvinsats har blivit vanligt förekommande sedan början av 1970-talet. Snabbvinsatser säljs i dagligvaruhandeln utan några restriktioner och kan köpas även av underåriga. De snabbvinsatser som säljs innehåller vanligtvis råsaft, jäst, jästnärsalt, medel för att avbryta jäsningsen och klarningsmedel. Vid tillverkningen erfordras tillsats av vatten och socker (3–6 kg per sats). Förfarandet är enklare än traditionell hemtillverkning och ger vanligen en färdig produkt på 2–3 månader.

Sifo har på uppdrag av socialstyrelsen 1982 gjort en intervjuundersökning om bl. a. hemtillverkning av vin. Samma fråga ställdes i en liknande undersökning 1980. Av de tillfrågade 1982 hade 19 % tillverkat vin i hushållet de senaste tolv månaderna. Drygt en tredjedel hade använt en s. k. snabbvinsats. Antalet personer som tillverkat vin i hemmet hade ökat något mellan 1980 och 1982. Andelen som använde snabbvinsats var dock lika stor vid båda frågetillfällena.

Vid utskottets hearing gjordes en jämförelse mellan Systembolagets försäljning av lättvin och hemtillverkningen av vin. Utifrån resultatet av Sifos undersökning (se ovan), där 19 % av de tillfrågade uppgav att de tillverkat vin i hushållet, beräknades att hemtillverkningen av vin uppgick till 25 miljoner liter 1982. Under samma tid sålde Systembolaget 75 miljoner liter lättvin. Var fjärde flaska var således hemtillverkad. Omkring en tredjedel av det hemtillverkade vinet beräknades vara gjort på snabbvinsats. Siffrorna är av naturliga skäl osäkra.

I undersökningen 1985 av skolungdomarnas alkoholvanor uppgav 5 % av eleverna i årskurs 9 att de tillverkat vin själva. Det framgår inte om de använt snabbvinsats.

De ovan beskrivna undersökningarna av värnpliktigas alkoholvanor (s. 5) berör också konsumtionen av hemtillverkat vin. På frågan om vilka drycker som användes i berusningssyfte svarade 7,6 % år 1984 och 7,1 % år 1985 att de drack snabbvin, medan 8,6 % resp. 8,3 % svarade annat hemgjort vin. Socialstyrelsen lät i januari och februari 1984 genomföra en kartläggning av snabbvinsmarknaden genom intervjuer med ett hundratal företagare i branschen. Därvid framkom bl. a. att försäljningen inom landet år 1983 uppgick till ca 530 000 snabbvinsatser. Av detta antal satser kan tillverkas ca 11 miljoner liter snabbvin.

Annonsering och annan reklam som avser alkoholdrycker och som vänder sig till konsumenter regleras genom lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker. Lagen har som grundregel att särskild måttfullhet skall iakttas vid marknadsföringen av alkoholdrycker – dvs. spritdrycker, vin, starköl och öl. Marknadsföring av snabbvinsatser för hemtillverkning av vin omfattas inte av alkoholreklamlagen. Däremot kan frågan huruvida en viss marknadsföringsåtgärd beträffande snabbvinsatser

är otillbörlig och därför bör förbjudas provas med tillämpning av marknadsföringslagen (1975:1418).

Alkoholhandelsutredningen tar i sitt slutbetänkande upp försäljningen av snabbvinsatser. Utredningen finner att det är önskvärt att söka få bort eller i vart fall begränsa snabbvinstillverkningen. Enligt utredningen är det dock inte någon framkomlig väg att införa någon form av förbud mot försäljningen eller användningen av vare sig sammanhållna snabbvinsatser eller olika beredningsämnen, då det finns risk för att en förbudslagstiftning skulle kringgå så lätt att den skulle framstå som meningslös.

Alkoholhandelsutredningen föreslår i stället att man försöker begränsa den marknadsföring som i dag förekommer. Utredningen föreslår dock inga förändringar i marknadsföringslagstiftningen beträffande snabbvinsatserna. Enligt utredningen bör myndigheter och andra organisationer som är verksamma på alkoholområdet försöka träffa frivilliga överenskommelser med företrädare för såväl detaljhandels- som postorderföretag för att få till stånd en begränsning eller nedtoning av marknadsföringen av snabbvinsatser.

Tidigare riksdagsbehandling

Reglerna om hemtillverkning av vin och de s. k. snabbvinsatserna har behandlats upprepade gånger i riksdagen, dock utan att leda till lagstiftning i frågan.

I proposition 1980/81:91 föreslogs vissa ändringar av reglerna i syfte att förbjuda försäljning och användning av snabbvinsatser. Förslaget innebar bl. a. att man vid hemtillverkning endast skulle få använda färska eller torkade frukter, bär, rabarber eller druvor och att förpackningar som innehöll två eller flera separat förpackade råvaror eller beredningsämnen för tillverkningen inte skulle få saluhållas.

Propositionen avsågs på förslag av skatteutskottet (SkU 1980/81:23). Utskottet ansåg att den föreslagna lagstiftningen var komplicerad och svårkontrollerbar och att det med hänsyn till olika omständigheter som redovisades i betänkandet knappast fanns något avgörande argument för det föreslagna förbudet.

Socialutskottet behandlade frågan senast i yttrande SoU 1984/85:1y, varvid följande anfördes (s. 5).

Utskottet delar den uppfattning som kommer till uttryck i motionerna att syftet med alkohollagstiftningen allvarligt motverkas genom den fria försäljningen av snabbvinsatser. Det var inte en sådan som avsågs när man ursprungligen tillät hemtillverkning av vin. Snabbvinet torde också medföra en inte oväsentlig höjning av totalkonsumtionen. Särskilt oroande är att en del av denna konsumtionsökning kan befaras avse ungdomar, som på detta sätt tidigt kan grundlägga alkoholproblem. Den omständigheten att det visat sig svårt att finna en lagteknisk lösning på problemet innebär alltså inte att man kan avstå från att försöka komma till rätta med den utbredda försäljningen av snabbvinsatser, särskilt sådan som sker till ungdomar under eller omkring 20 år. Utskottet förutsätter att regeringen i lämpligt sammanhang ånyo överväger denna fråga.

De svårigheter som är förenade med en lagstiftning av angivet slag hänger närmast samman med att alla de komponenter som ingår i snabbvinsatserna, med undantag av fruktsaften, normalt funnits att köpa i de affärer som tillhandahållit tillbehör för vanlig hemtillverkning av vin. Snabbvinsatsen innebär alltså bara att man gjort ett paket som innehåller saft, vissa kemikalier och en bruksanvisning. Utan tvivel underlättar vinsatserna hemtillverkningen av vin, särskilt som de numera saluförs i flertalet större varuhus och genom postorderfirmor, men det torde vara svårt att fastställa i vilken omfattning snabbvinerna bidragit till en ökad totalkonsumtion. Den i början snabbt ökande försäljningen av vinsatser synes numera ha avtagit. Verkställda undersökningar tyder på att snabbvinsatserna svarar för en tredjedel av hemtillverkningen av vin. Den som anskaffat utrustning för tillverkning av snabbvin kan vid ett förbud mot vinsatserna lätt övergå till ordinär hemtillverkning på samma sätt men med billigare råvara. Utskottet vill med dessa synpunkter inte försvara det kommersiella utnyttjandet av hemtillverkningsreglerna som snabbvinsatserna innebär utan endast framhålla svårigheterna att med bibehållen rätt till hemtillverkning av vin förbjuda saluförandet av vinsatser. Utskottet förutsätter att socialstyrelsen följer utvecklingen med uppmärksamhet och föreslår de åtgärder som påkallas härav.

I betänkande SkU 1985/86:1 (s. 17) uttalade skatteutskottet förståelse för uppfattningen att syftet med alkohollagstiftningen motverkas av försäljningen av snabbvinsatser och för oron över att ungdomar kan lägga grunden till alkoholproblem genom en enkel vintillverkning. Utskottet hänvisade dock bl. a. till att man tidigare konstaterat att det visat sig svårt att med bibehållen rätt till hemtillverkning förbjuda eller beskatta vintillsatserna. Utskottet pekade också på möjligheterna att ingripa mot olämplig marknadsföring när det gäller direktreklam till ungdomar under 20 år. Man ville även nämna det från alkoholpolitisk synpunkt diskutabla förhållandet att reklam- och marknadsföringsförbudet på alkoholområdet inte tillämpas i fråga om snabbvinsatser. Utskottet utgick liksom tidigare ifrån att problemen kommer att uppmärksammas, förutom av alkoholhandelsutredningen också av socialstyrelsen, konsumentverket och det alkohol- och narkotikapolitiska rådet. De aktuella motionerna avstyrktes.

Lagutskottet behandlade i betänkande L.U 1985/86:24 en motion om begränsning av marknadsföring av snabbvinsatser. Lagutskottet hänvisade till skatteutskottets ovan redovisade betänkande (SkU 1985/86:1). Lagutskottet hade inhämtat att alkoholhandelsutredningen skulle komma att ta upp frågan. Med hänsyn härtill ansåg lagutskottet inte något uttalande från riksdagens sida påkallat.

Hembränning

Motioner

I motionerna Sk808 (c) yrkande 4 och Sk826 (fp) begärs åtgärder för att motverka hembränning. I den senare motionen föreslås ett tillkännagivande om ökade insatser för att säkerställa att lagen om tillverkning av drycker följs

(yrkande 1), en översyn av lagen (yrkande 2) och en kampanj mot hembränning (yrkande 3). Motionärerna anför att tillbehör för hembränning säljs öppet bl. a. via postorder.

Bakgrund

Regler om tillverkning av alkoholdrycker finns i lagen (1977:292) om tillverkning av drycker. Till lagen har socialstyrelsen meddelat verkställighetsföreskrifter (SOSFS 1977:99).

Spritdrycker får endast tillverkas av Vin- och Spritcentralen. Framställning av vin, starköl och öl klass II kräver tillstånd av socialstyrelsen om det inte är fråga om tillverkning i hemmet för eget behov.

Den som saknar tillstånd får inte importera, tillverka, överlåta eller inneha destillationsapparat eller föremål som är avsett att ingå i en sådan apparat (18 §). Den som innehar aktivt kol eller annat renings- eller filtreringsmedel får inte sälja detta, om han insett eller bort inse att varan skulle komma till användning vid rening av olovligen tillverkad sprit eller vid olovlig rening av teknisk sprit o. d. (19 §).

Överträdelse av reglerna är förenat med straffansvar. Den som olovligen tillverkar sprit kan dömas till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, är straffet fängelse i högst fyra år (27 §).

Årligen upptäcker polisen hundratals fall av hembränning, vanligen i mindre skala. Antalet hembränningsbrott som kommit till polisens kännedom under 1985 uppgick till 853. Motsvarande siffror 1983 och 1984 var 921 resp. 802. Om förändringarna beror på polisens aktivitet eller förändringar i förekomsten av hembränning har inte undersökts.

På uppdrag av Systembolaget har Sifo 1985 gjort en undersökning rörande hembränning. Undersökningsresultatet har ännu inte publicerats. Liknande frågor har också ställts 1974, 1976, 1980 och 1982. Med ledning av svaren har försök gjorts att uppskatta omfattningen av hembränning i landet. Av vad som kan utläsas har omfattningen ökat sedan 1970-talet, men befinner sig på samma nivå 1982 och 1985. En klar tendens är att inställningen till hembränning fortsätter att bli alltmer tolerant. I den senaste undersökningen ansåg endast en tredjedel av de tillfrågade att det var ett mycket allvarligt brott att själv tillverka spritdrycker.

Vid olovlig tillverkning av spritdrycker används vanligen jäst avsedd för bakning. En metod att mäta hembränningens omfattning är att jämföra förbrukningen av hushållsjäst med mjölförbrukningen. Metoden anses ha stora brister. Under år 1980 till 1982 har kvoten jäst/mjöl visat ökande tendens, vilken upphörde 1982 och minskade 1984 (prel. uppgifter från CAN).

Vid olovlig tillverkning av sprit används ofta aktivt kol för att rena spriten. Aktivt kol kan också användas för att ta bort denatureringsmedel från alkoholhaltiga preparat.

Alkoholhandelsutredningen tar upp problemet med hembränning i sitt slutbetänkande. Utredningen anser det obestridligt att olovlig sprittillverkning förekommer i betydande omfattning och att det mesta tyder på att hembränningen ökat under de två senaste decennierna men att en viss

stabilisering skett under senare år. Av intervjuundersökningarna om hembränning (se ovan) drar man slutsatsen att det höga priset på alkoholdrycker är orsak till den ökande hembränningen. En bidragande orsak kan vara att metoderna för framställning förfinats.

Utredningen har inhämtat från företrädare för socialstyrelsens alkoholbyrå att förbudet i 19 § lagen om tillverkning av drycker (se s. 19) mot överlåtelse av aktivt kol i vissa fall inte fått avsedd effekt. Aktivt kol säljs i stora mängder från varuhus, bensinstationer och färgaffärer, uppenbarligen för att i huvudsak användas vid illegal sprittillverkning.

Utredningen anser att det behövs ytterligare insatser för att komma till rätta med hembränningen. Man föreslår därför att reglerna för hantering av aktivt kol skärps. Enligt förslaget skall det krävas tillstånd för att importera, tillverka eller överlåta aktivt kol.

Tidigare riksdagsbehandling

Straffen för illegal alkoholhantering höjdes av riksdagen vid riksmötet 1980/81. Året därefter behandlade skatteutskottet en motion med yrkande om åtgärder mot hembränning (SkU 1981/82:50 s. 10). Utskottet ansåg sig i och för sig inte ha något att erinra mot resonemangen i motionen men avstyrkte denna mot bakgrund av att straffen höjts året innan.

Skattefri införsel och försäljning

Motioner

I två motioner, Sk806 (fp) och Sk823 (c) yrkande 5, föreslås avskaffande av den skattefria försäljningen och införseln för resande. I tre motioner, Sk506 (m), Sk537 (m) yrkande 2 och Sk811 (m), vill motionärerna tillåta skattefri försäljning vid ankomst till flygplats (ankomstförsäljning).

Bakgrund

Resande som kommer till Sverige får införa vissa varor fritt från tull, skatt och andra avgifter. Vanligtvis får den som fyllt 20 år också medföra viss kvantitet alkoholdrycker.

Det har inte gjorts någon omfattande undersökning av hur mycket alkoholdrycker som resande årligen för in i landet. De uppgifter som finns är av äldre datum och något osäkra. Socialstyrelsen redogör i sin rapport "Alkoholvanor", Socialstyrelsen redovisar 1984:31, dels för generaltullstyrelsens uppskattning av den totala volymen av privatimporterade alkoholhaltiga drycker 1979, dels för Systembolagets uppskattning 1970. Generaltullstyrelsens bedömning var att det 1979 infördes 5–6 miljoner liter spritdrycker och 4–5 miljoner liter vin, vilket motsvarar 8–10 % av den registrerade spritförsäljningen och 5–6 % av vinförsäljningen. Systembolagets uppskattning för 1970 var ca 3 miljoner liter starksprit, vilket motsvarar 6–10 % av den registrerade försäljningen. Siffrorna tyder på att resandeförseln av alkoholhaltiga drycker sannolikt ökat under 1970-talet.

Nordiska rådet har flera gånger behandlat frågor om utformningen av den skattefria införseln av alkohol. Rådet rekommenderade 1981 regeringarna i de nordiska länderna att genom samfällt uppträdande på internationellt plan verka för enhetliga regler som innebär begränsningar i rätten att tullfritt införa skattefria alkoholvaror (rekommendation nr 26/1981).

Rekommendationen behandlades i en särskild arbetsgrupp under ministerrådet. I arbetsgruppen deltog experter från de berörda departementen i de olika länderna. Arbetsgruppen avgav 1982 en rapport. I rapporten pekas bl. a. på att de nordiska länderna till en viss grad har olika restriktioner på området och i övrigt olika inställning till alkoholpolitiken. Enligt arbetsgruppens åsikt finns det inte något internationellt forum där en diskussion i rekommendationens syfte framgångsrikt kan föras. Den internationella utvecklingen kommer antagligen att gå mot en större liberalisering. Det är en förutsättning att ett nordiskt land överlägger med de övriga nordiska länderna innan begränsningar införs i rätten att tullfritt införa alkoholvaror. Arbetsgruppens slutsats var att det kommer att vara förenat med betydande svårigheter att uppfylla rekommendationen.

Ministerrådet avgav i november 1985 en rapport till Nordiska rådet med redogörelse för vidtagna åtgärder. Det föreslogs att frågan skulle avskrivas. Detta godtogs dock inte varför rekommendationen fortfarande är aktuell. Nordiska ministerrådet väntas avge nytt meddelande inför nästa session.

Nordiska rådet har numera också behandlat en fråga om ankomstförsäljning på flygplatserna men har inte funnit anledning att vidta någon åtgärd.

Tidigare riksdagsbehandling

Socialutskottet behandlade frågan om skattefri införsel i yttrande SoU 1984/85:1y s. 7. Utskottet uttalade då att man delade den uppfattning som tidigare uttryckts av skatteutskottet att dessa frågor i första hand borde behandlas mera övergripande i ett internationellt perspektiv och att ensidiga åtgärder från Sveriges sida tedde sig svåra att genomföra. Vidare hänvisades till att frågan fortfarande var aktuell i Nordiska rådet.

Skatteutskottet anförde följande i sitt betänkande SkU 1984/85:1 s. 26.

Utskottet har i olika sammanhang uttalat oro för den betydande ökning av den skattefria resandeförseln som ägt rum under senare decennier på grund av charterresornas och färjetrafikens expansion och även förordad begränsningar av möjligheterna att utnyttja färjetrafiken för olovlig skattefri införsel.

— — —

Utskottet har från de angivna utgångspunkterna större förståelse för kravet att beskatta all resandeförsel men är samtidigt medvetet om att en sådan åtgärd knappast kan räkna på stöd från någon bredare opinion. Vid tidigare behandling av motsvarande yrkanden har utskottet också framhållit angelägenheten av att söka nordiska samförståndslösningar på detta problem. Framhållas bör dock att möjligheterna att nå sådana lösningar synes vara begränsade. Under sådana förutsättningar anser utskottet att en fullständig avveckling av resandeförseln för i Sverige bosatta personer endast kan bli aktuell om den alkoholpolitiska situationen förvärras så att man måste överväga att införa ett ransoneringssystem.

Den skattefria införseln var aktuell även i betänkande SkU 1985/86:1 (s. 18). Skatteutskottet hänvisade i betänkandet till tidigare uttalande och avstyrkte den aktuella motionen. I samma betänkande behandlades också yrkanden om s. k. ankomstförsäljning på flygplatser. Motionerna avstyrktes med hänvisning bl. a. till att även denna fråga är aktuell i Nordiska rådet.

SoU 1986/87:2y

Handel och servering

Motioner

I motion Sk810 (s) tas frågan om *etablering av systembutiker* upp. Motionärerna vill ha etablering i snabbare takt. Butik bör etableras i alla kommuner som inte har butik och önskar sådan.

I tre motioner vill man ha ändrade *regler för serveringstillstånd*. I motion Sk802 (m) anser motionärerna att hänsyn inte skall tas till ekonomisk misskötsamhet vid bedömning av om serveringstillstånd skall meddelas. I motion Sk829 (m, fp, c) anføres att beslut om serveringstillstånd inte skall fattas enbart på grund av misstanke om skattebrott utan först sedan dom fallit. I motion Sk819 (m), vill motionärerna att de fasta teatrarna skall få servera öl och vin under paus i pågående föreställning.

Tidigare riksdagsbehandling m. m.

Beträffande *etablering av systembutiker* uttalade socialutskottet i yttrande SoU 1984/85:1y, s. 6 att man endast ville framhålla att servicesynpunkterna inte får göra att de alkoholpolitiska målen kommer i skymundan.

Skatteutskottet förordade att riksdagen gjorde ett tillkännagivande beträffande etablering av systembutiker i betänkande SkU 1984/85:1 (s. 21 f):

Systembolaget har efter 1977 års alkoholpolitiska beslut, då nu gällande riktlinjer för butiksetableringen fastställdes, beslutat om nyetablering i 19 kommuner. Sex av dessa kommuner har dock ännu inte hunnit få någon butik. Det kan i sammanhanget konstateras att bolaget i överensstämmelse med gällande tilläggsavtal med staten prioriterat glesbygdskommuner med långa avstånd till närmaste butik.

Utskottet finner att bolagets etableringspolitik står i god samklang med riksdagens uttalanden i frågan, men Systembolaget bör vid sin fortsatta etableringspolitik enligt utskottets mening vara oförhindrad att något öka etableringstakten. Härvid bör bolaget tillgodose önskemål som inte enbart grundas på avstånd till närmaste butik utan även beakta befolkningstätheten i kommunerna och deras centralorter. Samtidigt måste givetvis serviceönskemålen avvägas mot de företagsekonomiska synpunkter som bolaget skall iaktta i sin verksamhet. I vissa fall kan etablering i folkrika kommuner motiveras med att man därigenom lättar på trycket i närmaste butiksört. Utskottet finner alltså att motionärernas önskemål till viss del kan tillgodoses inom ramen för gällande tilläggsavtal mellan staten och Systembolaget rörande butiksetableringen. Med hänsyn till att vad utskottet här uttalat innebär en viss uppmjukning av tolkningen av nu gällande regler finner utskottet det motiverat att riksdagen ger regeringen detta till känna.

Såväl social- som skatteutskottet har avstyrkt motioner om ändrade regler för *serveringstillstånd* med hänvisning till att dessa frågor omfattats av alkoholhandelsutredningens uppdrag (SoU 1984/85:1y, SkU 1984/85:1 och 1985/86:1).

SoU 1986/87:2y

Alkoholhandelsutredningen har i sitt första betänkande (SOU 1985:15) tagit upp reglerna för *serveringstillstånd* (jfr ovan s. 4). Utredningen föreslår att det nuvarande regelsystemet skall kvarstå i huvudsak. Det innebär bl. a. att tillstånd liksom i dag kan vägras om sökanden har gjort sig skyldig till ekonomiska oegentligheter eller om han inte har förutsättningar att sköta den tilltänkta rörelsen.

Alkoholfri representation

Motion

I motion Sk823 (c) yrkande 4 hemställs att riksdagen uttalar att all offentlig representation skall vara alkoholfri.

Tidigare riksdagsbehandling

Socialutskottet uttalade i sitt betänkande SoU 1979/80:31 (s. 21) 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 alkoholhaltiga drycker i representationssammanhang. Utskottet ansåg att en restriktiv inställning från statens sida då det gäller alkohol i representationssammanhang var ägnad att påverka landstings- och primärkommuner till motsvarande återhållsamhet på området.

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

Frågan om statlig representation behandlades på nytt av socialutskottet i yttrande SoU 1982/83:7y (s. 5 f) varvid utskottet anförde följande:

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 alkoholanvändningen 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.

SoU 1986/87:2y

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.

Vid behandlingen i skatteutskottet av den aktuella motionen förelåg delade meningar. Reservanterna, vilkas hemställan bifölls av kammaren, instämde i vad socialutskottet anfört om att det tidigare uttalandet varit alltför stelbent och att det fanns anledning till viss uppmjukning. Reservanterna framhöll att i flertalet fall alkoholhaltiga drycker över huvud taget inte torde behöva serveras. Vid de tillfällen när detta kan anses motiverat är det väsentliga att konsumtionen är måttfull, medan det däremot inte är helt avgörande om det är spritdrycker eller vin som serveras (SkU 1982/83:47, majoriteten s. 14 f. och reservation s. 22).

Alkoholhalten i öl

Motion

I motion Sk822 (m) föreslås att alkoholhalten i öl klass II höjs till 3,2 viktprocent.

Tidigare riksdagsbehandling

Riksdagen har många gånger behandlat motioner om hur hög alkoholhalt som skall tillåtas i öl som får säljas i den allmänna handeln. Nuvarande gräns är högst 2,8 viktprocent. I motionen yrkas att gränsen skall höjas till 3,2 viktprocent. Tidigare år har yrkats att gränsen skall höjas till 3,6 viktprocent, dvs. man har velat återinföra mellanölet.

Socialutskottet anförde beträffande återinförande av s. k. mellanöl i yttrande SoU 1984/85:1y (s. 9) att när mellanölet förbjöds från den 1 juli 1977 det helt avgörande argumentet härför var ungdomens missbruk av mellanöl. Mellanölet hade visat sig vara en inkörsport för alkoholkonsumtion i allt lägre åldrar (se vidare SkU 1975/76:64 s. 7–11). Enligt utskottets mening talade de alkoholpolitiska skälen fortfarande mycket starkt mot att tillåta allmän försäljning av mellanöl.

Skatteutskottet anförde med anledning av samma motion i betänkande 1984/85:1 (s. 23) att erfarenheterna under mellanölstiden visade ett ökande missbruk bland ungdom i allt lägre åldrar. Utskottet fann inte skäl att åter utsätta ungdomen för de risker mellanölet kunde medföra.

Påföljande år behandlade skatteutskottet på nytt ett yrkande om mellanöl i betänkande SkU 1985/86:1 (s. 20). Utskottet avstyrkte yrkandet med samma motivering.

Motioner

I två motioner, Sk809 (fp) och Sk814 (fp) yrkande 3, behandlas *sambandet mellan konsumentprisindex och priset på alkohol*. Motionärerna vill ha ett tillkännagivande om att alkoholvaror inte bör ingå vid framräkning av detta index.

I motion Sk350 (c) yrkande 5 yrkas att *skatten på alkohol skall höjas* så att priset stiger med 12 %.

Ett stort antal motioner tar vidare upp *utformningen av skatten på alkoholdrycker*. Det gäller motionerna Sk807 (m), Sk813 (s), Sk814 (fp), Sk818 (m), Sk820 (s), Sk827 (fp) och Sk828 (m). Motionerna syftar genomgående till att styra konsumtionen mot drycker med lägre alkoholhalt.

Bakgrund

Skatt på alkoholdrycker utgår enligt lagen (1977:306) om dryckesskatt. Skatten på spritdrycker och vin utgår med en grundavgift och en procentavgift. Grundavgiften för spritdrycker är per liter 1:10 kr. för varje hel volymprocent alkohol, dvs. den är relaterad till alkoholstyrkan. Grundavgiften för starkvin och lättvin är ett fast belopp per liter, 17:50 kr. resp. 7 kr. Procentavgiften för spritdrycker utgör 56 % och procentavgiften för vin 36 % av detaljhandelspriset exkl. mervärdesskatt. Skatten på öl och läskedrycker utgår med ett fast belopp per liter som för närvarande är 40 öre för lättöl, 2:20 kr. för öl klass II, 7:20 kr. för starköl, 40 öre för kolsyrad läskedryck och 20 öre för annan läskedryck. Den senaste skattehöjningen trädde i kraft den 3 december 1984.

Prisförändringar på alkohol sker – förutom när skatten höjs – när Systembolaget finner anledning att justera priserna på grund av ändrade kostnader. Under tiden den 2 december 1984–den 30 juli 1986 har priserna höjts med i genomsnitt 3,5 %. Konsumentprisindex har under samma tid stigit med 7,6 %. Den största prisökningen har varit på vin. Lättvin totalt ökade med 7,6 % varvid dock vissa dyrare viner (bordeaux, bourgogne, rhenvin, champagne m. m.) steg betydligt mer. Den stora gruppen s. k. övriga lättviner – 83,2 % av försäljningsvolymen – steg med 6,5 %. Starkvin ökade med 5,1 %. Sprit ökade endast med 1,2 %. (Uppgifter lämnade av Systembolaget vid utskottets hearing.)

Konsumentprisindex beräknas av statistiska centralbyrån (SCB) enligt principer som har fastställts av riksdagen och regeringen. Indexet är avsett att mäta prisutvecklingen för hela den privata inhemska konsumtionen. Målsättningen är att alla delar av den privata konsumtionen skall vara representerade i konsumentprisindex. För närvarande ligger vissa mindre områden, framför allt på tjänsteområdet, utanför beräkningarna. Det gäller t. ex. sådant som bank- och försäkringstjänster, juridiska och kamerala tjänster och resebyråttjänster. Arbeta pågår för att även dessa delar skall inkluderas.

Praktiskt tillgår indexberäkningarna så att priser mäts för ett urval av ca 340 s. k. representantvaror och tjänster. Hur mycket alkoholdrycker påver-

kar index varierar något från år till år. Det s. k. vägningstalet för 1986 för försäljning av alkoholhaltiga drycker utgör 35 promille.

SoU 1986/87:2y

Konsumentprisindex används bl. a. vid framräkande av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Tidigare riksdagsbehandling

I de riktlinjer för alkoholpolitiken som antogs av riksdagen 1977 ingår att priset på alkohol skall utnyttjas som ett instrument för att nedbringa konsumtionen och att försäljningen skall ske i kontrollerade former.

Socialutskottet anförde i yttrande SoU 1982/83:7y följande beträffande prisinstrumentet som medel att sänka konsumtionen (s. 4):

Utskottet vill därvid också framhålla betydelsen av att aktivt utnyttja prisinstrumentet för att tvinga tillbaka konsumtionen. Att priset på alkohol-drycker 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.

Skatteutskottet behandlade i betänkande SkU 1984/85:1 en motion motsvarande Sk815 (fp) yrkande 3 om sambandet mellan alkoholpriserna och konsumentprisindex. Utskottet anförde därvid följande (s. 20):

I yrkande 4 i nyssnämnda motion tas upp en annan av riksdagen tidigare behandlad fråga, nämligen sambandet mellan konsumentprisindex (KPI) och alkoholbeskattningen. Utskottet har vid sin tidigare behandling av motsvarande yrkanden framhållit att det saknas anledning att befara att alkoholpriserna mera bestående skall ligga under KPI. Det är enligt utskottets mening angeläget att understryka vikten av att alkoholbeskattningen ändras i sådan takt att alkoholpriserna inte ligger efter KPI-utvecklingen. Utskottet finner inte skäl att tillstyrka yrkande 4 i motion 2100 i den mån yrkandet inte är tillgodosett genom vad utskottet här uttalat.

I betänkandet SkU 1984/85:12, i samband med att skatten på alkohol höjdes, hänvisade skatteutskottet till sitt tidigare yttrande samt anförde att uttalandet om vikten av att beskattningen ändras i sådan takt att priserna inte ligger efter utvecklingen av konsumentprisindex skall ses som ett minimikrav och inte innebär något hinder mot högre höjningar. Med hänsyn till de tendenser till ökning av den oregistrerade konsumtionen genom hembränning, hemtillverkning av vin och smuggling m. m. som konstaterats under senare år fanns det enligt utskottets mening anledning att undvika mer drastiska prishöjningar på alkoholvarorna. Utskottet framhöll att i prispolitiken måste fördelarna av de konsumtionsdämpande effekterna vägas mot riskerna för en ökning av den oregistrerade konsumtionen.

Så sent som i maj 1986 behandlade skatteutskottet tre motioner om alkoholbeskattningen (SkU 1985/86:50 s. 59 f.). I motionerna yrkades bl. a. att skatten skulle höjas och att riksdagen skulle uttala att möjligheterna att eliminera effekterna av sambandet mellan alkoholpriserna och konsumentprisindex borde prövas. Utskottet framhöll att de målsättningar som

riksdagen lagt fast för alkoholpolitiken givetvis skall fullföljas. Det borde dock enligt utskottets uppfattning liksom hittills närmast ankomma på regeringen att ta ställning till frågan om en lämplig tidpunkt för kommande skattehöjningar och att i detalj utforma de förslag som kan anses aktuella. Motionerna avstyrktes.

Finansutskottet behandlade i betänkande FiU 1983/84:4 ett yrkande om tillkännagivande av vad som anfördes i motionen om vikten av att index som påverkar löner, pensioner m. m. rensas från påverkan av skatter och priser på alkohol och tobak. Finansutskottet anförde att det vid sidan av konsumentprisindex finns ett s. k. nettoprisindex. I detta har inverkan från indirekta skatter (bl. a. alkohol- och tobaksskatter) m. m. rensats bort. Det är också möjligt att konstruera ett index där prisförändringarna på konsumtionen exkl. alkohol och tobak ingår. Utskottet uttalade vidare att det av det anförda framgick att det dels redan finns index som inte påverkas av förändringar i alkoholbeskattningen, dels går att konstruera andra index som inte innefattar alkoholpriser. Således kan de alkoholpolitiska önskemålen i motionen tillgodoses på olika sätt. Mot denna bakgrund avstyrkte utskottet motionen.

Utskottet

Det utbredda bruket av alkohol är sedan lång tid vårt lands största sociala och medicinska problem. 6 000–7 000 människor beräknas varje år dö i vissa alkoholrelaterade diagnoser. Omkring 300 000 personer beräknas använda alkohol i sådan utsträckning att det allvarligt påverkar deras arbete, familjeliv och hälsa. Alkoholen har också indirekta skadeverkningar för missbrukarnas familjer och omgivning.

Alkoholbruket medför även stora kostnader för samhället i form av produktionsbortfall, utgifter för sjukvård och sociala insatser, skador till följd av olyckor och kriminalitet m. m. Olika försök har gjorts att uppskatta dessa kostnader. En beräkning, som avsåg år 1981, har angett en totalkostnad om 50 miljarder kronor. Andra senare beräkningar tyder på ännu högre kostnader (se vidare s. 7 f.). Alkoholens del i de samlade hälso- och sjukvårdskostnaderna är i vart fall betydande. Enligt en beräkning skulle alkoholen vara orsak till 5–10 % av de totala kostnaderna för hälso- och sjukvården, vilka år 1983 uppgick till 63,4 miljarder.

Många olika åtgärder har prövats för att minska såväl bruket som missbruket av alkohol. Hit hör begränsningar i alkoholens tillgänglighet, prishöjande skatter samt opinionsbildande insatser.

Den s. k. motboken avskaffades genom riksdagsbeslut 1954. Fram till dess gällde att spritinköp endast fick ske mot motbok, vilken kunde erhållas tidigast vid 21 års ålder. I praktiken tillämpades en 25-årsgräns. Kvinnor hade i allmänhet inte motbok. Rätten till motbok var inte ovillkorlig utan beroende på individuell prövning, varvid bl. a. beaktades inte endast sökandens nykterhetsförhållanden utan även sociala och ekonomiska förhållanden (se vidare s. 9 f.). Vid motbokens avskaffande gällde en tillfällig inköpsgräns på tre liter spritdrycker per kalendermånad (tidigare fyra liter).

För vin gällde ingen generell begränsning. Starköl var förbjudet.

År 1977 antog riksdagen ett samlat alkoholpolitiskt program vilket byggde på förslag från den år 1965 tillsatta alkoholpolitiska utredningen (APU). Tonvikten låg på socialpolitiska insatser i vid mening och ökade resurser till förebyggande åtgärder och opinionsbildning. Målsättningen angavs vara att begränsa den totala, alltför höga alkoholkonsumtionen och att komma till rätta med alkoholmissbruket. Något preciserat mål för sänkningen av konsumtionen fastställdes dock inte. Riksdagen har härefter under en följd av år avslagit motionsyrkanden om ett sådant preciserat delmål (se senast SkU 1985/86:1 s. 16). I propositionen om utvecklingslinjer för hälso- och sjukvården (prop. 1984/85:181) erinrade emellertid statsrådet Sigurdson om det av Världshälsoorganisationen angivna målet om en minskning av alkoholkonsumtionen med 25 % fram till år 2000. Statsrådet uttalade (prop. s. 69) att hon ansåg detta vara en angelägen målsättning. Något formellt förslag i denna del framlades dock inte i propositionen.

Alkoholkonsumtionen steg kontinuerligt efter avskaffandet av motboken och det samtidiga upphävandet av starkölsförbudet för att kulminera år 1976, då försäljningen uppgick till 7,70 liter per person och år mot 4,92 liter år 1954. Därefter minskade försäljningen för att år 1984 uppgå till 6,01 liter, motsvarande 1966 års nivå. Under år 1985 skedde ånyo en liten ökning (till 6,06 liter). Denna utveckling har fortsatt under första halvåret 1986.

Våra kunskaper om alkoholens skadeverkningar har stegvis vidgats. Den alltjämt höga konsumtionen, som dessutom ökat något, inger mot denna bakgrund stark oro. Särskilt allvarligt från skadesynpunkt är att det fortfarande finns så många skolungdomar som missbrukar alkohol. De uppgifter som framkommit i 1985 års skolungdomsundersökning tyder på att omkring 5 000 elever i årskurs 9 dricker systemvaror minst en gång i veckan. Dessa uppgifter är uppseendeväckande mot bakgrund av den 20-årsgräns som gäller för inköp av systemvaror.

Enligt utskottets mening är det därför angeläget att ånyo lyfta fram alkoholfrågorna i blickpunkten på samma sätt som skedde år 1977 och därigenom skapa en ökad medvetenhet om alkoholens skadeverkningar och förståelse för behovet av alkoholpolitiska åtgärder. Den inledda nya ökningen av alkoholkonsumtionen måste åter vändas till en minskning med sikte på det av Världshälsoorganisationen angivna målet, som är en 25-procentig minskning av totalkonsumtionen fram till år 2000.

När det gäller valet av åtgärder konstaterar utskottet att 1977 års alkoholpolitiska beslut, vilket innehöll ett samlat alkoholpolitiskt program med tonvikt på socialpolitiska insatser i vid mening, följdes av en nedåtgående trend i alkoholkonsumtionen. Flera orsaker kan ha medverkat härtill, bl. a. den ekonomiska utvecklingen. Nedgången tyder emellertid också på att den då beslutade politiken var riktig och på att en kraftig satsning på socialpolitiska insatser och opinionsbildning är ett verksamt medel för att få ned alkoholkonsumtionen. Intentionerna i det tidigare riksdagsbeslutet bör därför fullföljas. Alla medel som kan bidra till en varaktig sänkning av alkoholkonsumtionen måste utnyttjas. Ett sådant medel är prisinstrumentet, vilket utskottet återkommer till i det följande. Vidare kan nämnas åtgärder riktade mot langning och hembränning.

Många efterlyser emellertid också direkta restriktionsåtgärder, såsom ransonering.

En tänkbar effekt av en allmän inköpsbegränsning vore att färre "normala" alkoholkonsumenter skulle komma att fastna i missbruk, även om de redan etablerade alkoholmissbrukarna inte lät sig påverkas. Redan den omständigheten att antalet nytillkommande missbrukare minskade vore dock så väsentlig att utskottet har förståelse för att många ser en inköpsbegränsning som motiverad. Samtidigt talar många andra skäl mot införande av en sådan. Erfarenheterna från motbokstiden visar att det inte är lätt att utforma regler som fyller de alkoholpolitiska syftena utan att bli krångliga eller ge utrymme för godtyckliga bedömningar. Inte heller är det möjligt att nu upprätthålla regler som innebär att vissa grupper av konsumenter får lägre tilldelning än andra. En ofta anförd invändning är vidare att en viss tillåten konsumtionsmängd kan uppfattas som att det är ofarligt att konsumera alkohol upp till denna gräns och därmed i vissa fall uppmuntra till i stället för att avskräcka från alkoholkonsumtion. En särskild svårighet i det sammanhanget är också hur lågt en inköpsgräns skulle sättas. Om begränsningen skulle drabba även en mera måttfull alkoholkonsumtion skulle den ha svårt att få stöd hos allmänheten. Å andra sidan kan en alltför högt satt gräns göra åtgärden mer eller mindre verkningslös och skapa utrymme för handel med icke utnyttjade ransoner m. m.

Som tidigare påpekats av skatteutskottet (se s. 11) är det risk att svårigheterna med en alkoholoransonering kan komma att dominera så att det skapas negativa attityder mot alkoholpolitiska strävanden överlag. Detta måste undvikas. Utskottet anser det utomordentligt viktigt att inte ge underlag för en sådan negativ opinionsbildning. Alkoholpolitiken måste ses som en gemensam strävan, grundad på väl belagd medicinsk och social erfarenhet, inte som krångel och onödig kontroll.

Det anförda gör att utskottet inte kan se en allmän inköpsbegränsning annat än som en sista utväg att komma till rätta med en oacceptabelt hög alkoholkonsumtion. I nuläget är det i första hand andra åtgärder som bör komma till användning, främst för att sprida kunskaperna om alkoholens medicinska skadeverkningar och för att hindra att ungdomar grundlägger ett bruk av alkohol. Utskottet avstyrker sålunda de motionsförslag som syftar till att nu införa någon form av inköpsbegränsning eller försök med sådan verksamhet (motionerna Sk812 (c), Sk823 (c), Sk830 (fp) och Sk832 (m) i motsvarande delar).

Den omständigheten att alkoholkonsumtionen som nämnts nyligen åter börjat öka gör emellertid att det i dagsläget inte är tillräckligt att enbart fortsätta med hittillsvarande upplysnings- och opinionsbildningsverksamhet. Hemmen och föräldrarna har ett grundläggande ansvar att medvetandegöra barn och ungdomar om alkoholens skadeverkningar. Därutöver krävs nu en snabb och effektiv informationskampanj för att dra allmänhetens uppmärksamhet till alkoholfrågorna och för att ånyo vända utvecklingen. Statsmakterna bör vara beredda att ta sitt ansvar för att initiera och stimulera en sådan särskild insats. Utskottet noterar i det sammanhanget att man inom det alkohol- och narkotikapolitiska rådet diskuterat en ny central insats liknande

de rikskampanjer som tidigare genomförts. Mot bakgrund av de aktuella konsumtionssiffrorna anser utskottet det angeläget att en sådan snarast kommer till stånd. Folkrörelserna måste engageras och ta en viktig del i denna kampanj, som måste bygga på en bred samverkan mellan myndigheter och frivilliga organisationer. Skolan spelar en annan viktig roll och måste ta ett särskilt ansvar för den upplysning som riktar sig till skolungdom. Informationsinsatsen bör bl. a. sprida kunskap om de rent medicinska skadeverkningarna av alkohol och därigenom skapa ökad förståelse för den svenska alkoholpolitiken. Massmedia, främst TV, har stor genomslagskraft och bör självfallet användas för informationsspridningen. Ett viktigt syfte bör vidare vara att skapa en alkoholfri miljö för barn och ungdomar genom särskild information till föräldrar och till alla som arbetar med barn- och ungdomsfrågor. Utskottet vill i det sammanhanget erinra om riksdagens ofta uttalade stöd för alternativ nöjesverksamhet i alkoholfri miljö (se bl. a. SoU 1984/85:14 s. 6).

Förutom de opinionsbildande insatserna finns det enligt utskottets mening skäl att ägna särskild uppmärksamhet åt prisutvecklingen på alkoholdrycker som en faktor av stor betydelse för konsumtionen. Utskottet noterar i det sammanhanget att priserna på alkohol bara delvis följt med i den allmänna prisutvecklingen. Priserna på billigare lättviner och på starköl – varugrupper som svarar för en stor andel av alkoholkonsumtionen – har sålunda stigit något mindre än konsumentprisindex. När det gäller starksprit, där konsumtionen domineras av brännvin och gin, har prisökningen varit väsentligt lägre än konsumentprisindex. Alkoholpolitiska skäl talar enligt utskottet mening starkt emot att alkoholpriserna tillåts släpa efter på detta sätt och därigenom uppfattas som relativt sett lägre än tidigare. En prishöjning är sålunda motiverad.

Utskottet anser samtidigt att det finns skäl att beakta att plötsliga kraftiga prishöjningar på alkohol kan leda till ökad hembränning. Enligt utskottets mening bör man bl. a. därför sträva efter att komma ifrån nuvarande system med en uppmärksam diskussion kring prishöjningarna, vilka för närvarande företas i större steg med förhållandevis långa tidsintervall. Önskvärt vore att alkoholpriserna kunde höjas på ett mera kontinuerligt sätt så att de följde den allmänna prisnivån utan dramatiska förändringar. Den alkoholpolitiska debatten kunde då koncentreras på andra insatser i stället för att på ett överdrivet sätt kretsa kring prisfrågorna. Utskottet anser det angeläget att regeringen i lämpligt sammanhang överväger möjligheterna till ändrade regler på detta område. Utskottet vill också framhålla önskvärheten av att de alkoholpolitiska synpunkterna får ett mera direkt inflytande på beskattningen av alkoholdrycker, vilken utskottet menar bör ses och användas som ett alkoholpolitiskt instrument mera än som en statsfinansiell inkomstkälla.

I detta sammanhang vill utskottet också beröra det problem som ligger i att alkoholpriserna ingår i konsumentprisindex, varigenom en alkoholpolitiskt betingad höjning av alkoholpriserna kommer att påverka avtalsförhandlingar och inflation. Det vore självfallet önskvärt med ett system som gjorde det möjligt att renodla de alkoholpolitiska synpunkterna på beskattningen utan att behöva beakta nationalekonomiska sidoeffekter. Som tidigare konstate-

rats av finansutskottet (se ovan s. 27 f.) är det fullt möjligt att konstruera index som inte innefattar alkoholpriser. Enligt utskottets mening bör detta övervägas.

En viktig fråga för den framtida alkoholpolitiken är om vi på alla punkter har tillräckliga kunskaper för att kunna hantera alkoholproblemen. Utskottet vill i denna del framhålla att det visserligen finns ett omfattande kunskapsmaterial som visar alkoholens skadliga verkningar på den mänskliga organismen. Det finns också forskningsresultat som visar sambandet mellan alkoholbruk och våld, kriminalitet och sociala svårigheter av olika slag. Inte desto mindre behövs en förstärkt alkoholforskning och en systematisk utvärdering och uppföljning av alkoholpolitiken för att ge bättre underlag för samhällets åtgärder. Bl. a. behövs en kartläggning av alkoholmissbrukets sociala och ekonomiska skadeverkningar för missbrukarnas familjer och omgivning. Särskilt viktigt är att få till stånd en undersökning av förhållandena för barn i missbrukarfamiljer. Det är också viktigt att förstärka samarbetet mellan å ena sidan de organ som leder samhällets alkoholpolitik och å andra sidan den medicinska och sociala alkoholforskningen så att nya erfarenheter och forskningsrön verkligen tas till vara i kampen mot bruket och missbruket av alkohol.

Utskottet vill vidare beröra frågan om ansvaret för samhällets uppföljning och ledning av alkoholpolitiken.

Socialstyrelsen har som central myndighet ansvaret för insatser på drogområdet. På alkoholområdet spelar emellertid också folkrörelserna en särskilt viktig roll. Samarbetet med dem sker dels inom ramen för CAN, dels genom det alkohol- och narkotikapolitiska råd som är knutet till regeringen.

Vid tillkomsten av det alkohol- och narkotikapolitiska rådet angavs att rådet skulle överta den s. k. a-nämndens roll som initiativtagare och talesman för folkrörelserna (prop. 1984/85:19 bil. 2 s. 13–14). De upplysningar om rådets verksamhet som lämnats bl. a. vid den hearing utskottet anordnat i ärendet tyder emellertid på att rådets verksamhet hittills dominerats av informations- och meningsutbyte i drogfrågor, medan dess roll som initiativtagare på området varit mera oklar och inte manifesterat sig i form av några formliga förslag från rådets sida. Med anledning härav vill utskottet framhålla att det är synnerligen angeläget att det finns ett organ på drogområdet som på ett effektivt sätt följer händelseutvecklingen och snabbt kan föreslå regeringen lämpliga åtgärder. Detta är särskilt tydligt när nu alkoholkonsumtionen ånyo visar tendenser att stiga. Förslag till konkreta åtgärder för att vända denna utveckling måste snarast tas fram. Det krävs också ett vidgat samarbete med bl. a. den medicinska och sociala alkoholforskningen. Regeringen bör enligt utskottets mening överväga om det alkohol- och narkotikapolitiska rådet kan få den ledande och pådrivande roll som utskottet här har efterlyst. I annat fall bör andra organisationsformer övervägas för att effektivisera och samordna samhällets alkoholpolitik. Vad utskottet nu anfört om den centrala ledningen av samhällets alkoholpolitik bör ges regeringen till känna. Det anförda tillgodoser såvitt nu är i fråga de motionsförslag som väckts om inrättande av en särskild alkoholkommission (motionerna Sk812 (c), Sk821 (vpk), Sk823 (c) och Sk830 (fp) i motsvarande delar).

Några ytterligare frågor som tas upp i de remitterade motionerna skall beröras helt kort.

I flera motioner begärs åtgärder för att begränsa användningen av snabbvinsatser, en fråga som utskottet ser allvarligt på. I denna del kan konstateras att härmed sammanhängande frågor inkl. marknadsföringen av snabbvinsatser (se s. 16 f.) numera har behandlats av alkoholhandelsutredningen. Utredningens förslag bereds för närvarande inom regeringskansliet. Utskottet anser mot denna bakgrund att nu aktuella motioner inte bör föranleda något riksdagens uttalande.

Alkoholhandelsutredningen har även behandlat frågor om åtgärder mot hembränning och om reglerna för försäljning av alkoholhaltiga preparat. Inte heller de motioner som rör dessa frågor bör därför föranleda något riksdagens uttalande.

Motionsförslag finns också dels om att sänka inköpsåldern från nuvarande 20 till 18 år, dels om att höja åldern för servering som för närvarande är 18 år. Utskottet har tidigare uttalat att en sänkt inköpsålder skulle motverka de alkoholpolitiska strävandena att begränsa ungdomars tillgång till alkohol. Utskottet vidhåller denna uppfattning. Utskottet vill dessutom understryka vikten av att upprätthålla den nuvarande 20-årsgränsen, bl. a. genom beslutsamma åtgärder mot langning till ungdomar i lägre åldrar. Det finns även vissa skäl som talar för en höjd åldersgräns vid servering. Utskottet är dock inte berett att för närvarande tillstyrka ett sådant förslag.

Vad som i övrigt anförs i de remitterade motionerna föranleder inget uttalande från socialutskottets sida.

Stockholm den 21 oktober 1986

På socialutskottets vägnar

Daniel Tarschys

Närvarande: Daniel Tarschys (fp), Evert Svensson (s), John Johnsson (s), Göte Jonsson (m), Ulla Tillander (c), Anita Persson (s), Gunnar Ström (s), Per Arne Aglert (fp), Ann-Cathrine Haglund (m), Yvonne Sandberg-Fries (s), Rosa Östh (c), Inga Lantz (vpk), Ingrid Andersson (s), Ingvar Eriksson (m) och Maud Björnemalm (s).

Avvikande meningar

1. Försök med inköpsbegränsning

av Per Arne Aglert (fp) som anser att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 29 som börjar med "En tänkbar effekt" och slutar med "i motsvarande delar." bort ha följande lydelse:

En försöksverksamhet med alkoholransonering genomförd och utvärderad med vetenskaplig metodik förespråkas av bl. a. 200 professorer i medicin och 6 000 läkare i ett upprop. Läkaresällskapet har uttalat att man inte ställer sig avvisande till en sådan försöksverksamhet.

Ca 10 % av konsumenterna dricker upp omkring hälften av all alkohol som säljs. Det är framför allt i denna lilla grupp som man på goda grunder kan förvänta sig att en inköpsbegränsning ger en minskad genomsnittskonsumtion. En minskning kan också förväntas bland ungdomar, som i dag med lätthet får tillgång till alkoholdrycker via föräldrar och/eller langare, som nu utan restriktioner kan handla på Systembolaget. Langare tillgodoräknar sig ofta viss ersättning för sina tjänster till ungdomar under 20 år. Även grupper dolda missbrukare, inte minst bland kvinnor, skulle förmodligen tvingas minska sin alkoholkonsumtion vid en inköpsbegränsning.

Alkoholpolitiken måste ses som en sammanhållen strävan, grundad på erfarenhet och en väl dokumenterad medicinsk och social forskning. Alkoholkonsumtionen är i dag oacceptabelt hög. Det finns också tecken på en ökning, särskilt bland unga brukare. Man har hittills endast kunnat anvisa få och alltför vaga metoder för att uppnå en tjugofemprocentig minskning av konsumtionen fram till år 2 000. Utskottet anser det därför välmotiverat med ett treårigt, vetenskapligt försök med inköpsbegränsning (Sk830 m. fl.). Framför allt syftar en inköpsbegränsning till att komma de ca 100 000 barn till hjälp som beräknas finnas i familjer där en av eller båda föräldrarna överkonsumerar alkohol.

2. Prishöjning på alkoholdrycker

av Inga Lantz (vpk) som anser att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 30 som börjar med "Förutom de opinionsbildande" och slutar med "är sålunda motiverad" bort ha följande lydelse:

Det har ofta påståtts att prisutvecklingen på alkoholdrycker har en stor betydelse för konsumtionen. Utskottet delar inte denna åsikt. Priset på alkohol har i dag inte en avgörande betydelse för konsumtionen. Det kan t. o. m. vara så att en höjning av prisnivån på alkoholvaror kan få negativa alkoholpolitiska konsekvenser.

Redan 1982 beräknades hemtillverkningen av vin uppgå till 25 miljoner liter. Det motsvarade av den totala vinförsäljningen 25 % eller så var med andra ord var fjärde vinflaska hemtillverkad. Hemtillverkningen av vin har ökat kontinuerligt.

Hembränningen av starksprit har också ökat under senare år. Man har uppskattat omfattningen av hembränningen av starksprit till att uppgå till 10 % av den totala konsumtionen. Alkoholhandelsutredningen har gjort intervjuundersökningar som visar att det höga priset på alkoholdrycker är orsak till den ökande hembränningen.

Man kan starkt förmoda att både hembränningen av starksprit och hemvinstillverkningen ytterligare kommer att öka om priset på alkoholvaror höjs. Det innebär med all sannolikhet också en ökad konsumtion.

Priset på alkoholdrycker skall, enligt utskottets synsätt, vara högt, men inte alltför högt, därför att då motverkas de alkoholpolitiska effekterna av just prisinstrumentet.

Enligt utskottets mening är priset i dag tillräckligt högt på de flesta alkoholvaror, och utskottet vill inte ytterligare höja priset. Vid en jämförelse med konsumentprisindexutvecklingen visar det sig också att alkoholpriserna

– med undantag för starkspriten – i stort sett följer KPI. Utskottet anser att priset för starksprit givetvis bör följa KPI.

För de allra svåraste missbrukarna av alkohol skulle en prishöjning innebära en ännu svårare situation. De skulle tvingas att dricka mer av ören sprit.

Eftersom bruk och missbruk av alkohol har ett samband och eftersom varje missbrukare rekryteras ur "normalkonsumentgruppen" är det av största betydelse att minska totalkonsumtionen.

För att kunna åstadkomma en sådan konsumtionsminskning behövs, enligt utskottets mening, andra åtgärder än en prishöjning.

3. Beräkningen av konsumentprisindex

av Göte Jonsson, Ann-Cathrine Haglund och Ingvar Eriksson (samtliga m) som anser att det avsnitt i utskottets yttrande som börjar på s. 30 med "I detta sammanhang" och slutar på s. 31 med "bör detta övervägas." bort utgå.

4. En kartläggning av alkoholmissbrukets skadeverkningar

av Daniel Tarschys (fp), Göte Jonsson (m), Ulla Tillander (c), Per Arne Aglert (fp), Ann-Cathrine Haglund (m), Rosa Östh (c) och Ingvar Eriksson (m) som anser att det i utskottets yttrande på s. 31 efter den mening som slutar med "barn i missbrukarfamiljer." bort inskjutas följande mening:

Vad utskottet nu anfört om en kartläggning av alkoholmissbrukets skadeverkningar bör ges regeringen till känna.

5. Rådet för alkohol- och narkotikapolitiska frågor

av Evert Svensson, John Johnsson, Anita Persson, Gunnar Ström, Yvonne Sandberg-Fries, Ingrid Andersson och Maud Björnemalm (samtliga s) som anser att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 31 som börjar med "Vid tillkomsten av" och slutar med "regeringen till känna" bort ha följande lydelse:

I rådet för alkohol- och narkotikapolitiska frågor ingår representanter för folkrörelser och organisationer som i sin verksamhet arbetar med drogfrågor. Ordföranden i rådet är socialministern. Rådet är ett forum för ömsesidig information mellan berörda organisationer och regeringen om pågående och planerad verksamhet samt för diskussion om behovet av åtgärder. När socialstyrelsens nämnd för alkoholfrågor avvecklades den 1 juli 1985 övertog således rådet nämndens roll som initiativtagare och talesman för folkrörelserna i drogfrågor (prop. 1984/85:19, bil. 2, s. 13–14).

De upplysningar om rådets verksamhet som lämnats bl. a. vid den hearing utskottet anordnat om alkoholpolitiken visar att rådets verksamhet hittills har dominerats av informationsutbyte och diskussion i olika drogfrågor. Rådets roll som initiativtagare på området förefaller dock oklar. Utskottet har erfarit att regeringen inom kort har för avsikt att vidta förändringar inom ramen för rådets verksamhet som ett led i strävandena att effektivisera insatserna mot alkohol- och drogmissbruket. Förändringarna anknyter bl. a.

till rådets diskussion om behovet av en ny central kraftsamling för att intensifiera opinionsbildningen på alkoholområdet. Av förändringarna följer att rådets roll som initiativtagare och pådrivande kraft förstärks.

SoU 1986/87:2y

Innehållsförteckning

SoU 1986/87:2y

Allmän bakgrund	2
Konsumtionsutvecklingen	4
Alkoholskadorna	6
Samhällsekonomiska kostnader	7
Inriktningen av alkoholpolitiken	8
Åldersgränser	12
Alkoholhaltiga preparat	13
Snabbvinsatser	15
Hembränning	18
Skattefri införsel och försäljning	20
Handel och servering	22
Alkoholfri representation	23
Alkoholhalten i öl	24
Beskattning och prispolitik	25
Utskottet	27
Avvikande meningar	33