

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg

og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EU-sekr.	15. februar 2001

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Sundhedsministeriets grundnotat vedrørende Kommissionens forslag til Rådets henstilling om børns og unges alkoholforbrug {{SPA}} KOM (2000) 736.

Grundnotat vedrørende Kommissionens forslag til Rådets henstilling om børns og unges alkoholforbrug {{SPA}} KOM (2000) 736

1. Resumé

Kommissionen har den 27. november 2000 fremlagt forslag til Rådets henstilling om Børns og unges alkoholforbrug KOM(2000) 736 endelig. Forslaget til henstilling er modtaget den 6. december 2000.

Kommissionens forslag til Rådets henstilling indeholder en opfordring til medlemslandene inden for rammerne af deres nationale politik at styrke indsatsen mod børn og unges alt for store alkoholforbrug.

Dette skal ske gennem oplysning og information, særlig i skoler og idrætsklubber, om de skadelige virkninger ved et for stort alkoholforbrug, gennem uddannelse af serverings- og salgspersonale, videreudvikling af initiativer rettet mod spritkørsel, håndhævelse af aldersgrænserne for udskænkning og salg af alkohol til børn og unge samt vidensopsamling og vidensformidling. Endvidere skal producenter og forhandlere af alkoholholdige produkter inddrages yderligere i det forebyggende arbejde.

Kommissionens forslag til Rådets henstilling vurderes overordnet at kunne bidrage positivt til forebyggelse af et for stort alkoholforbrug hos børn og unge. Henstillingen vil ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser, endsige statsfinansielle konsekvenser, for Danmark.

2. Indledning

Kommissionen har den 27. november 2000 fremlagt forslag til Rådets henstilling om Børn og unges alkoholforbrug KOM(2000) 736 endelig. Forslaget til henstilling er modtaget den 6. december 2000.

Forslaget til henstilling følger op på Rådets resolution fra 1986, der opfordrede til at mindske de alkoholrelaterede problemer i medlemsstaterne gennem et fælles initiativ, hvor økonomiske faktorer og

folkesundheden tages i betragtning. Kommissionen opfordres i resolutionen til omhyggeligt at afveje de interesser, der er forbundet med produktion, distribution og fremme af salget af alkoholholdige drikkevarer, mod hensynet til folkesundhed og til at f&oslas h;re en afbalanceret politik med henblik herpå samt fremlægge passende forslag herom for Rådet.

3. Retsgrundlag

Forslaget til henstilling fremsættes med hjemmel i Traktatens artikel 152 og kan vedtages af Rådet med kvalificeret flertal.

4. Formål og indhold

I adskillige medlemsstater er de unges alkoholforbrug og de skadelige følgevirkninger allerede omfattende, og i nogle medlemsstater er det tydeligt, at problemerne vokser. En del tyder på, at de nordiske drikkevaner i stadig højere grad breder sig til unge i de vinproducerende lande, navnlig Frankrig og Spanien, hvilket særligt i Frankrig giver sig udslag i øget vold og anden kriminalitet.

Selvom de unge smager alkohol for første gang i nogenlunde samme alder som tidligere, dvs. i de tidligere teenageår, begynder det regelmæssige forbrug i en yngre alder end før. Både hos drenge og piger ses en stigning i alkoholforbruget. Særlig de unge i Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige indtager hyppigt større mængder alkohol.

Både et regelmæssigt, stort alkoholforbrug og et kraftigt lejlighedsforbrug har negativ indflydelse på såvel den fysiske som psykiske sundhed. At anvende alkohol som et rusmiddel på grund af dens psykoaktive egenskaber for at klare besværlige situationer kan skade de unges psykiske og følelsesmæssige udvikling. Et stort forbrug af alkohol i ungdommen giver samtidig større risiko for alkoholafhængighed senere i livet. Endelig kommer unge relativt set oftere ud for ulykker, hvor der er alkohol involveret, end voksne.

Kommissionens forslag til Rådets henstilling indeholder en opfordring til medlemslandene inden for rammerne af deres nationale politik bl.a.

- at styrke indsatsen for at gennemføre sundhedsfremmende politikker, der er rettet mod børn, unge, deres forældre, lærere, pædagoger på lokalt og nationalt plan samt fællesskabsplan.
- at støtte foranstaltninger, som øger børn og unges kendskab til de skadelige virkninger ved et for stort alkoholforbrug,
- at opfordre ungdomsorganisationer, idrætsforeninger og andre aktører i lokalsamfundet til at sætte alkohol og unge på dagsordenen
- at støtte producenter af alkoholholdige drikkevarer i deres indsats for at uddanne serverings- og salgspersonale for at beskytte børn og unge,
- at fremme udarbejdelsen og distributionen af materiale til forældre med henblik på at hjælpe dem at drøfte alkoholspørgsmål med deres børn
- at videreudvikle særlige initiativer rettet mod unge om risikoen ved spritkørsel,
- at gøre streng håndhævelse til en prioriteret aktion mod ulovligt salg af alkohol til børn og unge og om nødvendigt støtte udformningen af et særligt aldersbevis hertil,
- at fremme tidlig opsporing af storforbrug og alkoholafhængighed hos unge med henblik på iværksættelse af tidlig behandling,
- at styrke indsatsen af den forskriftsmæssige kontrol vedrørende reklame for og markedsføring af salg af alkoholholdige produkter og opfordre producenter og forhandlere til at øge deres egenkontrol på disse områder

- at forsøge at indgå aftaler med producenter og forhandlere om at udvise samme høje grad af ansvarlighed og anvende samme standarder for så vidt angår reklame og markedsføring og handel i alle medlemsstater,
- at sikre at reklamer for alkohol ikke retter sig mod børn og unge og ikke ved deres udformning appellerer særligt til børn og unge,
- at støtte, at der etableres en instans, der kan tage sig af klager i forbindelse med produkter, der er blevet markedsført på uansvarlig vis,
- at oprette et system, der gør det muligt at trække produkter, der bryder en adfærdskodeks tilbage fra markedet og bringe upassende markedsførings- og reklamemetoder til ophør,
- at sikre producenternes mulighed for at få rådgivning, som en frivillig service over for virksomhederne, inden de markedsfører eller investerer i et produkt

5. Nærhedsprincippet mv.

Nærhedsprincippet er ikke direkte behandlet i forslaget til henstilling, men der lægges i forslaget op til, at fastsættelse af en alkoholpolitik skal ske under hensyntagen til de enkelte medlemslandes særlige kulturelle forhold. Det forhold, at ungdomskulturen bliver stadig mere international, og at de nationale grænser får stadig mindre betydning for overførelsen af denne kultur og produkter i relation til denne, gør imidlertid en indsats på EU-plan påkrævet.

6. Udtalelse fra Europa-Parlamentet

Selvom der ikke er en forpligtelse til at høre Europa-Parlamentet, har Rådet besluttet at forelægge udkast til henstilling for Europa-Parlamentet. Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

7. Gældende danske regler

De danske regler på området omhandler først og fremmest nedsættelse af et særligt udvalg, som råder over en finanslovsbevilling til iværksættelse foranstaltninger mod alkoholmisbrug. Herudover er det ikke tilladt at sælge alkohol til børn under 15 år fra butikker, der har detailhandel og udskænke alkohol til unge under 18 år fra restauranter og lignende. Endvidere er det ikke tilladt at reklamere for al alkoholholdige produkter i radio og TV. Endelig er det ikke tilladt at føre motorkøretøj med en alkoholpromille på 0,5 og derover.

Reklamering for alkohol er i øvrigt reguleret i en særlig aftale mellem branchen og myndighederne m.fl. om reklamering for alkoholholdige produkter.

8. Konsekvenser

Da der er tale om en henstilling, vil en vedtagelse ikke umiddelbart have lovmæssige konsekvenser.

En vedtagelse af henstillingen vil heller ikke have økonomiske konsekvenser for det offentlige, idet de initiativer, der foreslås, allerede indgår i eller er planlagt til at indgå i den forebyggende indsats over for børn og unge på alkoholområdet. Det er den overordnede vurdering, at henstillingen vil kunne bidrage positivt til sundhedsbeskyttelsesniveauet i Danmark og Fællesskabet som helhed.

9. Høring

Henstillingen har været sendt til høring hos følgende organisationer: Afholdsselskabernes Landsforbund, Amtsrådsforeningen i Danmark, Blå Kors, Bryggeriforeningen, Børnerådet, Danisco Distillers, Danmarks Afholdsforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Handel og Service, Dansk Industri, Dansk Ungdoms Fællesråd, DCAA, Den almindelige Danske Lægeforening, De Samvirkende Købmænd, Det Danske Handelskammer, FDB, Forbrugerrådet, Foreningen af politimestre i Danmark, Foreningen Gode

Alkoholholdninger (GODA), Frederiksberg Kommune, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, HORESTA, IOGT, KFUM's Sociale Arbejde i Danmark, Komiteen for Sundhedsoplysning, Kommunernes Landsforening, Konkurrencerådet, Landsforeningen Lænken, Landsforeningen Ring i Ring, Landsorganisationen i Danmark, Red Barnet, Skole & Samfund, Ungdomsringsen, Vin og Spiritusorganisationen i Danmark (V.S.O. D.).

Samtlige de interesseorganisationer, som er fremkommet med bemærkninger, støtter forslaget til henstilling og finder det positivt, at EU fokuserer på problemerne med de unges alkoholforbrug med henblik på at forstærke indsatsen over for tidlig debutalder og et for stort alkoholforbrug. Helt overordnet peger flere af de hørte på, at Danmark allerede har gennemført det meste af den lovgivning og iværksat eller påtænker at iværksætte de fleste af de initiativer, der foreslås i henstillingen. Særlig peges der på, at der i Regeringens Folkesundhedsprogram for 1999-2008 er foreslået en række nationale initiativer på alkoholområdet, som vil blive sat i værk de kommende år.

Afholdsselskabernes Landsforbund støtter, at alkohol sættes på dagsordenen i EU-regi, men finder ikke forslaget til henstilling særlig vidtgående, ligesom Landsforbundet finder det bekymrende, at forslaget i så vid udstrækning kommer alkoholindustriens interesser i møde. Landsforbundet finder det afgørende, at der skabes grobund og forudsætninger for folkelige bevægelser og en mobilisering af det civile samfund om kring alkoholspørgsmålet- og problemerne. Landsforbundet henviser til anbefalingerne i WHO's Alkohol Aktion Plan 2000-2005 og opfordrer samtidig til, at der indføres et europæisk reklameforbud ved sportsarrangementer. Markedsføringsregler, der alene baserer sig på frivillige aftaler er i følge Landsforbundet ikke tilstrækkelige og begrebet markedsføring bør omfatte alle former for markedsføring og promotion, herunder Internetaktiviteter. Landsforbundet finder, at det er afgørende vigtigt, at der i hvert enkelt medlemsland og på EU-plan udarbejdes og sikres information om alkoholforbrugets sociale skadevirkninger, tillige med et økonomisk estimat for samme. Landsforbundet finder endvidere, at alkoholafgifter bevidst bør betragtes som et alkoholpolitisk middel til regulering af forbruget og skadevirkninger ved et for stort forbrug, og at afgifterne som minimum bør give staten en indtægt svarende til de samfundsøkonomiske konsekvenser ved alkoholforbruget. Endelig foreslår Afholdsselskabernes Landsforbund, at der oprettes alkoholfri zoner og sammenhænge, hvor alkohol ikke hører hjemme, f.eks. i trafikken, hvor den tilladte alkoholpromille højst bør være 0,2 i samtlige EU-lande.

Blå Kors har bl.a. anført, at en lav promillegrænse på 0,2 for bilister og motorcyklister bør gælde alle og ikke kun unge. Endvidere finder foreningen, at det er nødvendigt at fremme forældreansvarligheden, ligesom det er nødvendigt med forstærket oplysning og undervisning. Endvidere finder foreningen, at afgifterne på alkohol bør være så høje, at de dækker samfundsudgiften i forbindelse med de skader og tab, der sker. Blå Kors finder, at der bør strammes op om reklamebranchen; om muligt med regler om, hvor og på hvilke vilkår, det er tilladt at reklamere for alkohol og ved mærkning af alkoholholdige produkter med oplysning om afhængighedsrisiko. Blå Kors foreslår endelig, at der med midler fra alkoholproducenterne etableres en fond, som kan give økonomisk støtte til behandling af unge, der får en alkoholskade.

Bryggeriforeningen er principielt af den mening, at forebyggelse af alkoholmisbrug, både blandt børn og unge og blandt voksne, for at have en effekt bør udføres på nationalt niveau, primært pga. de store nationale forskelle mellem EU-landene på netop alkoholområdet. Bryggeriforeningen er dog positiv over for og kan se fordelene af, at der på EU-plan udvikles nogle fælles mål og standarder, samt at der iværksættes en procedure for udveksling af information og eksempler på bedste praksis. Bryggeriforeningen finder, at allerede eksisterende regler om salg af alkohol til børn og unge bør håndhæves mere effektivt, og foreningen støtter derfor forslaget om udstedelse af et aldersbevis. På grund af de kulturelle forskelle mellem medlemsstaterne finder Bryggeriforeningen det u hensigtsmæssigt med fælles europæiske tiltag, når det drejer sig om oplysning, information og dialog, der gennemføres i samarbejde med forhandlere og producenter af alkoholholdige drikkevarer. Bryggeriforeningen opfordrer til, at udveksling af information og eksempler på bedste praksis også inkluderer industriens erfaringer med forebyggende tiltag og kampagner. Bryggeriforeningen finder det u hensigtsmæssigt at indføre differentierede promillegrænser for henholdsvis erfarne og uerfarne bilister, da det i praksis vil være umuligt at skelne mellem en erfaren og en uerfaren bilist, da det ikke kommer an på alder men på kørerfaring. Bryggeriforeningen støtter, at der i de enkelte medlemsstater bør være retningslinier for

markedsføring af alkoholholdige drikkevarer, som sikrer, at reklamer ikke er målrettet eller appellerer til børn og unge.

Børnerådet har bl.a. anført, at en virkningsfuld indsats er betinget af præcis og ajourført viden såvel nationalt som på europæisk plan, og Rådet kan derfor fuldt ud tilslutte sig forslaget om øget og forbedret vidensindsamling og ønsket om bedre deling af den opnåede viden på området. Børnerådet har noteret sig Kommissionens forsonlige indstilling til de alkoholproducerende og dist ribuerende brancher, og minder om, at ikke alle producenter m.fl. kan forventes frivilligt at tilslutte sig planer, der reelt vil medføre et fald i salget af alkohol. Rådet foreslår derfor, at der knyttes overvågningsopgaver og udfarende kompetence til den i pkt. 15 c nævnte instans til varetagelse af klagesager over markedsføring.

Dansk Ungdoms Fællesråd har bl.a. anført, at ungdomsorganisationerne er interesseret i at yde en indsats i forhold til oplysning og formidling på alkoholområdet under forudsætning af, at det er organisationerne selv, der definerer indsatsen i forhold til egne aktiviteter. Dog er det væsentligt, at man fra statslig side stiller den fornødne information til rådighed for organisationerne. Dansk Ungdoms Fællesråd tror ikke på, at lovgivning vil have den store effekt i forhold til børn og unges brug af alkohol. Foreningen tror mere på information og dialog i ungehøjde.

Dansk Center vedrørende Alkoholisme og Andre Afhængighedsskabende Sygdomme (DCAA) har stillet spørgsmålstegn ved, om det er mere konstruktivt at opfordre til håndhævelse af regler, end at se på sociokulturelle traditioner og især den lemfældige omgang med alkohol i f.eks. Norden. DCAA har endvidere anført, at der mangler fokus på ungdomsbehandling, den maglende kommunikation til de unge samt hvilket alternativer de unge har i forhold til indtagelse af alkohol.

Den Almindelige Danske Lægeforening støtter bl.a. forslaget om, at der udarbejdes, videreformidles og anvendes evidensbaserede oplysninger om faktorer, der kan få børn til at drikke for meget alkohol. Ifølge Lægeforeningen mangler der i vid udstrækning viden om, hvilke faktorer der påvirker børn og unges vaner, og derfor er det vigtigt, at der tages initiativer til forskning på området, forinden der sættes egentlige initiativer i værk. Lægeforeningen har endvidere anført, at det skal sikres, at producenterne ikke gennem udformning og markedsføring målretter alkoholholdige produkter mod børn og unge. Endelig har Lægeforeningen anført, at der bør iværksættes foranstaltninger, der øger børns selvværd og deres muligheder for at sige nej til alkohol, og foranstaltninger, som øger børns viden om alkohols negative virkninger. Disse foranstaltninger kan f.eks. kombineres med forbud mod alkoholreklamer i tv, biografteater, sportshaller og blade, der henvender sig til børn og unge, opretholdelse af forbudet mod butikssalg af alkohol til børn under 15 år samt overvejelser om at nedsætte promillegrænsen for unge under 21 år til 0.

FDB har anført, at det under pkt. 9 bør præciseres, at betegnelsen mindreårige ikke i denne sammenhæng skal forstås som personer under myndighedsalderen, men snarere under den fastsatte aldersgrænse for lovligt salg af alkohol. Samtidig bemærker FDB, at en streng håndhævelse af aldersgrænsen vil være særdeles besværlig og systemfremmed for detailhandlen. Med hensyn til pkt. 15 b finder FDB, at det bør præciseres, at henstillingen alene vedrører gratis uddeling af alkoholprodukter i reklameøjemed til mindreårige under aldersgrænsen.

Frederiksberg Kommune har bl.a. anført, at en række af de foreslåede indsatser allerede er etableret i Danmark i større eller mindre grad, men der er behov for at skærpe indsatsen her i landet, da danske børn og unge i særlig høj grad har u hensigtsmæssig alkoholadfærd.

Hotel-, Restaurant- og Turisterhvervets Arbejdsgiverforening (HORESTA) har bl.a. anført, at for så vidt angår ønsket om en særlig uddannelse for serveringspersonale, vil foreningen gerne støtte forslaget, dersom det ikke medfører udgifter for hotel-, restaurations- og turisterhvervets virksomheder. Foreningen finder endvidere, at der bør indføres skærpede bødestrafte både til restaurationspersonale, som udskænker alkohol til unge under 18 år og til unge, som i strid med udskækningsreglerne får serveret stærke drikke. En skærpelse af udskækningsansvaret bør dog modsvares af lempelser i forhold til udskænkning til unge, som er sammen med deres forældre, og ved at det objektive ansvar lempes til fordel for et culpaansvar eventuelt med omvendt bevisbyrde. Endelig foreslår HORESTA ensartede aldersgrænser for udskænkning og butikssalg af alkohol til børn og unge, ligesom foreningen støtter forslaget om et aldersbevis.

Kommunernes Landsforening støtter forslaget, idet det i store træk svarer til de henstillinger og initiativer, der er indeholdt i Regeringens Folkesundhedsprogram 1999-2008. De forventninger og ønsker til kommunernes indsats, bl.a. fra folkeskolerne, som allerede er beskrevet i Folkesundhedsprogrammet, er efter Landsforeningens opfattelse tilstrækkelige til, at der kan tages hånd om de risikofaktorer, som ligger i et uhensigtsmæssigt alkoholforbrug blandt børn og unge. Landsforeningen støtter, at der på tværs af landene udveksles gode erfaringer og skabes grundlag for fortsatte sammenligninger landene imellem i forhold til problemets omfang og karakter.

Landsforeningen Lænken har bl.a. anført, at gennemsnitsalderen er faldet mærkbart blandt misbrugere, som kommer i behandling i Lænken. Lænken ser med bekymring på denne udvikling og undrer sig over, at priserne på alkohol til stadighed nedsættes og at tilgængeligheden af alkohol øges.

Politimesterforeningen har bl.a. anført, at forslaget til henstilling synes at harmonere med de områder, som allerede er omfattet af indsatsen her i landet, bortset fra at forslaget formentligt på det adfærdsregulerende område vil kræve en mere effektiv indsats mod reklame ved og sponsorering af arrangementer rettet mod børn og unge. Foreningen har endvidere anført, at erfaringer fra forsøg her i landet på at skabe samarbejde med producenterne af alkoholholdige drikkevarer ikke giver grund til at tro på, at dette vil være en mulig metode til at begrænse forbruget, hvorimod politiet har gode erfaringer fra samarbejde med forhandlere især restauratører og disses ansatte.

Ungdomsringsen har bl.a. anført, at børn og unges alkoholforbrug ikke kan betragtes løsrivet fra en samfundsmæssig og social sammenhæng, og skaderne ved uhensigtsmæssig alkoholindtagelse skal relateres til en række andre problemstillinger såsom trafikulykker, vold, uønsket graviditet, kønssygdomme etc. Ungdomsringsen finder, at det drejer sig mere om, at de unge erhverver sig hensigtsmæssige alkoholvaner end at forhindre de unge i at drikke overhovedet. Efter Ungdomsringsens opfattelse skal indsatsen dels bestå af oplysning til de unge - f.eks. ved anvendelse af "ung til ung-metoden" dels til de unges forældre og andre voksne, der er i kontakt med de unge. Endvidere skal indsatsen målrettes særligt udsatte grupper af unge. Ungdomsringsen vender sig mod foranstaltninger, som via lovgivning **SPA** herunder stramning af straffeforanstaltninger **SPA** fokuserer på indtagelse af alkohol her. Der tænkes her særligt på lave alkoholpromiller for unge ved motorkørsel. Endvidere mener Ungdomsringsen ikke, at begrænsninger i tilgængeligheden af alkohol vil have nogen som helst effekt over for netop de svageste børn og unge.

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 8. december 2000. Udvalget har i den forbindelse modtaget aktuelt notat af 7. december 2000.