

Sammanfattning

Alkohol, tobak och spel skapar kostnader för det svenska samhället genom bl.a. produktionsbortfall och extra kostnader för den offentliga sektorn. Samtidigt bidrar dessa marknader med värden för konsumenterna.

Alkoholmarknaden är i behov av en genomgripande översyn

Alkoholmarknaden uppfyller i princip samma villkor som medförde att spelmarknaden karaktäriserades som en "vilda västernmarknad" och som tvingat fram en omreglering inte bara i Sverige utan i de flesta övriga EU-länder. Knappt 20 procent av både volymen alkohol som konsumeras och värdet på konsumtionen beskattas inte i Sverige, utan är resultatet av egeninförsel, smuggling eller egentillverkning. Den internationella samordningen inom alkoholområdet är dessutom mycket svag, på samma sätt som inom spel- och tobaksområdet tidigare. Politiken kan inte heller sägas få alkoholkonsumenterna att betala för alla de extra kostnader som drabbar andra.

Den svenska alkoholpolitiken når inte heller målen som satts upp. Alkoholkonsumtionen per capita har ökat sett till de tre senaste decennierna. Orsaken går att spåra till att de två huvudsakliga åtgärderna för att styra svenskarnas alkoholkonsumtion, alkoholskatten och ensamrätten, båda har en begränsad möjlighet att ytterligare dämpa svenskarnas konsumtion. De senaste årens alkoholskattehöjningar har kunnat genomföras i och med att priset på alkohol i Sveriges grannländer ökat under samma tid. Alkoholskattehöjningar som går utöver ett sådant stöd i det utländska alkoholpriset riskerar medföra att egeninförsel och smuggling ökar. Samtidigt är det svårt att minska antalet alkoholbutiker och skärpa öppettiderna eftersom butikstätheten redan är mycket låg och öppettiderna redan är strikta. Ytterligare skärpningar riskerar istället

att ensamrätten ifrågasätts av konsumenterna och att dess legitimitet undergrävs.

Det s.k. alkoholmonopolets effektivitet att minska alkoholkonsumtionen utöver vad som är möjligt på en konkurrensutsatt marknad kan även ifrågasättas. Det finns ingen stark evidens för att färre butiker leder till en lägre alkoholkonsumtion. Detta framgår bl.a. av att alkoholkonsumtionen, med få undantag, inte ökat i någon större utsträckning i de flesta av de stater som avskaffat sina alkoholmonopol. Den högre alkoholkonsumtionen i europeiska länder utan ensamrätt kan dessutom till fullo förklaras av att priset på alkohol är lägre i dessa länder. Det vill säga om länderna höjde alkoholpriset till det som gäller i Sverige skulle ländernas konsumtion hamna på samma nivå som i Sverige eller till och med lägre.

Ensamrätten ifrågasätts dessutom kontinuerligt på olika grunder där det senaste exemplet är frågan om att skapa undantag från ensamrätten i detaljhandeln genom att tillåta gårdsförsäljning. Finlands tidigare alkoholmarknadsreglering var mycket lik den svenska. Det nya finska regelverket som trädde i bruk under 2018 har dock öppnat för ett flertal undantag som i flera fall skapar snedvridningar på alkoholmarknaden. Risken med en sådan partiell och riktad avreglering är att konkurrensnedvridningarna leder till ytterligare förändringar med tiden och att regelverket i slutändan består mer av undantag från ensamrätten än en genomtänkt och väl fungerande marknadsreglering med konkurrens. Risken med att tillåta gårdsförsäljning i Sverige ligger därför främst i att fler undantag uppkommer med tiden som försvårar en väl avvägd omreglering av alkoholmarknaden som helhet.

Sammantaget finns det således ett flertal problem med den nuvarande svenska alkoholmarknadsregleringen som motiverar en större översyn. Målet med översynen bör vara att hitta en ny marknadsreglering som kan styra svenskarnas alkoholkonsumtion och skapa bättre förutsättningar att nå målen med alkoholpolitiken.

Informationen om alkoholens skadeverkningar måste utökas

Information om skadeverkningar av både tobak och spel är viktiga styrmedel för att hjälpa konsumenten att fatta väl avvägda beslut. Informationen på tobaksförpackningar anses så pass viktig att detta

regleras på EU-nivå. Den nya svenska spellagen innebär en omfattande informationsskyldighet med bl.a. krav på kontaktuppgifter till organisationer som tillhandahåller information och stöd. Motiven till informationsplikten är att sådan information kan få konsumenterna att fatta bättre beslut och minska risken för överdrivet spelande.

Alkohol värderas ge betydligt mer skador och extra kostnader än både tobak och spel. Trots detta ställs inga krav på information om risker och skadeverkningar. Mot en sådan bakgrund är det rimligt att kräva informationsplikt även inom alkoholområdet på liknande sätt som inom tobak och spel. Informationen bör vara obligatorisk på alkoholförpackningar och försäljningsställen och inkludera kombinerade hälsovarningar om alkoholens risker och skadeverkningar, uppgifter om rekommenderat intag och kontaktuppgifter till hjälp- och stödlinjer.

Tobakspolitiken vad gäller rökning har varit framgångsrik

Sedan början av 1990-talet har ett flertal åtgärder genomförts för att minska rökningen och skadorna från rökning. Åtgärderna har i de flesta fall stöd i EU:s regelverk och WHO:s konventioner. Det internationella samarbetet har varit en avgörande förutsättning för en framgångsrik reglering av tobak internationellt och i Sverige. Följden av samordningen är att rökningen minskat både inom EU och i Sverige.

En viktig orsak är att den svenska tobaksskatten kunnat användas mer effektivt som styrmedel när tobakspriserna i andra länder även höjts. Eftersom relativpriset på utländsk tobak hållits uppe har drivkrafterna till både smuggling och egeninförsel minskat. Rökförbudet från tidigt 1990-tal har bidragit till minskade skador och minskade kostnader för den passiva rökningen. De informationsbaserade styrmedlen, såsom varningstexter, kan även de ha bidragit till en lägre konsumtion.

Sammantaget kan tobakspolitiken sägas nå sina uppsatta mål vad gäller rökning. Rökningen har minskat totalt och bland barn och ungdomar. Även antalet personer som skadas eller dör till följd av rökning har minskat.

Utvecklingen har medfört att rökare numer kan sägas betala för de extra kostnader rökningen medför för andra. De extra kostnaderna betalas av rökarna själva genom punktskatten på cigaretter och genom rökarnas överdödlighet. Dödligheten p.g.a. rökning är så pass stor att den offentliga sektorn får betydligt lägre kostnader för pensioner, äldresjukvård och äldreomsorg. Orsaken är att rökare i mindre utsträckning än icke-rökare uppnår de mest kostnadsdrivande äldre åldrarna. De stora extra kostnaderna för rökningen drabbar istället rökarna själva som en lägre livsinkomst till följd av högre sjuklighet jämfört med om de inte rökt. Till detta ska läggas svårsmätbara kostnader som rökarnas lidande och sämre livskvalitet p.g.a. sjukdomar.

Tobakspolitiken har inte lyckats minska snusningen

Tobakspolitiken har inte varit fullt så framgångsrik vad gäller snusning. Politiken har visserligen medfört att snusarna kompenseras för de extra kostnader snusningen medför för andra, men snusningen har över en längre period inte minskat, utan snarare ökat.

De bristande framgångarna kan förklaras av snusets unika egenskaper. Skatten på snus har höjts kraftigt över tid, utan att detta medfört ett minskat snusande i någon högre grad. Detta betyder att snusarna är relativt okänsliga för prisökningar. I förlängningen innebär detta en möjlighet för staten att beskatta snus högre än andra varor. Detta framkommer av att statens intäkter från punktskatten på snus är cirka 4,5 gånger så höga som de extra kostnaderna snusningen medför för den offentliga sektorn.

De folkhälsopolitiska målen med ATS bör justeras

Till följd av att alkohol, tobak och spel skapar ohälsa och skador faller dessa varor och tjänster inom folkhälsopolitikens ram. Fokus i folkhälsopolitiken är att motverka sjukdomar och begränsa skador. Detta är en rimlig utgångspunkt vad gäller t.ex. sjukdomar eller olyckor som skapar kostnader för både individ och samhälle. Konsumenterna av alkohol, tobak och spel finner dock även ett värde i sin konsumtion. Sådana positiva värden inkluderas inte i folkhälso-

politikens utgångspunkter. Det är därför rimligt att folkhälsopolitiken i en större omfattning diskuterar de samhällsekonomiska kostnaderna och värdena med alkohol, tobak och spel.

Resultatet av att alkohol och tobak inkluderas i folkhälsopolitiken är att både alkohol- och tobakspolitikerna har som mål att konsumtionen ska minska. Både relevansen och hållbarheten med ett sådant mål kan ifrågasättas på flera grunder. Bl.a. gäller att om konsumtionen begränsas till nivåer som är lägre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt följer att samhället slösar med resurser på samma sätt som om konsumtionen var för hög. Detta innebär att staten sanktionerar att resurser används till ändamål som inte bidrar till ett ökat samhällsvärde och indirekt väljer bort andra samhällsviktiga ändamål med positivt bidrag. De politiskt satta konsumtionsmålen bör därför ses över och ändras så att de uttrycker att konsumtionen av alkohol, tobak och spel bör begränsas, men då till samhällsekonomiskt önskvärda nivåer.

Utöka hjälpen till de som vill sluta eller dra ned på sitt bruk

Det är främst brukarna själva som betalar de extra kostnaderna av sin konsumtion genom försämrad hälsa, förtida död och sämre livsinkomst. Samtidigt ger vissa konsumenter uttryck för att vilja minska sitt bruk eller sluta helt. Behoven är dock olika beroende på person och kräver olika möjligheter att bli hjälpt. Samtidigt finns behov av att enkelt kunna få hjälp. Staten bör därför anslå utökade medel för utveckling av stömlinjer, stödgrupper, terapier, avvänjningsmetoder, bindningsteknologier och andra möjliga metoder för att bistå konsumenterna att minska eller upphöra med sin konsumtion.

Statistiken om ATS bör ses över och samordnas på en myndighet

Objektiv och relevant information om alkohol, tobak och spel är avgörande för att dels värdera samhällsproblemets omfattning, dels avgöra om målen och styrmedlen är ändamålsenliga och effektiva. Det finns en stor mängd källor vad gäller nivån på konsumtionen av alkohol, tobak och spel. I många delar är statistiken inte kvalitets-säkrad på ett sådant sätt som är brukligt för uppgifter av sådan

betydelse. Detta kan vara orsaken till att delar av statistiken lider av brister och otydlighet. Delar av statistiken tas dessutom fram dubbelt av olika organisationer. Det är även anmärkningsvärt att en ideell förening, Centraförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), med det tydliga målet att minska konsumtionen av alkohol och tobak och med medlemmar som har tydliga särintressen inom alkohol och tobaksområdena, ansvarar för viktiga delar av statistikproduktionen. Problemen kan dock åtgärdas relativt enkelt genom att låta statistiken kring alkohol, tobak och spel ingå i Sveriges officiella statistik som per automatik sätter tydliga ramar för kvalitet, metoder och dokumentation. Ansvaret för statistiken inom de olika områdena kan med fördel läggas på en och samma myndighet eftersom arbetet med att ta fram uppgifterna effektivt kan samordnas.