

Rapport

En samtida och hållbar alkoholpolitik för Sverige

Maj 2018

**SVL verkar för en samtida alkoholpolitik,
hållbara affärsvillkor för branschen och
sunda attityder till alkohol och konsumtion**

I denna rapport ger SVL förslag på hur en ändamålsenlig alkoholpolitik kan skapas genom bättre kartläggning av konsumtion och anskaffning av alkohol i Sverige, samt genom bättre utformning av de så kallade Monitormätningarna

Sprit & Vinleverantörsföreningen
Kungsgatan 35, 111 56 Stockholm
www.svl.se / info@svl.se

1. Sammanfattning

Sprit & Vinleverantörsföreningen, SVL, verkar för en samtida alkoholpolitik, hållbara affärsvillkor för branschen och sunda attityder till alkohol och konsumtion. Visionen är att skapa en alkoholpolitik som tydligare fokuserar på kontrollerad alkoholanskaffning, attityder och värderingar samt de riskgrupper som finns i samhället.

Denna rapport syftar till att lyfta olika aspekter av den alkoholpolitik som bedrivs i dag samt belysa de icke önskvärda samhällspolitiska konsekvenser som den förda alkoholpolitiken medför. I rapporten diskuteras även hur bättre förståelse för alkoholpolitiken kan motverka dessa konsekvenser.

Riksdag och regering har slagit fast att den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan och minska alkoholens skadeeffekter. Dessa mål ska uppnås genom att minska den totala konsumtionen av alkohol i hela samhället. För att mäta alkoholkonsumtionen och konsumtionens påverkan på folkhälsan och medförda skadeeffekter används i dag totalkonsumtionsmodellen som mäter den totala konsumtionen av alkohol per capita och år. Totalkonsumtionen av alkohol i hela det svenska samhället ligger följaktligen till grund för den alkoholpolitik som förs.

SVL delar uppfattningen att alkoholpolitikens roll är att skydda individer och samhälle från alkoholens skadeeffekter. Dagens alkoholpolitik är dock inte ändamålsenlig i relation till politikens mål. Att låta totalkonsumtionsmodellen ligga till grund för stora delar av svensk alkoholpolitik innebär att politiken blir ensidig och bristfällig.

Alkoholbranschen har en vision om ett bredare anslag för alkoholpolitiken i Sverige. Alkoholpolitiken måste grundas på fakta och en så heltäckande bild som möjligt av hur konsumtionen ser ut. Endast så kan en ändamålsenlig alkoholpolitik utformas.

I denna rapport ger SVL flera förslag på hur en ändamålsenlig alkoholpolitik kan skapas genom bättre kartläggning av konsumtion och anskaffning av alkohol i Sverige, samt genom bättre utformning av de så kallade Monitormätningarna.

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	2
2. Förord	4
2.1 Inledning.....	4
2.2 Vilka är SVL?	5
2.3 Rapportens syfte	5
3. Alkoholpolitiken i dag.....	6
3.1 Alkoholpolitiken – då och nu	6
3.2 Den svenska alkoholpolitiken	7
4. Dagens situation för alkoholanskaffning.....	10
4.1 Anskaffning av alkohol i Sverige	10
4.2 Illegal införsel	11
4.3 Gränshandelns effekter	12
Utblick – alkoholpolitiken i närområdet.....	14
5. Vision för en ändamålsenlig alkoholpolitik	16
5.1 Alkoholpolitikens underlag.....	17
6. Rekommendationer.....	23
6.1 Kartläggning av konsumtion	23
6.2 Utformning av mätmetoder	24
7. Källförteckning.....	26

**”SVL verkar för en samtida alkoholpolitik, hållbara affärsvillkor för
branschen och sunda attityder till alkohol och konsumtion”**

Sprit & Vinleverantörsföreningens vision

2.Förord

2.1 Inledning

Vår vision för den svenska alkoholpolitiken är att den ska vara ändamålsenlig, effektiv och anpassad efter sin samtid. Vi ser att dess främsta uppgift är att säkra en kontrollerad alkoholanskaffning, främja attityder och värderingar kring alkohol samt skydda de riskgrupper som finns i samhället.

Vi värnar det detaljhandelsmonopol på alkoholförsäljning som Sverige har i dag. Det bidrar till en kontrollerad försäljning under ordnade former, där åldern på köparna kontrolleras och där produkternas kvalitet är granskad.

Vi värnar riskgrupperna i vårt samhälle, särskilt de unga. Det är därför extra viktigt att tala om attityder och värderingar kring alkohol. Vi värnar en öppen dialog om de risker som finns med alkoholkonsumtion, och de problem för samhället som det kan medföra. De riskgrupper som finns i vårt samhälle ska identifieras och få det stöd som är nödvändigt. Men för att samhället ska kunna göra insatser vid rätt tid och riktade mot rätt målgrupp är det viktigt att veta hur den faktiska konsumtionen av alkohol ser ut – vem är det som dricker och varför? Var köper man sin alkohol?

Vi värnar om produkternas kvalitet, historia och tradition och främjar ett utbud med både bredd och djup. Vi ser positivt på en utveckling där konsumenter dricker alkohol på ett mer måttfullt sätt.

Branschen har ett socialt ansvar. Det största hotet mot vår verksamhet är ett ökat ungdomsdrickande och ett ökat alkoholmissbruk i samhället i stort. Som en seriös näring vill vi säkerställa att vi har ett system som motverkar detta och som arbetar aktivt för en väl fungerande alkoholpolitik. I dag finns såväl socialt som ekonomiskt betingade problem med alkohol och vi vill vara en stark partner i att motverka dessa.

Syftet med denna rapport är att tjäna som underlag för att utveckla dagens alkoholpolitik till att tydligare värna om riskgrupperna. Dagens alkoholpolitik har ett för entydigt fokus på minskad konsumtion genom kontrollerad försäljning och aktiv prispolitik. Utmaningarna är fler än så och därmed också lösningarna. Vi behöver därför gemensamt se över de konsekvenser som dagens alkoholpolitik medför och hur vi på bästa sätt kan skapa en bättre och mer samtida alkoholpolitik.

2.2 Vilka är SVL?

Sprit & Vinleverantörsföreningen, SVL, är en branschorganisation grundad 1998 för svenska importörer och tillverkare av vin och spritdrycker. I dag har vi ett 50-tal medlemmar som säljer sina produkter till Systembolaget samt till företag som har serveringstillstånd. Tillsammans representerar våra medlemmar över 90 procent av det fasta sortimentet på Systembolaget.

SVL driver flera initiativ med syfte att stärka näringens ansvar. Initiativen täcker allt från produktionsförhållanden, marknadsföring och försäljning till konsumtion. Vi är branschens röst i debatter, vid seminarier och i media. Vi är också remissinstans till regeringen och myndigheter. Vi diskuterar gärna dessa viktiga frågor eftersom vi anser att alkoholnäringsen både bör och ska ta ett ansvar samt vara delaktig i debatten. Genom dialog, kunskapsöverföring och ett aktivt samhällsengagemang strävar vi efter affärsmässiga branschvillkor och en samtida alkoholpolitik.

2.3 Rapportens syfte

Rapporten syftar till att lyfta olika aspekter av den alkoholpolitik som bedrivs i dag. Vi vill belysa de negativa eller icke önskvärda samhällspolitiska konsekvenser som den förda alkoholpolitiken medför och hur vi på ett bättre sätt kan förstå och motverka dessa.

För att få en bättre förståelse av utvecklingen över tid gör vi en historisk återblick över svensk alkoholpolitik samt tittar på vilka modeller som i dag ligger till grund för alkoholpolitiken. Rapporten syftar också till att bättre förstå hur Sveriges alkoholpolitik påverkas av andra länder genom en kort utblick där vi tittar på hur lagstiftningen och gränshandeln ser ut i Danmark, Finland och Norge.

Vårt övergripande mål är att på sikt förbättra svensk alkoholpolitik i linje med vår vision om att:

- *Begränsa* ett ohållbart bruk av alkohol. Det gäller såväl minskad konsumtion bland riskgrupper som för ungdomar.
- *Värna* den kontroll och kvalitetssäkring som Systembolaget innebär samtidigt som alkoholnäringsen ges goda affärsmöjligheter att bedriva såväl produktion som partihandel med alkohol.
- *Analysera och värdera* syfte och effekt av de alkoholpolitiska verktygen prissättning, tillgänglighet och kontroll.
- *Bekämpa* organiserad brottslighet och övrig skadlig verksamhet som utnyttjar och göds av den illegala handeln med alkohol.
- *Analysera och värdera* möjligheterna till en harmoniserad alkoholpolitik med övriga EU.
- *Vidareutveckla* totalkonsumtionsmodellen med målet att få en bättre översyn över konsumtionsmönster och skadeeffekter av alkohol i Sverige.
- *Satsa* på utbildning som ett verktyg att påverka värderingar och attityder som främjar mer måttfulla dryckesbeteenden.

För att göra detta har vi tittat på olika delar av den alkoholpolitik som förs i dag med hjälp av statistik, rapporter och andra öppna källor. Vi ser dock att i många fall så finns det begränsat med statistik och fakta kring exempelvis anskaffning av alkohol samt alkoholvanor. En förutsättning för en ändamålsenlig alkoholpolitik som säkrar kontrollerad försäljning, förutsägbara intäkter till statskassan och riktade insatser mot utsatta samhällsgrupper är att vi har ett bättre underlag att fatta beslut utifrån.

3. Alkoholpolitiken i dag

3.1 Alkoholpolitiken – då och nu

Svensk alkoholpolitik har sitt ursprung i mitten av 1800-talet. På 1830-talet uppgick den genomsnittliga brännvinskonsumtionen till över 40 liter per person¹. Den höga alkoholkonsumtionen ledde 1855 till flera alkoholpolitiska reformer, så som avskaffandet av husbehovsförbränning och statens beslag på tillverkningsavgiften för brännvinshantering².

1905 blev bolagsformen obligatorisk för handeln med brännvin. Detaljhandeln för importerad alkohol i form av sprit och vin var dock fortsatt oreglerad³. Åren därefter följde flera politiska reformer i syfte att motverka den ohållbara alkoholkonsumtionen. Ett välkänt exempel är motbokens införande 1919⁴.

Den svenska alkoholpolitiken under tidigt 1900-tal präglades av en häftig debatt mellan å ena sidan förespråkare för en mer liberal alkoholpolitik och å andra sidan en välorganiserad nykterhetsrörelse. Debatten ledde 1922 till en folkomröstning om totalförbud av alkohol i Sverige. Med 51 procent mot 49 procent röstades förbudet ner, och alkohol fortsatte vara lagligt i Sverige⁵.

Efter att konsumtionen dalat till 4,9 liter per person och år, avskaffades motboken 1955, och Systembolaget infördes⁶.

Sveriges inträde i Europeiska Gemenskapen 1995 resulterade i en ny alkohollag. Import, partihandel, tillverkning och distribution av alkohol öppnades upp för marknaden och Vin & Sprits monopol avskaffades. Även Systembolagets ensamrätt till försäljning av alkohol till restauranger togs bort⁷.

Trots att människors attityder i dag skiljer sig mycket från 1800-talets och det tidiga 1900-talets utbredda superikultur⁸ bygger dagens alkoholpolitik på samma grundprinciper som för snart hundra år sedan när restriktion och kontroll var ledorden. Att hålla nere totalkonsumtionen av alkohol som ett verktyg för att mota alkoholens skadeverkningar var syftet då, och präglar svensk alkoholpolitik än i dag.

Målet med dagens alkoholpolitik är att främja folkhälsan och minska alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala konsumtionen av alkohol i hela samhället⁹. För att mäta alkoholkonsumtionen i Sverige, och således dess påverkan på folkhälsan och skadeeffekter, används i dag totalkonsumtionsmodellen. Den totala alkoholkonsumtionen i hela svenska samhället ligger följaktligen till grund för den alkoholpolitik som förs i Sverige i dag¹⁰ (läs mer om totalkonsumtionsmodellen under kapitel 1.2.3).

¹ Svenska Dagbladet, 2017, "Regeringen blundar för ännu mer fulsprit"

² Webbkölla, 6

³ Sundin, m.fl., 2005

⁴ Webbkölla, 13

⁵ Webbkölla, 4

⁶ Webbkölla, 12

⁷ SFS 1994:1738

⁸ IQ, 2014, "Alkoholindex 2010-2013, Mer återhållsam attityd till berusning"

⁹ SFS 2010:1622

¹⁰ Hasselgren, 2012

3.2 Den svenska alkoholpolitiken

Den svenska alkoholpolitiken kan i sin enklaste form beskrivas utifrån generella restriktiva åtgärder som pris, kontroll och regleringar. Dessa åtgärder förverkligas genom hög alkoholbeskattning, låg tillgänglighet och begränsade privata vinstintressen¹¹.



3.2.1 Systembolaget och monopolet

Systembolaget har efter 50 år blivit en institution i svensk alkoholpolitik.

Sedan 1955 har Systembolaget statligt monopol på detaljhandelsförsäljning av alla alkoholdrycker över 2,25 volymprocent alkohol. Undantaget är öl under 3,5 volymprocent, som även säljs i dagligvaruhandeln. Med Systembolaget som verktyg syftar alkoholpolitiken till att behålla kontroll över den totala alkoholkonsumtionen i Sverige¹².

Systembolaget ansvarar för prissättningen av alkoholhaltiga drycker i Sverige. Prissättningen baseras delvis på de, med europeiska mått mätt, höga alkoholskatterna. För Systembolaget är priset på alkohol en viktig del i att kontrollera försäljningen av alkohol. Ett högt pris tenderar att minska anskaffningen i Sverige, men riskerar samtidigt att öka införseln utifrån¹³.

Detaljhandelsmonopolet innebär att Systembolaget har ensamrätt på att sälja alkohol i butik. Detta kontrollsystem skiljer sig från andra länder. I EU är det bara Sverige och Finland som inte tillåter försäljning av drycker med högre alkoholhalter i livsmedelsbutiker. I samband med bildandet av Systembolaget 1955 infördes en åldersgräns på 21 år för köp av alkohol. Denna gräns sänktes dock till 20 år 1969¹⁴. Systembolagets begränsade öppettider i kombination med en restriktiv nyetablering är tänkt att minska tillgängligheten av alkohol, och därmed en minskad totalkonsumtion.

Det statliga monopolet innebär också att privata aktörer inte tillåts göra vinst på försäljning av alkoholhaltiga drycker. Innan 1994 inskränktes även möjligheten för privata aktörer att bedriva import, partihandel, tillverkning och distribution av alkohol. Dessa regler avskaffades dock i och med det svenska medlemskapet i EU¹⁵. Syftet med den restriktiva näringspolitiken är att minska incitamenten till kommersiellt driven försäljning av alkohol¹⁶ – en ordning som provas hårt med den i praktiken fria införseln av alkohol från övriga EU.

Detaljhandelsmonopolet har sedan dess införande inte varit statiskt, utan det har etappvis anpassats efter sin tid och konsumenternas önskemål. Över disk-försäljning avskaffades under 90- och 2000-talet till förmån för självplock. Dessutom introducerades förlängda och utökade öppettider, beställningssortiment, ombud samt hemleverans på prov. Dessa konsumenttillvända förändringar har lett till dramatiskt ökad kundnöjdhet, samtidigt som totalkonsumtionen och alkoholskador i dag inte är högre än vad de var innan moderniseringarna. Ett försäljningsmonopol i samklang med sin samtid har alltså visat sig vara mycket framgångsrikt. Utvecklad e-handel och hemleverans kan utgöra nya möjligheter som ytterligare stärker Systembolagets, och därmed den kontrollerade försäljningens, ställning.

¹¹ SOU 2005:25

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Webbkölla, 4

¹⁵ SFS 1994:1738

¹⁶ SOU 2005:25

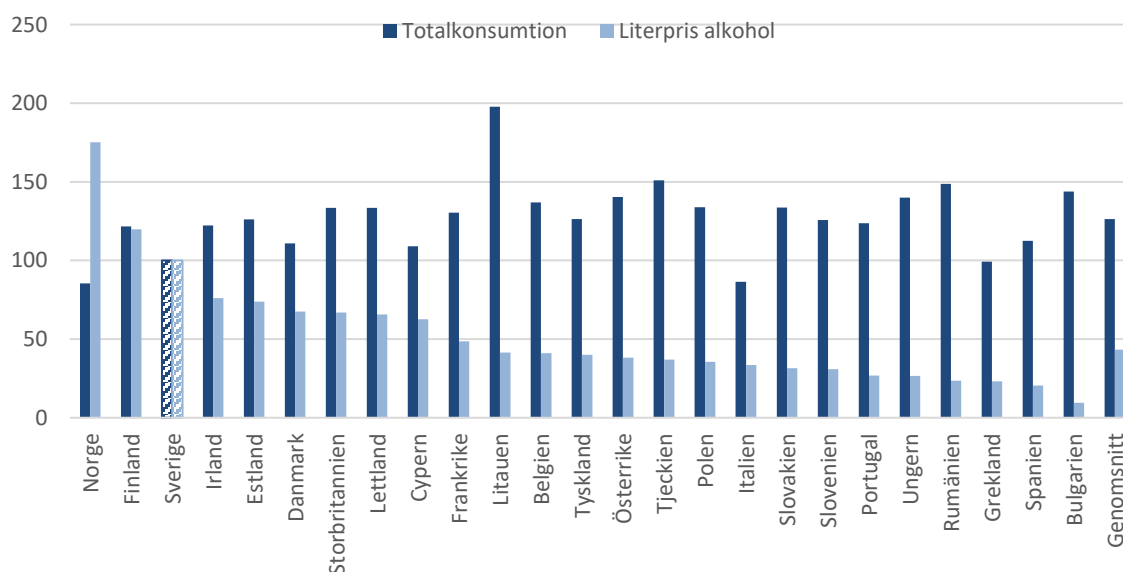
3.2.2 Skatten och priset på alkohol

Priset på alkoholhaltiga drycker i Sverige baseras på punktskatter i kombination med Systembolagets egen prissättningsmodell¹⁷. Priset på alkohol motiveras utifrån idén om prisets förmåga att påverka den mängd alkohol som anskaffas i Sverige. På så vis påverkas även totalkonsumtionen av alkohol i samhället¹⁸. Fastän att det huvudsakliga syftet med alkoholpolitiken sägs vara att främja folkhälsan och att minska alkoholens skadeeffekter har skatten på alkohol även syftat till att inbringa skatteintäkter till staten¹⁹.

Prisskillnader mellan EU-länder förefaller dock skapa incitament för privatimport av alkoholhaltiga drycker. För svensk del innebär detta även ökad risk för illegal införsel av alkohol²⁰. Statistiska jämförelser mellan länder i Europa visar på svaga samband mellan höga nationella literpriser och låg alkoholkonsumtion (se diagram 1).

I jämförelse med övriga EU har Sverige, i likhet med övriga länder i Norden, höga punktskatter på alkohol. Trots det finns exempel på EU-länder med likvärdig totalkonsumtion som de nordiska länderna, däribland Italien, Grekland och Cypern. Alkoholskattens inverkan på totalkonsumtionen kan därmed ifrågasättas. Höga alkoholskatter riskerar istället att minska den statliga kontrollen, utan att minska konsumtionen.

Diagram 1: Totalkonsumtion i jämförelse med literpris på alkohol i EU
(Sverige, Index 100)



Källa: WHO

¹⁷ Webbkölla, 7

¹⁸ SOU 2005:25

¹⁹ Frånberg, 2001

²⁰ Tullverket, 2018, "Lägesbild organiserad brottslighet 2017"

På dagens höga skattenivåer så förändras inte den totala skatteintäkten från alkohol proportionerligt med skattesatsen. Tvärtom visar data att skattehöjningar vissa år resulterar i minskad intäkt, särskilt för sprit²¹.

3.2.3 Totalkonsumtionsmodellen

Totalkonsumtionsmodellen är i dag den metod som används för att mäta alkoholkonsumtionen i Sverige. I stora drag visar modellen landets totala konsumtion av alkohol per capita och år. Syftet med modellen är att kartlägga nationella och regionala tendenser i alkoholkonsumtion och i förlängningen göra uppskattningar om dess skadeeffekter. Sambandet baseras på idén om en korrelation mellan totalkonsumtion och antalet riskkonsumenter av alkohol²². I korthet innebär totalkonsumtionsmodellen att alkoholens skadeeffekter, så som missbruk och hälsoskador, kan härledas till samhällets totala konsumtion av alkohol²³.

Totalkonsumtionen ligger till grund för den alkoholpolitik som förts i Sverige under 1900-talet fram tills i dag, och totalkonsumtionsmodellen har ansetts vara tillräcklig grund för att motivera ett flertal restriktioner på alkoholområde²⁴. I dag mäts totalkonsumtionen av alkohol i Sverige i de så kallade Monitormätningarna som genomförs av Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, CAN (läs mer i kapitel 3.1.1).

Totalkonsumtionsmodellen är en enkel modell för datainsamling över drickande hos en hel befolkning i ett land. Redan under motbokstiden (1915-1955) var modellen ifrågasatt och debatterad²⁵. Även i modern tid har totalkonsumtionsmodellen ifrågasatts. Kartläggningar har visat en brist på korrelation i sambandet mellan totalkonsumtionen och alkoholens skadeeffekter²⁶. Denna bild har även kunnat bekräftas i en rapport beställd av Folkhälsomyndigheten 2015²⁷.

Internationella jämförelser av totalkonsumtionen visar totalkonsumtionsmodellens oförmåga att hitta samband mellan den totala konsumtionen i samhället i stort och verkningsgraden hos de alkoholpolitiska insatserna. Enligt siffror från CAN konsumeras i Sverige 9,04 liter alkohol och per person och år. Det är en siffra som är bland de lägsta i Europa. Lägst totalkonsumtion per person uppvisas i Malta och Italien. Båda dessa länder tillämpar lägre alkoholskatter och fri försäljning av alkohol i butiker. Samtidigt noteras låga missbruksantal i båda dessa länder²⁸. Siffror visar även på lägre nivåer av skadlig konsumtion av alkohol bland unga i Italien jämfört med Sverige²⁹. Denna observation är i sig tillräcklig för att väcka grundläggande frågor om totalkonsumtionsmodellens tillförlitlighet som utgångspunkt för alkoholpolitikens utformning.

Alkoholkonsumtionen har ändrats de senaste årtiondena. Den totala konsumtionen mätt i ren alkohol har minskat något, men framför allt har dryckesbeteenden ändrats. Antalet dryckestillfällen under veckan har blivit fler men mängden ren alkohol per tillfälle har minskat.

²¹ Skatteutskottets rapport, 2015/16:RFR8

²² Lenke, 1983

²³ Svensson, 2012

²⁴ Ibid.

²⁵ Lenke, 1983

²⁶ Svensson, 2012

²⁷ Folkhälsomyndigheten, 2015, "Grunden för svensk alkoholpolitik, Eller: Använder Sverige en hammare för att få in skruven i väggen?"

²⁸ WHO, 2014, "Global status report on alcohol and health 2014, Country Profiles"

²⁹ Webbkölla, 8

4. Dagens situation för alkoholanskaffning

I detta avsnitt ges en övergripande bild av hur anskaffningen av alkohol ser ut i Sverige i dag och vilka faktorer som påverkar hur människor väljer att anskaffa alkohol. Avsnittet ger även en utblick och jämför den svenska situationen med den i tre grannländer - Danmark, Finland och Norge.

4.1 Anskaffning av alkohol i Sverige

Enligt gällande lag är det i Sverige endast tillåtet att anskaffa alkohol från Systembolaget eller från restauranger med utskänkningstillstånd. Enligt den officiella statistiken införskaffas cirka 60 procent av den alkohol som i dag konsumeras i Sverige via Systembolaget. Att konsumera alkohol på restaurang står för cirka 11 procent³⁰.

Det är även lagligt att anskaffa alkohol utomlands för privat bruk i Sverige, vilket är det näst vanligaste sättet att anskaffa alkohol, och motsvarar hela 13 procent av konsumtionen³¹. Bakom resterande 16 procent står folkölskonsumtion, smuggling, hemtillverkning samt införskaffning via internet³².

Olika alkoholdrycker anskaffas i olika utsträckning via Systembolaget. Exempelvis stod Systembolaget för 82,9 procent av de anskaffade volymerna av vinet, av starkölet stod Systembolaget för 58,4 procent av anskaffningen, men endast 46,3 procent av anskaffningen av sprit³³.

Systembolaget sätter sina priser utifrån en modell baserad på moms, skatt, intäkter till Systembolaget samt leverantörens pris. Modellen ser olika ut beroende på vad du köper för typ av dryck. Exempelvis är alkoholskatten på sprit 53 procent, skatten på vin är 29 procent samt 33 procent på öl³⁴.

Många införskaffar alkohol i samband med utlandsresor. För detta finns det ett tydligt regelverk. Olika lagstiftning gäller vid införsel från ett EU-land respektive från ett land utanför EU.

Till Sverige får du föra med dig en avgiftsfri mängd alkohol från ett annat EU-land för privat bruk. Den tillåtna mängden är:

10 liter spritdrycker
90 liter vin
20 liter starkvin
110 liter öl

Om alkohol förs in från ett land utanför EU är den avgiftsfria mängden betydligt mindre:

1 liter spritdryck eller 2 liter starkvin (inklusive mousserande vin)
4 liter vin
16 liter starköl

³⁰ Webbkälla, 11

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ CAN, 2017, "Alkoholkonsumtionen i Sverige 2016"

³⁴ Webbkälla, 7

Vid införsel av en mängd som överskrider det tillåtna från ett land utanför EU tillämpar Tullverket följande avgifter på den införda alkoholen:

Spritdryck, tull 4 kr/liter, skatt 262/liter

Starkvin, tull 2 kr/liter, skatt 81 kr/liter

Vin, tull 1 kr/liter, skatt 36 kr/liter

Starköl, tull 3 kr/liter, skatt 20 kr/liter³⁵

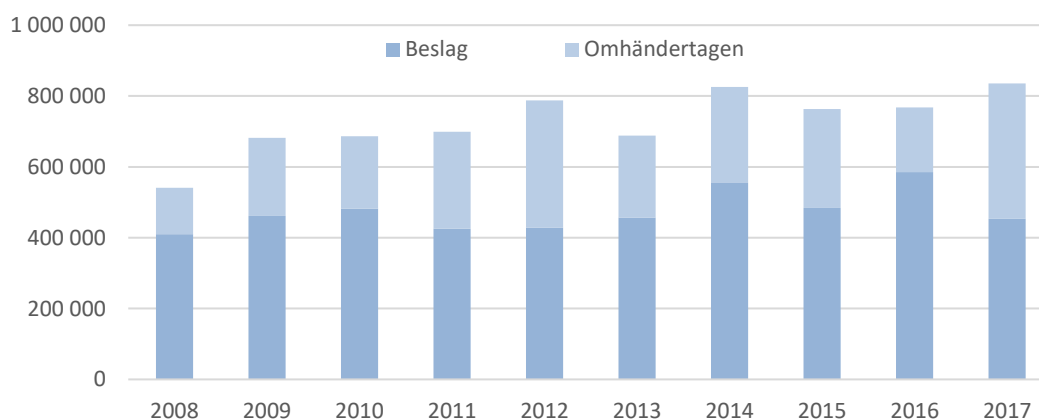
4.2 Illegal införsel

Smuggling och illegal handel är ett centralt problem för Tullverket. Den fria rörligheten för personer och gods inom EU och Schengenområdet utnyttjas av kriminella för att smuggla bland annat alkohol som sedan säljs på den svarta marknaden utan kontroll – inte sällan till unga och minderåriga. Enligt Tullverket är dessa aktörer mycket flexibla. De ändrar kontinuerligt sina metoder för illegal införsel för att undvika nya regler och arbetsmetoder från myndigheterna, vilket gör det svårt att förhindra all illegal införsel³⁶.

Tullverket har till uppgift att bevaka stora gränsområden där illegal införsel kan ske. Som exempel kan nämnas att över Öresundsbron passerar cirka 20 000 fordon per dag, och varje år ankommer cirka 12 miljoner passagerare till Arlanda. Under 2016 gjorde Tullverket cirka 70 000 kontroller³⁷.

Under 2017 gjorde Tullverket beslag av 89 297 liter sprit som förts in illegalt i Sverige, vilket är en ökning från 2016 då man beslagtogs 80 436 liter sprit³⁸. Den totala omfattningen av beslagtagna eller omhändertagna alkohol ökade också från 756 000 liter alkohol 2016 till 835 000 liter alkohol 2017³⁹.

Diagram 2: Beslag och omhändertaganden av alkohol (liter)



Källa: Tullverket

³⁵ Webbkölla, 15

³⁶ Tullverket, 2018, "Lägesbild organiserad brottslighet 2017"

³⁷ Ibid.

³⁸ Webbkölla, 17

³⁹ Webbkölla, 16

Enligt Tullverket finns det en fortsatt efterfrågan på illegal alkohol då alkoholskatten i Sverige i jämförelse med andra länder är generellt sett hög. Det enda jämförbara landet med en motsvarande skattenivå på alkohol är Norge. Tullverkets bedömning är också att det fortsatt finns en efterfrågan på illegal alkohol i Sverige och att nivån på införsel bedöms vara oförändrad kommande år⁴⁰.

De så kallade "spritbussarna" har varit ett återkommande problem för Tullverket. Det handlar om bussbolag som arrangerar resor från Sverige till Tyskland och kommer tillbaka med stora mängder alkohol. Ofta finns kurirer med som "passagerare" som kan hävda sin andel av den medförda alkoholen. Myndigheterna uppskattade 2016 att denna verksamhet inneburit 300 miljoner kronor i brottsvinster till de kriminella nätverken⁴¹, och samtidigt uteblivna skatteintäkter för staten. Tullverket, tillsammans med Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Polismyndigheten, har tagit krafttag mot denna typ av brottslighet, och man anser nu att de i princip ska ha försvunnit från marknaden⁴². Samtidigt har spritbussarna ersatts av mindre skåpbilar som för in alkoholen illegalt.

Tidigare i år föreslog också regeringen att man skulle förbättra Tullverkets förutsättningar för kontroll av punktskattepliktiga varor⁴³. Dock har man inte tillfört Tullverket några extra resurser för att kunna göra detta. Tullverket uppger att de inte har resurser nog att göra alla de kontroller som skulle krävas för att motverka den illegala införseln i Sverige. I dag är det svårt att uppskatta hur stora mängder som förs in och säljs på den svarta marknaden och som passerat gränsen till Sverige utan kontroll.

4.3 Gränshandelns effekter

Försäljningen av alkohol på Systembolaget har ökat de senaste 20 åren, från 3,8 liter per person och år, till 5,7 liter per person och år. Den genomsnittliga konsumtionen på Systembolaget säger dock lite om den ökade problematiken med gränshandel. Särskilt stort är problemen i gränskommuner nära Danmark, Finland och Norge, som många visar starkt avvikande konsumtionsmönster. För att kunna se vilka effekter gränshandeln har på Sverige och svensk ekonomi är det viktigt att titta på de områden som berörs av den direkta gränshandeln.

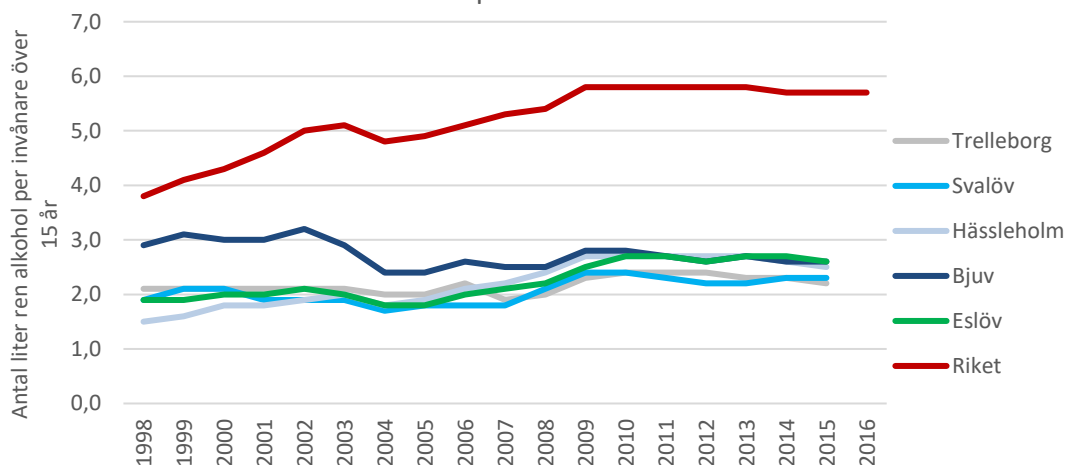
Svenskar handlar främst från Danmark och Finland, då alkoholskatten där är lägre och priserna på alkohol således är lägre än i Sverige. För svenskarna ligger det därför nära till hands att istället för att handla på Systembolaget åka över gränsen och införskaffa alkohol i grannlandet.

⁴⁰ Tullverket, 2018, "Lägesbild organiserad brottslighet 2017"

⁴¹ Finansdepartementet, 2017, "Myndigheterna har tillsammans stoppat spritbussarna"

⁴² Ibid.

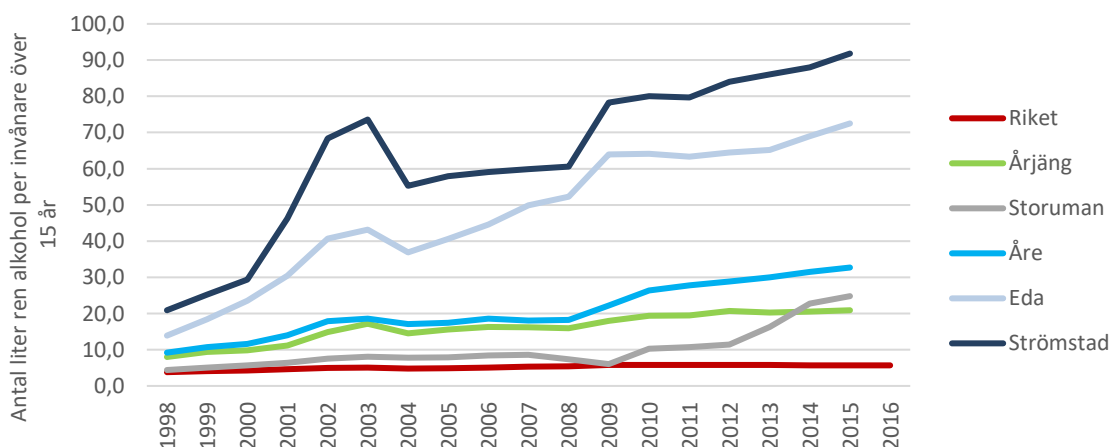
⁴³ Fi2018/00743/S2

Diagram 3: Systembolagets försäljning 1998 - 2016 omräknat i ren alkohol per invånare över 15 år

Källa: Systembolaget

Till Danmark åker svenskarna för att köpa framför allt öl. Under 2016 stod svenskarna för merparten av de 22,75 miljoner liter öl, vin och sprit som köptes av utlänningar i Danmark⁴⁴. Av de fem kommuner med allra *lägst* försäljning av alkohol på Systembolaget ligger fem i Skåne. Det handlar om Trelleborg, Svalöv, Hässleholm, Bjuv och Eslöv.

I Norge är det tvärtom. Där är priserna något högre än i Sverige. Boende i Norge åker därför över den svenska gränsen för att handla på Systembolaget. Detta syns bland annat i den statistik som finns för Systembolagets försäljning uppdelad på butik. I de butiker som ligger nära den norska gränsen syns ett annat konsumtionsmönster än för de butiker som ligger i inlandet⁴⁵. Dessa kommuner är Årjäng, Storuman, Åre, Eda och Strömstad. Där finns nämligen de fem Systembolag med *högst* försäljning i Sverige.

Diagram 4: Systembolagets försäljning 1998 - 2016 omräknat i ren alkohol per invånare över 15 år

Källa: Systembolaget

⁴⁴ Britts, 2017

⁴⁵ Ibid.

Vid gränsen till Finland är situationen annorlunda. Där syns alkoholprisernas effekter på gränshandel på produktnivå. När Finland sänkte sin skatt på alkohol år 2004 syntes en tydlig ökning av försäljning i de finska butikerna nära den svenska gränsen. Samtidigt skedde en minskning av försäljning på de svenska Systembolagen nära den finska gränsen.

Den svenska handeln av alkohol i Finland gäller främst sprit, som har lägre skatt och därmed lägre pris än i Sverige. I Haparanda kommun låg spritförsäljningen på Systembolaget 2015 på 3,9 liter per person 15 år och över. Riksgenomsnittet låg på 2,3 liter. Öl och vin är dock billigare eller likvärdigt att köpa i Sverige⁴⁶, varför en motsatt gränshandel uppstår där boende i Finland köper dessa produkter i Sverige.

Givet att Finland och Sverige har olika punktskatter på alkohol skapas incitament till gränshandel där prisfaktorn är avgörande. Konsumtionen sker helt enkelt i det land med lägst priser. Den totala försäljningen av alkohol på Systembolaget i Haparanda kommun kan därför betraktas som missvisande.

Den gränshandel som bedrivs i dag medför ett relativt stort bortfall i skatteintäkter för staten. Eftersom gränshandeln inte heller reflekteras i Systembolagets statistik blir det svårare att kartlägga svenskarnas konsumtion genom att enbart titta på inköpsmönster. I de svenska gränsområdena blir statistiken missvisande eftersom den påverkas kraftigt av gränshandeln.

Att gränshandeln påverkar konsumtionsstatistiken är uppenbart. Omfattningen av denna påverkan är dock otillräckligt utredd. Det är problematiskt att en stor och känd felkälla i konsumtionsstatistiken inte beaktas i den statistik på vilken alkoholpolitiken utformas.

Utblick – alkoholpolitiken i närområdet

I följande avsnitt sammanfattas översiktligt vilka regler som gäller i Danmark, Finland och Norge och hur deras gränshandel ser ut, vilken lagstiftning och vilka skatteregler som finns i de olika länderna, samt vilka effekter den förda alkoholpolitiken har på respektive marknad.

Danmark

Danmark är det av de nordiska länderna med högst alkoholkonsumtion och minst restriktioner kring inköp av alkohol. I Danmark är det 16-årsgräns för att köpa alkohol upp till 16,5 volymprocent och för att köpa alkohol med volymprocent däröver gäller 18-årsgräns. I jämförelse med Sverige och Norge så är alkoholskatten i Danmark lägre, vilket gör att både svenskar och norrmän handlar mycket alkohol i Danmark.

Danskarna köpte 2017 ungefär 4 miljoner liter sprit genom gränshandel. Majoriteten kommer från Tyskland mot vilka de också har sin största gränshandel.

I Danmark råder det osäkerhet kring hur stor omfattningen av den illegala gränshandeln med alkohol är. Enligt den senaste statistiken tror man att nivån varit konstant de senaste 5-6 åren⁴⁷. Den illegala gränshandeln är svår att uppskatta men man tror att den kan röra sig om en omfattning av 30 miljoner liter⁴⁸.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Skatteministeriet, 2017, "Status over grænshandeln 2017"

⁴⁸ Ibid.

Finland

Finland har likt Sverige ett monopol på alkoholförsäljning genom det statliga detaljhandelsmonopolet Alko. I Finland är det 18-årsgräns på alkoholhaltig dryck upp till 22 volymprocent på Alko. För alkoholhaltig dryck över 22 procent gäller 20-årsgräns.

Finlands största gränshandel bedrivs med Estland samt på de fartyg som går mellan länderna. Cirka 68 procent av all alkohol som finländarna för in kommer härifrån. 10-15 procent av den öl som förs in i landet kommer från Sverige eller de båtar som trafikerar mellan Sverige och Finland⁴⁹.

2017 förde finländarna in 67,2 miljoner liter alkoholhaltiga drycker från utlandet. Av dessa var 49,2 miljoner liter bryggeriprodukter, 10,2 miljoner liter svaga viner och 6,2 miljoner liter starka alkoholdrycker. Under 2017 minskade de finländska resenärernas totala införsel av alkoholdrycker

Finland inför under första kvartalet 2018 ny lagstiftning inom alkoholpolitiken – bland annat kommer dagligvaruhandeln att sälja alkoholhaltig dryck upp till 5,5 procent, samt att öppettiderna för Alko förlängs. Man har även beslutat att slopa reglering för restaurangers öppettider samt låta barer marknadsföra exempelvis "happy hour" och förmånligare priser på alkohol⁵⁰.

Norge

I Norge är alkoholskatterna högre än i Sverige, Danmark och Finland eftersom Norge inte heller är medlem i EU.

Norge har ett detaljhandelsmonopol liknande det svenska som kallas Vinmonopolet. Alkoholhaltig dryck upp till 4,7 procent får säljas i vanliga butiker. På alkoholhaltiga drycker upp till 22 procent råder 18-årsgräns. På starkare drycker är det 20-årsgräns. Norge tillåter också gårdsförsäljning av alkoholhaltig dryck upp till 22 procent.

Givet de höga skatterna i Norge bedrivs omfattande gränshandel till Sverige och Danmark, där alkoholen är avsevärt billigare. Exempelvis är punktskatten på öl i Danmark 2,26 procent, medan den i Norge uppgår till 15,88 procent på samma produkt. Den samlade beskattningen på öl är således sex gånger högre i Norge än i Danmark⁵¹.

Norges totala gränshandel med Sverige är stadigt ökande och uppgick från fjärde kvartalet 2016 till tredje kvartalet 2017 till totalt 15,8 miljarder norska kronor, vilket var en uppgång med 23 procent från motsvarande period tidigare år⁵². Alkoholförsäljningen är en del av detta. Sverige är norrmännens näst största inköpskälla för landets totala inköp av öl, och 2016 köpte norrmännen 5,8 miljoner liter öl och 3,9 miljoner liter vin från Sverige⁵³. Enligt de senast uppdaterade siffrorna från 2013 beräknades försäljning av alkoholdrycker till Norge från Sverige uppgå till 1 000 miljoner SEK 2013 enligt Jordbruksverket⁵⁴.

⁴⁹ Britts, 2017

⁵⁰ RP 100/2017 rd

⁵¹ Britts, 2017

⁵² Webbkölla, 9

⁵³ Webbkölla, 5

⁵⁴ Jordbruksverket, 2013, "Gränshandeln med Norge, En genväg mellan tulltopparna"

5. Vision för en ändamålsenlig alkoholpolitik

Riksdag och regering har slagit fast att den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan och minska alkoholens skadeeffekter. Målet för alkoholpolitiken ska uppnås genom att minska den totala konsumtionen av alkohol i hela samhället⁵⁵.

SVL delar uppfattningen att alkoholpolitikens roll är att skydda individer och samhälle från alkoholens skadeeffekter. Dagens alkoholpolitik är dock inte ändamålsenlig i relation till politikens mål.



Att låta totalkonsumtionsmodellen utforma stora delar av svensk alkoholpolitik innebär att politiken blir ensidig och bristfällig. Utöver detta finns risk att införsel- och smugglingsvolymerna systematisk undervärderas som konsekvens av bristande undersökningsmetodik. Alkoholbranschen har en vision om ett bredare anslag för alkoholpolitiken i Sverige, med ett tydligare fokus på att:

- *Begränsa* ett ohållbart bruk av alkohol. Det gäller såväl minskad konsumtion bland riskgrupper som för ungdomar.
- *Värna* den kontroll och kvalitetssäkring som Systembolaget innebär samtidigt som alkoholnäringen ges goda affärsmöjligheter att bedriva såväl produktion som partihandel med alkohol.
- *Analysera och värdera* syfte och effekt av de alkoholpolitiska verktygen prissättning, tillgänglighet och kontroll.
- *Bekämpa* organiserad brottslighet och övrig skadlig verksamhet som utnyttjar och göds av den illegala handeln med alkohol.
- *Analysera och värdera* möjligheterna till en harmoniserad alkoholpolitik med övriga EU.
- *Vidareutveckla* totalkonsumtionsmodellen med målet att få en bättre översyn över konsumtionsmönster och skadeeffekter av alkohol i Sverige.
- *Satsa* på utbildning som ett verktyg att påverka värderingar och attityder som främjar mer måttfulla dryckesbeteenden.

⁵⁵ SFS 2010:1622

För en hållbar alkoholpolitik krävs ett pålitligt och omfattande underlag som korrekt utvisar hur alkohol konsumeras i Sverige och hur den anskaffas. Därtill behövs underlag som i mycket högre grad än i dag visar på konsumtionsmönster i olika grupper av befolkningen. I dag finns sådant underlag inte tillgängligt. Som underlag för alkoholpolitiken finns endast de så kallade Monitormätningarna. Mätningarna utförs av CAN och bygger på totalkonsumtionsmodellen.

5.1 Alkoholpolitikens underlag

Den svenska alkoholpolitiken är beroende av konsumtionsstatistik. Den statistik som sammanställs i dag syftar till att beräkna befolkningens totala alkoholkonsumtion. Alkoholkonsumtionen mäts utifrån totalkonsumtionsmodellen som visar på den genomsnittliga alkoholkonsumtionen per capita och år⁵⁶.

5.1.1 Monitormätningarna

Monitormätningarna ligger till grund för den officiella bedömningen av totalkonsumtionen av alkohol i Sverige. Mätningarna beställs sedan 2016 av Systembolaget och genomförs sedan 2014 av CAN⁵⁷.

I Monitormätningarna kartläggs den registrerade alkoholanskaffningen under ett år. Den registrerade alkoholanskaffningen utgörs av alkohol som säljs på Systembolaget, på restauranger och i livsmedelsbutiker i form av öl under 3,5 volymprocent.

Mätningarna kartlägger även den oregistrerade alkoholen som förs in i landet. Det handlar om legal införsel i form av gränshandel och e-handel, samt illegal införsel och hemtillverkning.

I Monitormätningarna summeras den registrerade delen av alkoholanskaffningen med den oregistrerade delen. Syftet är att få en fullständig bild av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige⁵⁸.

Den registrerade delen räknas ut med hjälp av försäljningssiffror från Systembolaget, restauranger och livsmedelsbutiker. Den oregistrerade delen kartläggs genom frågeundersökningar via telefon där både fasta telefonnummer och mobilnummer används. Dessa genomförs löpande med cirka 18 000 personer årligen⁵⁹.

5.1.2 Monitormätningarnas resultat 2017

Enligt 2016 års siffror är totalkonsumtionen i Sverige 9,04 liter ren sprit per person – en ökning med 2 procent sedan 2001⁶⁰. Den registrerade anskaffningen uppgår till 7,18 liter per person, vilket är en ökning med 11 procent sedan 2001. Den oregistrerade anskaffningen uppgår till 1,85 liter per person och har minskat med 21 procent sedan 2001 (se diagram 5)⁶¹.

Siffrorna visar en stabil totalkonsumtion av alkohol i Sverige sett över tid. Enligt siffrorna har den registrerade anskaffningen ökat till förmån för en minskad oregistrerad anskaffning av alkohol.

⁵⁶ Hasselgren, 2012

⁵⁷ Webbkölla, 1

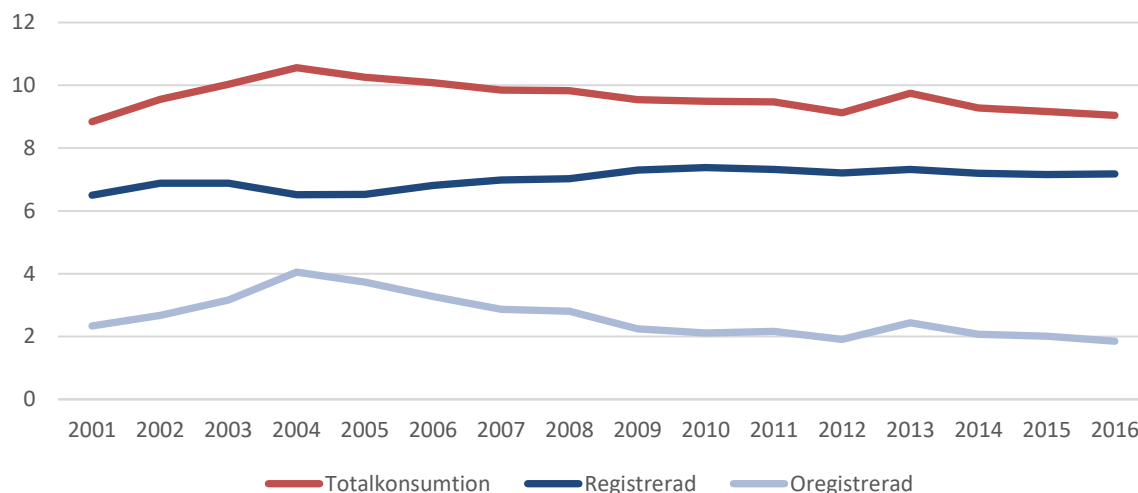
⁵⁸ CAN, 2017, "Alkoholkonsumtionen i Sverige 2016"

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

Diagram 5: Totalkonsumtion av alkohol 2001-2016



Källa: CAN

5.1.3 Brister i Monitormätningarna

Monitormätningarna genomfördes tidigare av Centrum för Socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning, SoRAD, vid Stockholms universitet⁶². Efter att branschen påtalat brister i de mätmetoder som användes beslutade Socialdepartementet 2013 att låta CAN ta över genomförandet av mätningarna⁶³. Trots flytten till CAN genomförs mätningarna med i princip samma metod som tidigare.

CAN grundades 1901 och är en fristående ideell organisation med sina rötter i nykterhetsrörelsen⁶⁴. CAN har länge förespråkade att totalkonsumtionsmodellen ska ligga till grund för utformningen av svensk alkoholpolitik.

I Monitormätningarna mäts anskaffningen av alkohol. Trots det ligger siffrorna till grund för antaganden kring den årliga konsumtionen av alkohol i Sverige, vilket bör betraktas som problematiskt.

En annan komplicerande faktor i Monitormätningarna är bortfallet i frågeundersökningarna, som har ökat successivt sedan studierna infördes. Under studiens första år, fram till 2004, uppgick bortfallet till ungefär 40 procent. 2013 var bortfallet cirka 65 procent, och 2016 noterades ett bortfall på 75 procent. Framför allt har andelen unga vuxna minskat, samtidigt som andelen äldre har ökat. Inte heller förfaller någon bortfallsanalys ha genomfört under denna tidsperiod. Det allt större bortfallet innebär att Monitormätningarna behöver tillfråga allt fler personer för att få ihop frågeundersökningarna.

⁶² Webbkölla, 10

⁶³ Socialdepartementet, 2013, "Regeringens åtgärdsprogram för alkohol-, narkotika-, och tobakspolitiken 2012"

⁶⁴ Webbkölla, 2

En stor potentiell felkälla i Monitormätningarna är sanningshalten i respondenternas svar. Det finns en stor risk att människor underrapporterar den mängd illegal alkohol de konsumerar eftersom detta innebär att de erkänner att de begått ett brott till en okänd person på telefon. Det går även att misstänka att många underskattar sin egen lagliga konsumtion eftersom det finns ett socialt tryck att inte dricka för mycket.

5.2 Konsekvenser av dagens alkoholpolitik

Dagens alkoholpolitik innehåller flera brister. Den alkoholpolitik som förts de senaste decennierna har inte kunnat hantera flera allvarliga samhällsproblem som organiserad brottslighet, missbruk och alkoholkonsumtion bland unga, som trots politiska initiativ fortfarande existerar. När alkoholpolitiken brister riskerar den att få negativa konsekvenser för samhället och de individer som politiken syftar till att skydda.

5.2.1 Göder organiserad brottslighet

Den organiserade brottsligheten kostar samhället miljarder kronor varje år⁶⁵. Tillsammans med bland annat läkemedel, tobak, narkotika och vapen bidrar den olovliga införseln av alkohol till att finansiera de kriminella nätverken⁶⁶.

Trots hårda regleringar har beslagen av illegalt införd alkohol ökat de senaste åren (se diagram 2, s.8). Det gäller beslag av såväl sprit som starkvin, vin, cider och blanddryck. De flesta beslagen kopplas till en storskalig, frekvent illegal införsel från annat EU-land⁶⁷. Samtidigt blir de kända nätverken för alkoholsmuggling allt fler. 2014 hade Tullverket identifierat ett nätverk för alkoholsmuggling. 2017 hade siffran stigit till sex nätverk⁶⁸. De så kallade "spritbussarna" har varit ett återkommande problem för Tullverket. Myndigheterna uppskattade 2016 att denna verksamhet inneburit 300 miljoner kronor i brottsvinster till de kriminella nätverken⁶⁹, och samtidigt uteblivna skatteintäkter för staten.

Det är svårt att uppskatta hur stor andel av den illegala införseln som fastnar i Tullverkets beslag. 2017 beslagtogs närmare 830 000 liter sprit, vin och öl vid Sveriges gränser. Inofficiella siffror hävdar dock att endast 7-8 procent av den illegala alkoholen beslagtogs av Tullverket⁷⁰. Resterande dryga 92 procent förblir föremål för illegal försäljning, där en betydande del går till finansiering av organiserad brottslighet. Det innebär att drygt 10 miljoner liter av sprit, vin och öl förs in i Sverige illegalt varje år. Alkoholsmugglingen är fortsatt omfattande och en lukrativ verksamhet för de kriminella nätverken.

Den ökade samverkan mellan Tullverket, Skatteverket, Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten som skett på senare år har varit positiv. Mycket pekar dock på att mängden alkohol som förts in illegalt i Sverige är gravt underskattad. Stora, koordinerade insatser och samverkan mellan alla inblandade aktörer krävs således för att den organiserade brottsligheten ska kunna bekämpas.

⁶⁵ Lundmark-Nilsson, m.fl., 2012

⁶⁶ Webbkölla, 14

⁶⁷ Tullverket, 2018, "Lägesbild organiserad brottslighet 2017"

⁶⁸ Tullverket, 2018, "Årsredovisning 2017"

⁶⁹ Finansdepartementet, 2017, "Myndigheterna har tillsammans stoppat spritbussarna"

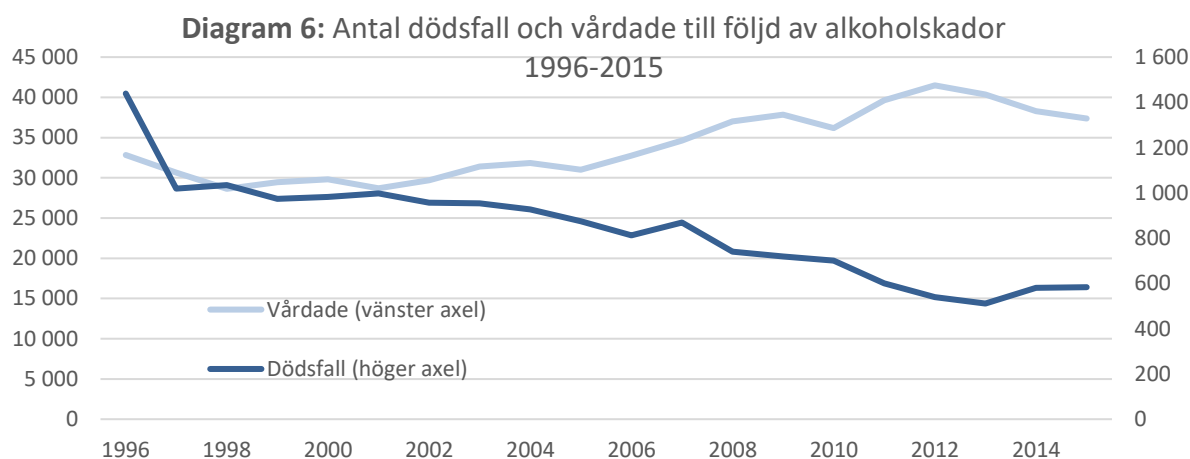
⁷⁰ Intervju med anonym tjänsteman från Tullverket

5.2.2 Bristfällig översyn av alkoholrelaterat missbruk och sjukdomar

Ett av de huvudsakliga målen med den svenska alkoholpolitiken är att främja folkhälsan. Politiken syftar med andra ord till att minska missbruk, alkoholskador och sjukdomar som uppstår vid överkonsumtion.

Enligt Socialstyrelsen har antalet döda av alkoholskador minskat de senaste 20 åren, från drygt 1 400 år 1996 till cirka 600 år 2016. Antalet vårdade för alkoholskador har däremot ökat under samma period, från drygt 32 000 till 37 000 per år.

Den måttliga minskningen av totalkonsumtionen kan varken förklara de drastiskt minskade dödsfallen, eller de fortsatt stegrande vårdantalen av alkoholskador. Det ger en indikation på totalkonsumtionsmodellens otillräcklighet som analysinstrument av uppkomsten skadligt alkoholbruk och hur det kan bemötas.



Källa: Socialstyrelsen

I dag saknas återkommande undersökningar om alkoholens inverkan på riskgrupper. Detta sker till förmån för fokus på totalkonsumtionen av alkohol i Sverige, trots att de allra flesta, cirka 80 procent, konsumerar alkohol på ett riskfritt vis⁷¹.

Data från CAN visar att ca 10 procent av den svenska befolkningen har en konsumtion som kan definieras som riskbruk, vilket innebär risk för alkoholskador på sikt. 1,7 procent av befolkningen befinner sig i ett missbruk, med volymer och typ av konsumtion som innebär skadliga effekter, både på kort och lång sikt. 4,2 procent har ett alkoholberoende.

⁷¹ Folkhälsomyndigheten, 2016, "Folkhälsans utveckling, Årsrapport 2017"

5.2.3 Ungas alkoholkonsumtion

Unga påverkas mer av alkohol än vuxna. Sedan 1969 har Systembolaget en åldersgräns på 20 år för köp av alkohol. Syftet med åldersgränsen är att hålla människor borta från alkoholkonsumtion vid låga åldrar.

Ungas konsumtion av alkohol kartläggs specifikt av CAN som del av en mer omfattande studie av skolelevers drogvanor⁷². Jämfört med när mätningarna började 1972 visar 2017 års studie glädjande nog en sjunkande konsumtion av alkohol bland skolelever, med cirka 50 procent för elever i årskurs 9, och 35 procent för elever i årskurs 2 i gymnasiet⁷³.

Nedgången kan bland annat kopplas till förändrade värderingar, attityder och beteenden. Nedgången tog fart under 2000-talet, samtidigt som forskningsbaserade preventionsprogram, inklusive Prata om Alkohol samt Effekt (tidigare Örebro Prevention Program) fått allt större spridning i grundskolan.

Vidare visar CANs studier att det framför allt är den registrerade delen av konsumtionen som uppvisar en minskning från tidigare år. Den oregistrerade konsumtionen har varit relativt stabil under samma period⁷⁴. Statistik visar att 23-29 procent av niondeklassarnas alkoholkonsumtion består av alkohol som förts in i landet illegalt. Bland elever i årskurs 2 på gymnasiet är motsvarande siffra 16-23 procent⁷⁵. Trots att ungas alkoholkonsumtion minskar fortsätter anskaffningen av oregistrerad alkohol vara ett reellt problem då kontrollen från Systembolagets åldersgräns kringgås.

5.2.4 Minskade skatteintäkter

När andelen oregistrerad alkohol ökar i förhållande till den registrerade anskaffningen så minskar även statens intäkter från punktskatter på alkohol.

Lite drygt 60 procent av alkoholanskaffningen i Sverige sker via Systembolaget. Cirka 11 procent anskaffas på restauranger och pubar. Omkring 5 procent anskaffas i livsmedelsbutiker i form av öl under 3,5 volymprocent. Mindre än 2 procent av alkoholen anskaffas via internet⁷⁶. Det innebär att över 20 procent av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige inte beskattas här.

Statens intäkter från punktskatter på alkohol beräknas till drygt 14,5 miljarder kronor under 2018⁷⁷. E-handel och legalt införd alkohol beskattas utanför Sverige. Illegal införsel av alkohol beskattas inte alls. Det totala skattebortfallet av den oregistrerade konsumtionen kan således beräknas till över 3,6 miljarder kronor under samma period (se diagram 7).

⁷² Webbkölla, 3

⁷³ CAN, 2017, "Skolelevers drogvanor"

⁷⁴ CAN, 2017, "Ungdomars anskaffning av alkohol – Registrerade och oregistrerade källor"

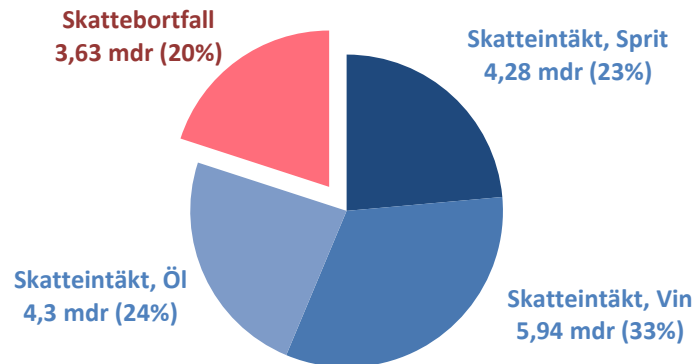
⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ CAN, 2017, "Alkoholkonsumtionen i Sverige 2016"

⁷⁷ Regeringens proposition 2017/18:1

Diagram 7: Skattebortfall av oregistrerad alkoholskaffning

22 (28)



Källa: Regeringens budgetproposition 2017/18:1

Förekomsten av illegal införsel innebär större utgifter för Tullverket, gränspolisen, Kustbevakningen och övriga myndigheter. Uteblivna skatteintäkter ger i förlängningen även mindre resurser till insatser som syftar till att motverka alkoholens skadeeffekter hos missbrukare och minderåriga.

6. Rekommendationer

Alkoholpolitiken måste grundas på fakta och en så heltäckande bild som möjligt av hur konsumtionen ser ut. I detta avseende finns behov av förändringar. Nedan följer ett antal reformförslag för en bättre svensk alkoholpolitik.

6.1 Kartläggning av konsumtion

- **Stärkt fokus på kartläggning av alkoholkonsumtion på gruppnivå**

Totalkonsumtionsmodellen ger en ensidig bild av alkoholkonsumtionen i Sverige och därmed otillräckliga underlag för utformningen av en ändamålsenlig alkoholpolitik. Sverige är i dag mer socialt diversifierat än när modellen introducerades i svensk alkoholpolitik⁷⁸. Sedan dess har större skillnader i dryckesvanor mellan sociala grupper uppstått⁷⁹.

När alkoholpolitikens underlag brister riskerar detta få negativa konsekvenser för samhället och de individer som de politiska insatserna syftar till att skydda.

Framtida mätningar bör i mycket större omfattning än i dag fokusera på alkoholkonsumtionen på gruppnivå för att kunna rikta insatser mot de grupper som har störst behov istället för att genomföra alkoholpolitiska insatser mot befolkningen i sin helhet.

- **Gränshandelsproblematiken måste lyftas fram**

Alkoholpolitiken måste i större utsträckning ta hänsyn till gränshandeln. Givet dess omfattning måste handeln med alkohol utanför Sveriges gränser tas i beaktande när man tar fram statistik över försäljning och konsumtion av alkohol i Sverige. Statistiken för gränshandeln, exempelvis den som sker till Norge, måste vägas in i statistiken för att den ska kunna bli rättvisande.

Enligt Konkurrensverket är denna fråga särskilt viktig för Systembolagets ställning i Sverige. Med en fortsatt distansförsäljning och gränshandel till svenska konsumenter förlorar monopolet sitt syfte som Sveriges enda försäljningskanal för alkohol, och kan inte längre anses vara en EU-rättsligt legitim konstruktion⁸⁰.

- **Mer statistik och kunskap kring illegal införsel/smuggling och dess effekter**

Den statistik som i dag finns att tillgå kring illegal införsel är otillräcklig. För att bättre kunna motverka den illegala gränshandeln behövs bättre förståelse om hur omfattande den är och hur den ser ut. Vad förs in, av vem, i vilken omfattning och på vilket sätt säljs den införda alkoholen vidare och hur konsumeras den slutligen? Mycket tyder på att det är riskgrupperna som står för konsumtionen. Dessa perspektiv täcks inte in i dagens Monitormätningar.

⁷⁸ Bové, m.fl., 2017

⁷⁹ IQ, 2011, "Alkoholindex 2011, Hur återhållsam är egentligen svenskarnas attityd till alkohol?"

⁸⁰ Konkurrensverket, 2017, "Övervakning av det svenska detaljhandelsmonopolet"

- **Insatser för att minska all oregistrerad alkoholskaffning**

Att minska all oregistrerad skaffning av alkohol är centralt för att upprätthålla en ändamålsenlig alkoholpolitik. Särskilt samhällsfarlig är den oregistrerade skaffningen som sker genom illegal

införsel, men även den lagliga oregistrerade skaffningen är dålig för Sverige. Legal oregistrerad skaffning leder till uteblivna skatteintäkter och minskad kontroll.

Specifika insatser bör genomföras för att minska incitamenten att ta in oregistrerad alkohol i Sverige. Påföljderna för illegal införsel, hembränning och försäljning bör ses över.

- **Översyn av alkoholskattens effekter**

Tull och polis behöver större resurser att tackla den oregistrerade införseln av alkohol och de samhällsproblem som de skapar. Det krävs därför en översyn av de incitament som driver på den oregistrerade handeln av alkohol. Det handlar om såväl tillgänglighet som skattesatser på alkoholhaltiga drycker.

För att behålla alkoholpolitikens legitimitet tydliggjordes redan i den statliga utredningen Gränslös utmaning - alkoholpolitik i ny tid (SOU 2005:25) vikten av att minska incitamenten för konsumtion och skaffning av oregistrerad alkohol, varför en översyn av alkoholskatten föreslogs.

6.2 Utformning av mätmetoder

- **Monitormätningarna bör ha en annan utformning**

Dagens Monitormätningar innehåller flera brister. En stor potentiell och allvarlig felkälla är sanningshalten i respondenternas svar. Samtidigt som människor tenderar att inte besvara sanningsenligt på frågor om brott, tenderar man även att underskatta sin egen lagliga konsumtion. Utformningen av Monitormätningarna av totalkonsumtionen bör därför ses över och få en annan utformning.

- **Monitormätningarna behöver kompletteras med fler mätningar**

Monitormätningarna redovisar i dag endast totalkonsumtionen. I dagens mätningar redovisas inte resultat för olika grupper i samhället baserat på ålder, kön och övriga sociala grupper. Här finns ett kunskapsglapp som behöver överbryggas med nya, gruppriktade mätningar, likt Skolundersökningarna.

- **Socialdepartementet bör vara beställare av Monitormätningarna**

Systembolaget är sedan 2016 beställare av Monitormätningarna⁸¹. När Sverige inför EU-medlemskapet 1994 förhandlade fram riktlinjerna för det svenska monopolet tydliggjordes Systembolagets uppdrag som ansvarig för den svenska detaljhandeln av alkohol.

För att värna Systembolagets detaljmonopol är det angeläget att Systembolagets uppdrag renodlas. Beställaransvaret för Monitormätningarna bör återgå till Socialdepartementet som ansvarar för att utforma alkoholpolitiken.

⁸¹ Systembolaget, 2016

- **Ett statligt organ bör överta ansvaret för mätning av alkoholkonsumtionen**

Sedan 2014 genomförs Monitormätningarna av CAN. CAN grundades 1901 och är en fristående ideell organisation och har sitt ursprung i den svenska nykterhetsrörelsen⁸². För att alkoholpolitiken ska grundas på oberoende forskning bör ansvaret att genomföra mätningar av alkoholkonsumtionen läggas på en statlig myndighet med dokumenterat vetenskaplig kompetens. På så vis värnas integriteten och objektiviteten i de alkoholpolitiska underlagen.

⁸² Webbkölla, 2

7. Källförteckning

Bové, Josefine & Oscarsson, Henrik, 2017, "Attityder till det mångkulturella samhället 1994–2016" i Ulrika Andersson & Annika Bergström (red) En brokig gemenskap. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Britts, Anders, 2017, "Så in i Norden olika". Stockholm-Motala research.

CAN, 2017, "Alkoholkonsumtionen i Sverige 2016".

CAN, 2017, "Skolelevers drogvanor".

CAN, 2017, "Ungdomars anskaffning av alkohol - Registrerade eller oregistrerade källor?".

Fi2018/00743/S2, 2017, "Vissa kontrollfrågor och andra frågor på punktskatteområdet".

Finansdepartementet, 2017, "Myndigheterna har tillsammans stoppat spritbussarna".

Folkhälsomyndigheten, 2016, "Folkhälsans utveckling, Årsrapport 2017".

Folkhälsomyndigheten, 2015, "Grunden för svensk alkoholpolitik Eller: Använder Sverige en hammare för att få in skruven i väggen?".

Frånberg, Per, 2001, "Sprit & Staten". Populär Historia.

Hasselgren, Staffan, 2012, "Totalkonsumtionsmodellen". Alkohol & Narkotika. CAN.

Institutet för hälsa och välfärd, 2018, "Alkoholijuomien matkustajatuonti 2017".

IQ, 2014, "Alkoholindex 2010-2013, Mer återhållsam attityd till berusning".

IQ, 2011, "Alkoholindex 2011, Hur återhållsam är egentligen svenskarnas attityd till alkohol?".

Jordbruksverket, 2013, "Gränshandeln med Norge, En genväg mellan tulltopparna".

Konkurrensverket, 2017, "Övervakning av det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker".

Lenke, Leif, 1983, "Totalkonsumtionens betydelse för alkoholskadeutvecklingen i Sverige".

Sociologisk Forskning, 20(1), 45-57.

Lundmark-Nilsson, Eva och Ingvar Nilsson, 2012, "Vänd dem inte ryggen, Socioekonomisk analys av destruktiva subkulturer", Fryshuset.

Regeringens proposition 2017/18:1, 2017, "Budgetpropositionen för 2018 – Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor".

RP 100/2017 rd, 2017, "Regeringens proposition till riksdagen med förslag till alkohollag och vissa lagar som har samband med den".

SFS 1994:1738, Alkohollag, Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2010:1622, Alkohollag, Stockholm: Justitiedepartementet.

Skatteministeriet, 2017, "Status over grænsehandel 2017".

Skatteutskottets rapport 2015/16:RFR8, 2016, "Punktskattehöjningar på alkohol- och tobaksprodukter – skatteeffekter och påverkan på den oregistrerade anskaffningen av dessa produkter".

Socialdepartementet, 2013, "Regeringens åtgärdsprogram för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2013".

SOU 2005:25, 2005, "Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid".

Sundin, Jan, Christer Hogstedt, Jakob Lindberg, Henrik Moberg (red), 2005, "Svenska folkets hälsa i historiskt perspektiv". Statens Folkhälsoinstitut.

Svenska Dagbladet, 2017, "Regeringen blundar för ännu mer fulsprit", 25 januari. Tillgänglig: Mediearkivet.

Svensson, Mattias, 2012, "Alkoholen, en lyckad svensk liberalisering". Timbro.

Systembolaget, 2016, "Ägaranvisning för Systembolaget Aktiebolag, org.nr 556059-9473".

Tullverket, 2018, "Lägesbild organiserad brottslighet 2017".

Tullverket, 2018, "Årsredovisning 2017".

WHO, 2014, "Global status report on alcohol and health 2014, Country Profiles".

Webbkällor

1. [www.can.se, "Monitormätningarna"](http://can.se/Undersokningar/Monitormatningarna/), <http://can.se/Undersokningar/Monitormatningarna/> [Tillgänglig: 2018-03-19]
2. [www.can.se, "Om CAN"](http://can.se/Om-CAN/), <http://can.se/Om-CAN/> [Tillgänglig: 2018-03-19]
3. [www.can.se, "Skolelevers drogvanor"](http://www.can.se/Undersokningar/Skolelevers-drogvanor1/), <http://www.can.se/Undersokningar/Skolelevers-drogvanor1/> [Tillgänglig: 2018-03-19]
4. [www.drugsmart.se, "Alkoholens historia"](https://www.drugsmart.com/fakta/alkoholens-historia/), <https://www.drugsmart.com/fakta/alkoholens-historia/> [Tillgänglig 2018-03-18]
5. [www.fhi.no, "Taxfree-salg ved norske lufthavner og annen uregistrert omsetning av alkohol og tobakk"](https://www.fhi.no/hn/statistikk/rusmiddelstatistikk/taxfree-salg-ved-norske-lufthavner-og-annen-uregistrert-omsetning-av-alkoho/), <https://www.fhi.no/hn/statistikk/rusmiddelstatistikk/taxfree-salg-ved-norske-lufthavner-og-annen-uregistrert-omsetning-av-alkoho/> [Tillgänglig: 2018-03-19]
6. [www.folkhalsomyndigheten.se, "Historisk tillbakablick på svensk alkoholpolitik 1855-1955"](https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/livsvillkor-levnadsvanor/andts/alkohol/alkoholpolitikens-historia/alkoholpolitikens-historia-1855-1955.pdf), <https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/livsvillkor-levnadsvanor/andts/alkohol/alkoholpolitikens-historia/alkoholpolitikens-historia-1855-1955.pdf> [Tillgänglig: 2018-03-19]
7. [www.omsystembolaget.se, "Prismodell"](https://www.omsystembolaget.se/om-systembolaget/inkop-kvalitet/prismodell/), <https://www.omsystembolaget.se/om-systembolaget/inkop-kvalitet/prismodell/> [Tillgänglig: 2018-03-19]
8. [www.resources.prev.org, "Youth Drinking Rates and Problems: A Comparison of European Countries and the United States"](http://resources.prev.org/documents/ESPAD.pdf), <http://resources.prev.org/documents/ESPAD.pdf> [Tillgänglig: 2018-03-19]

9. [www.ssb.no, "Grensehandel"](http://www.ssb.no/varehandel-og-tjenesteyting/statistikker/grensehandel/kvartal), <http://www.ssb.no/varehandel-og-tjenesteyting/statistikker/grensehandel/kvartal> [Tillgänglig: 2018-03-19]
10. [www.su.se, "Nu lämnar vi över Monitorprojektet till CAN"](https://www.su.se/cmlink/stockholms-universitet-samh%C3%A4llsvetenskapliga-fakulteten/centrum-f%C3%B6r-socialvetenskaplig-alkohol-och-drogforskning-sorad-nod/centrum-f%C3%B6r-socialvetenskaplig-alkohol-och-drogforskning-sorad/om-oss/nyheter/nu-l%C3%A4mnar-vi-%C3%B6ver-monitorprojektet-till-can-1.135087), <https://www.su.se/cmlink/stockholms-universitet-samh%C3%A4llsvetenskapliga-fakulteten/centrum-f%C3%B6r-socialvetenskaplig-alkohol-och-drogforskning-sorad-nod/centrum-f%C3%B6r-socialvetenskaplig-alkohol-och-drogforskning-sorad/om-oss/nyheter/nu-l%C3%A4mnar-vi-%C3%B6ver-monitorprojektet-till-can-1.135087> [Tillgänglig: 2018-03-19]
11. [www.systembolaget.se, "Så mycket dricker vi i Sverige"](https://www.systembolaget.se/om-alkohol/sa-dricker-vi-i-sverige/), <https://www.systembolaget.se/om-alkohol/sa-dricker-vi-i-sverige/> [Tillgänglig: 2018-03-19]
12. [www.systembolagethistoria.se, "Tidslinje"](http://www.systembolagethistoria.se/Tidslinje/), <http://www.systembolagethistoria.se/Tidslinje/> [Tillgänglig: 2018-03-13]
13. [www.systembolagethistoria.se, "Åren med den omstridda motboken"](http://www.systembolagethistoria.se/teman/ursprunget/aren-med-den-omstridda-motboken/), <http://www.systembolagethistoria.se/teman/ursprunget/aren-med-den-omstridda-motboken/> [Tillgänglig 2018-03-13]
14. [www.tullverket.se, "Alkoholsmuggling"](http://www.tullverket.se/sv/omoss/samradochsamverkan/alkoholsmuggling.4.1595a16515ebddf5115cd.html), <http://www.tullverket.se/sv/omoss/samradochsamverkan/alkoholsmuggling.4.1595a16515ebddf5115cd.html> [Tillgänglig: 2018-03-19]
15. [www.tullverket.se, "Handla alkohol på din resa"](http://www.tullverket.se/sv/privat/handlaiettannatland/handlaalkoholpadinresa.4.7df61c5915510cfe9e71072d.html), <http://www.tullverket.se/sv/privat/handlaiettannatland/handlaalkoholpadinresa.4.7df61c5915510cfe9e71072d.html> [Tillgänglig: 2018-03-19]
16. [www.tullverket.se, "Kraftig ökning av Tullverkets beslag 2017"](http://www.tullverket.se/nyheter/nyheter/kraftigokningavtullverketsbeslag2017.5.285c35fd161749ca47c18e.html), <http://www.tullverket.se/nyheter/nyheter/kraftigokningavtullverketsbeslag2017.5.285c35fd161749ca47c18e.html> [Tillgänglig: 2018-03-19]
17. [www.tullverket.se, "Nationell beslagsstatistik"](http://www.tullverket.se/sv/omoss/press/beslagsstatistik/nationellbeslagsstatistik.4.226de36015804b8cf353da7.html), <http://www.tullverket.se/sv/omoss/press/beslagsstatistik/nationellbeslagsstatistik.4.226de36015804b8cf353da7.html> [Tillgänglig: 2018-03-19]