

**MØDE I NORDISK MINISTERRÅD,
SOCIAL OG HELSEMINISTRENE (MR-S)**

18. oktober 2004, København



norden

Nordisk Ministerråds
sekretariat

MR-S 2/2004

Dp. 2, bilag 1

12. oktober 2004

Journal nr . 43001.15.002/04

Alkoholpolitikk i Norden

Underlagsdokument for møtet mellom de nordiske helse-
og sosialministrene i København 18. oktober 2004

INNHOOLD

Bakgrunn	3
Den alkoholpolitiske utviklingen i Norden	4
Forbruksutviklingen i Norden	4
Endringer i avgiftspolitikken	4
Utviklingen i reguleringen av alkoholreklame	6
Utviklingen i monopolordningene	6
Henvendelser fra EU kommisjonen/ ESA	6
EU	8
EU og alkohol	8
Veien videre	9
WTO/GATS	10
Innledning	10
Bakgrunn	10
GATS og nordisk alkoholpolitikk	10
Veien videre	12
WHO	13
Generelt	13
WHO globalt	13
WHO EURO	14
Veien videre	14
Nettbasert overvåkingssystem – NOSAM	16
Bakgrunn og status	16
Veien videre	17
Analys av utvecklingen	18
Från nationell alkoholpolitik till lokala projekt	18
Vedlegg	21
DANMARK	21
FINLAND	23
GRØNLAND	27
ISLAND	30
NORGE	32
SVERIGE	35
KONTAKTGRUPPENS MEDLEMMER.	39

Bakgrunn

Ifølge Verdens helseorganisasjon (WHO) døde 1,8 millioner mennesker av alkoholrelaterte årsaker på verdensbasis i år 2000. Alkoholrelaterte dødsfall og uførhet står for 4,0 prosent av den totale sykdomsbyrden. På verdensbasis forårsaker alkohol omtrent like mye helsetap (i form av tapte leveår) som tobakk, og alkohol var den femte viktigste av 26 risikofaktorer som ble undersøkt. I industrilandene var alkohol den tredje største risikofaktor.

Som en følge av øket globalisering og økt internasjonal handel, har det likevel blitt vanskeligere å opprettholde effektive nasjonale og lokale alkoholpolitiske virkemidler. Men samtidig ser vi også en internasjonal utvikling der det i økende grad fokuseres på alkohol som folkehelseproblem og fellesnordiske initiativ på området, eksemplifisert ved:

- WHO's Europeiske Charter om alkohol fra Paris i 1995
- WHO's Europeiske Alkoholhandlingsplanen 2000 – 2005
- Ministererklæringen om ungdom og alkohol fra Stockholm i 2001
- EUs rådsanbefaling om Ungdom og alkohol i 2001
- Rådskonklusjon om å utarbeide en alkoholstrategi i EU
- WHO's resolusjon WHA57.16 og helsefremmende arbeid
- Nordisk Råds anbefaling 14/2004
- De nordiske finansministrenes beslutning 18. mai 2004

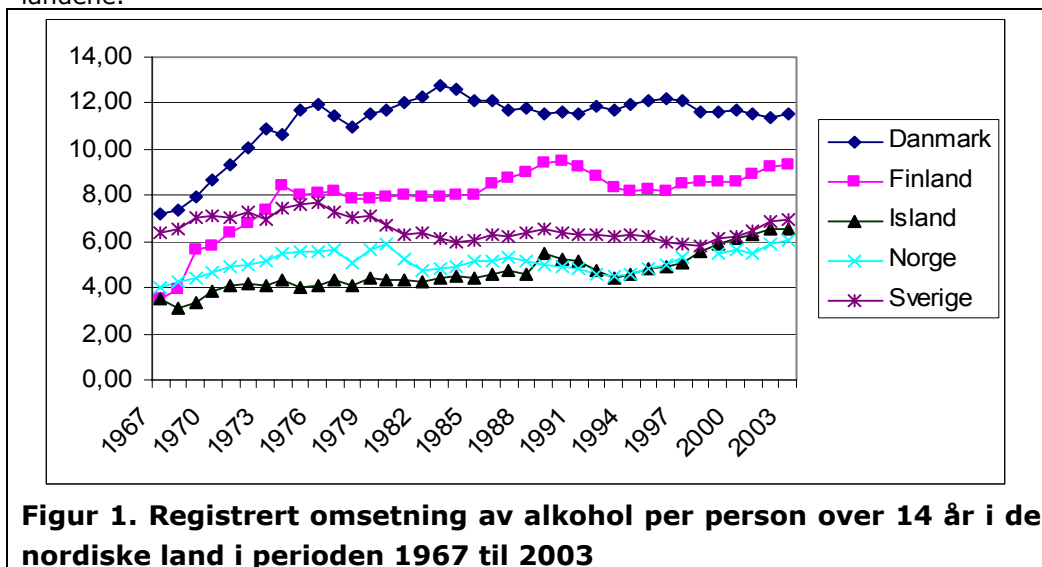
På møtet mellom de nordiske helse- og sosialministrene i Karlskrona i august 2003 ble de tilstedeværende statsråder enige om at de vil forsøke å få alkohol satt enda høyere på dagsorden internasjonalt og da særlig i WHO-sammenheng, og at Island, som nordisk representant i styret, var i en nøkkelposisjon for et slikt arbeid. Helse- og sosialministrene fikk en tilbakerapportering på dette arbeidet til sitt ministerrådsmøte på Egilsstadir i august 2004. Hovedfokuset har vært på å få til et godt nordisk samarbeid inn mot WHO og man har lyktes med å få til en resolusjon om helsefremmende arbeid og sunn livsstil med særlig fokus på alkohol. I denne resolusjonen er WHO's generalsekretær blitt bedt om å gi en rapport til neste år om hvordan organisasjonen skal arbeide med alkohol de neste årene.

EUs utvidelse 1. mai 2004 og de at de nordiske landene som er medlemmer i EU fra 1. januar i år ikke lenger har unntak fra EUs regelverk om reiseinnførsel av alkohol, har ført til at nordisk alkoholpolitikk har kommet under større press. Da de nordiske statsministrene møttes i Akureyri 8. og 9. august i år ba de om at de nordiske helse- og sosialministrene utformer et helhetlig opplegg for en felles nordisk holdning til alkoholpolitiske problemstillinger i internasjonale fora og da særlig innenfor EU/EØS. Helse- og sosialministrene følger dette opp i et eget møte i København 18. oktober, og konklusjonene legges fram til det nordiske statsministtermøtet i november. Det foreliggende dokumentet er ment å gi et overblikk over ulike sider ved alkoholpolitikken i de nordiske landene, med fokus på felles interesser i forhold til internasjonale organer som EU/EØS, WTO og WHO.

Den alkoholpolitiske utviklingen i Norden

Forbruksutviklingen i Norden

Forbruket av alkohol består av den registrerte og uregistrerte omsetningen. Figuren under viser fordelingen av den registrerte omsetningen mellom landene.

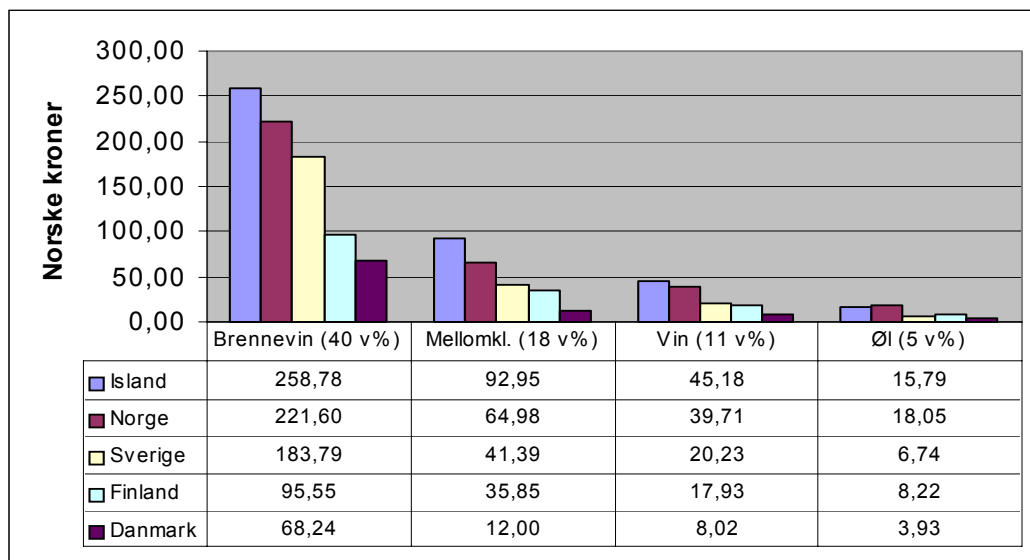


Figur 1. Registrert omsetning av alkohol per person over 14 år i de nordiske land i perioden 1967 til 2003

Hvis vi ser på utviklingen over siste tiårsperiode vil vi se at det er en økning i salget av alkohol i alle de nordiske landene, med unntak av Danmark hvor omsetningen har gått noe ned de seneste årene, for så igjen å stige med 0,2 liter fra 2002 til 2003. Danmarks forbruk i 2003 på 11,5 liter ligger imidlertid høyt over Sveriges (7,0), Islands (6,52) og Norges (6,03), med Finland (9,31) i en mellomposisjon. Det er noe ulik praksis i de nordiske landene for å måle det uregistrerte forbruket. I Sverige antas det å utgjøre om lag 3,31 liter ren alkohol slik at det reelle forbruket i 2003 er beregnet til 10,31 liter. I Norge har ikke denne typen beregninger vært gjort siden 1999, da det uregistrerte forbruket ble beregnet til 1,85 liter. Det uregistrerte forbruket antas å være relativt høyt i alle de nordiske landene, og er således en viktig faktor når det totale alkoholforbruket skal beregnes.

Endringer i avgiftspolitikken

Avgiftssystemene for alkohol er ulike i de nordiske landene, noe som vanskeliggjør en direkte sammenligning av avgiftsnivået. Vi har likevel prøvd å gjøre dette ved å se på hvor mye avgift det er på en vareliter av ulike alkoholholdige produkter. Figuren under viser forskjellene mellom avgiftene i de nordiske landene per 1. mai 2004 for en vareliter alkoholholdig drikk.



Figur 2. Avgift i kroner for 1 vareliter alkoholholdig drikk pr. 1. mai 2004. Lokale satser er regnet om til NOK. Valutakurser fra 29. juli 2004 (Norges Bank).

Som figuren viser er det betydelige forskjeller i avgiftsnivået for alkoholholdig drikk i de nordiske land. Grovt sett kan vi si at Island og Norge ligger på topp, Sverige og Finland i en mellomposisjon, mens Danmark har de laveste avgiftene. Forskjellene i avgiftsnivå gjenspeiler seg i all hovedsak også i alkoholprisene.

Finland, Danmark og Sverige har også måttet tilpasse sine reisekvotebestemmelser til de indikative¹ grenser som gjelder mellom de øvrige EU-landene. Disse indikative grensene er 10 liter brennvin, 20 liter mellomprodukter (hetvin etc.), 90 liter vin og 110 liter øl. En slik mengde alkohol utgjør mellom 23 og 24 liter ren alkohol, dvs. Langt over det årlige gjennomsnittsforbruket av alkohol i de nordiske landene. I praksis betyr disse grensene at det er fri innførsel av alkohol mellom EU-landene i forbindelse med turistreiser. Dette påvirker avgiftspolitikken. For å unngå en omfattende grensehandel har de nordiske landene senket sine alkoholavgifter.

Danmark har senket alkoholavgiftene flere ganger siden 1990, senest 1. oktober 2003 da avgiften på brennvin ble senket med 45 %.

Finland senket sine alkoholavgifter 1. mai i år med 44 % på brennvin, 40 % på mellomklasseprodukter, 32 % på øl og 10 % på vin. Foreløpige tall viser at forbruket har økt etter endringen. Fra nyttår har Alkos omsetning økt med 11 % ren alkohol og for brennvin har økningen vært på hele 25 %.

I Sverige gikk avgiften på øl ned med 38 % i 1997, i hovedsak på grunn av at importkvoten, som en følge av EU-medlemskapet, økte fra 2 til 15 liter fra 1. januar 1995. En annen årsak til avgiftsreduksjonen var at unntak for å ha lavere avgift på "folköl" falt vekk. Etter de nye indikative innførselsgrensene fra 2004, samt de danske og finske avgiftsreduksjonene, er det nå et økt press på det svenske avgiftsnivået.

Også i Norge har alkoholavgiftene blitt redusert de senere årene. Avgiften på sterkvin ble redusert med nærmere 50 % i 2000, mens brennevinsavgiften først ble redusert med 16,6 % reelt i 2002 for så å gå ned med ytterligere 10,9 %, reelt i 2003. Avgiften på øl og vin ble redusert med 6,8 % reelt i

¹ Innførselsgrensene er kun indikative, dersom en reisende tar med seg mer enn dette, må myndighetene i det respektive landet bevise at det ikke er for privat forbruk.

2002. I 2004 ble avgiften på brennevinsbasert rusbrus økt kraftig, ved at all brennevinsbasert drikk heretter avgiftslegges som brennevin.

Island har de høyeste alkoholavgiftene i Norden, men det er, i forbindelse med forslaget om salg av øl og vin i dagligvarehandelen, også foreslått å senke alkoholavgiftene slik at de i 2007 vil være på 50 % av dagens nivå.

Utviklingen i reguleringen av alkoholreklame

Adgangen til å drive reklame for alkohol varierer i de nordiske landene. Danmark opphevet 1. januar i år sitt forbud mot alkoholreklame på tv og i radio. Danmark har en frivillig avtale mellom bransjen og myndighetene om regulering av markedsføring av alkoholholdige drikkevarer. Avtalen er i stor grad basert på tillitt og selvjustis fra bransjens side. Sverige har, siden lovendringene som fulgte av dommen i Marknadsdomstolen (Gourmet-saken) i 2003, begrenset sitt forbud mot alkoholreklame i trykte medier slik at reklame for drikker under 15 volumprosent alkohol nå er lov, men med visse begrensninger. Regjeringen har i en proposisjon til Riksdagen utarbeidet forslag til ytterligere begrensninger i utformingen av slik alkoholreklame. Finland fjernet på midten av 1990- tallet sitt forbud mot reklame for produkter under 22 volumprosent. De finske reglene er medienøytrale. Island og Norge har begge forbud mot all alkoholreklame i alle medier. I Norge blir reklameforbudet utfordret av bransjen blant annet ved at det har vært reist spørsmål om reklameforbudet er i strid med EØS- avtalen. Innenfor EU/EØS har TV- og radiodirektivets "country of origin"-prinsipp ført til at sendinger fra utlandet kan inneholde alkoholreklame.

Utviklingen i monopolordningene

Danmark har ingen monopolordning for salg av alkoholholdig drikk. Som en konsekvens av EU/EØS- forhandlingene måtte Norge, Sverige og Finland alle fjerne sine import-, distribusjons-, og produksjonsmonopol. Sammen med Island har disse landene fortsatt monopol på detaljhandel med alkohol. Monopolene i alle landene har utviklet seg mye for å fremstå som attraktive og tilgjengelige for befolkningen. Lengre åpningstider, lørdagsåpne utsalg og selvbetjeningsutsalg er eksempler på dette. I Sverige har Systembolaget i 2003 økt omsetningen i landet som helhet, mens omsetningen har falt i det sørlige Sverige, særlig i Skåne. Så langt i 2004 har omsetningen gått ned i Sverige som helhet, særlig i sør. I Norge har omsetningen til Vinmonopolet økt i første halvår 2004. Det antas at redusert grensehandelen med Sverige er en av flere faktorer som forklarer denne økningen. Island har fremmet et forslag om salg av øl og vin i dagligvareforretninger, og forslaget vil bli drøftet på neste Folketingsamling.

Henvendelser fra EU kommisjonen/ ESA

Både Sverige, Finland og Norge har mottatt henvendelser fra hhv. kommisjonen og ESA når det gjelder områder der alkoholpolitiske virkemidler oppfattes å være i strid med EU-/EØSregelverket. Flere av disse henvendelsene har ført til lovendringer i landene. Følgende er de viktigste sakene som EU-kommisjonen/ESA nå arbeider med i forhold til de nordiske landene på alkoholområdet:

Som nevnt ovenfor har den s.k Gourmet-saken ført til en oppmykning av det svenske forbudet mot alkoholreklame. Sveriges forbud mot privatimport av alkoholholdig drikk er også utsatt for press fra EU-kommisjonens side. EF-domstolen har til behandling både et prejudisielt spørsmål fra nasjonale domstoler og et traktatbruddsspørsmål fra Kommisjonen om dette spørsmålet. Kommisjonen har også bedt Sverige om en forklaring på den store forskjellen mellom avgiftene på øl og vin som kommisjonen oppfatter å være en handelshindring for utenlandske varer.

Finland har på sin side mottatt forespørsel fra kommisjonen vedrørende lisens- og overvåkningssystemet i alkoholloven, der Finland er bedt om å redegjøre for hvorvidt dette regelverket er i strid med EU-lovgivningen.

ESA ba i mars 2003 Norge om informasjon om begrunnelsen for og nødvendigheten av totalforbud mot alkoholreklame. Spørsmålet er gjennomgått i Ot.prp. nr. 86 (2003–2004), hvor regjeringen ikke foreslår endringer i loven. Norge ble videre i henvendelse fra ESA i april 2004 bedt om å uttale seg om det norske forbudet mot privatimport og forholdet til EØS-avtalen.

EU

EU og alkohol

EUs kompetanse er først og fremst knyttet til det frie indre marked, og ikke til folkehelseaspektet. Likevel viser utviklingen at folkehelse spørsmål er kommet mer på dagsorden i EU de siste årene. En egen folkehelseavdeling ble opprettet i 1992, og i 1997 ble det opprettet et eget generaldirektorat med folkehelse- og forbrukerspørsmål som ansvarsområde. Under det irske formannskapet ble EUs nye konstitusjon vedtatt. Her utvides EUs kompetanse på folkehelseområdet, og misbruk av alkohol nevnes spesifikt. Også det svenske formannskapet satte alkoholspørsmål på EUs dagsorden. Som en direkte konsekvens av det svenske formannskapet ble både en rådsanbefaling om ungdom og alkohol og en rådskonklusjon om å utarbeide en alkoholstrategi i EU vedtatt i 2001.

Det kan sies å være to tog i EU, et frihandelstog (lyntog) og et folkehelsestog (damplokomotiv).

For nordisk alkoholpolitikk er det først og fremst frihandelstoget som har hatt en direkte effekt så langt. Som vist foran i kapittel 2 har det fått direkte konsekvenser for bl.a. monopolordninger, importkvoter, avgiftsnivå og restriksjoner på markedsføring.

Det er nå en rekke parallelle prosesser i EU som samlet har potensiale til å føre til en ytterligere svekking av det nordiske alkoholpolitiske systemet. Blant de viktigste er en forordning om salgsfremmende tiltak, et utkast til et nytt tjenstedirektiv, et nytt TV-direktiv og et forslag fra kommisjonen om at det ved fjernhandel (for eksempel over internett) kun skal betales avgift i kjøperlandet og ikke i mottakerlandet. Manglende suksess i arbeidet med å øke minimumssatsene i direktivet om harmonisering av alkoholavgiftene, kan også føre til en svekking av det nordiske alkoholpolitiske systemet.

På den annen side nevner EUs nye folkehelseprogram alkohol spesielt, og dette programmet brukes nå til å finansiere et treårig prosjekt til mer enn 12 millioner NOK som kalles "Bridging the gap between science and alcohol policy".

Videre var den negative oppmerksomheten rundt rusbruk på midten av 1990-tallet medvirkende til at EU og WHO-Europa satte alkoholpolitikk på dagsorden. Dette ledet blant annet fram til at EU i 2001 vedtok den nevnte rådsanbefalingen om ungdom og alkohol. Denne anbefalingen til EUs medlemsland og til Kommisjonens videre alkoholpolitiske arbeid inneholder blant annet forslag til retningslinjer om hvordan alkohol ikke skal markedsføres. En rapport om oppfølgingen av rådsanbefalingen er ventet i 2005.

EUs helseministere ba videre i 2001 Kommisjonen om å utarbeide et forslag til en alkoholpolitisk strategi innen 2005 basert på sammenhengen mellom totalkonsum og totale skader, og tidlig debutalder og senere forbruksnivå. Strategien skal legge fram forslag til tiltak innenfor "alle relevante politikkområder", deriblant markedsføring og avgifter. Det ventes at et forslag til strategi vil legges frem for helseministrene i 2005.

Som en del av oppfølgingen av rådsanbefalingen og rådsbeslutningen om utarbeidelse av en alkoholstrategi, forbereder Kommisjonen en studie av hvilke detaljerte erfaringer som finnes om en effektiv alkoholpolitikk. Kommisjonen tar også sikte på å arrangere en konferanse i 2005 om "Alkohol, helse og samfunn".

EF-domstolen kom i juli 2004 fram til at det franske forbudet som hindrer sportssendinger med alkoholreklame i å bli overført på franske kanaler er "et

berettiget virkemiddel" for å beskytte folkehelsa fordi reklame kan øke alkoholkonsumet. Domstolen sier riktignok at reklameloven medfører en "begrensning" av retten til fri bevegelse av tjenester, men dette kan være berettighet av hensyn til folkehelsa. Det er videre "opp til medlemslandene å avgjøre graden av beskyttelse av folkehelsa og hvordan dette gjøres". Slike beskyttelsestiltak må likevel ikke gå lenger enn hva som er nødvendig og forholdsmessig for å oppnå hensikten. Dette betyr at tiltakene ikke må gå lenger enn nødvendig, og at de er passende og målrettet. Dette er den såkalte "proporsjonalitetstesten".

Franzen-saken m.fl. er tidligere eksempler på at proporsjonalitetstestens vurderinger har falt ned på folkehelsas side. Eksempler på det motsatte finnes for eksempel i EFTA-domstolens behandling av rusbrus-saken mot Norge.

Rådet vedtok 18. juni 2004 en ny konstitusjon for EU. Konstitusjonen må ratifiseres av medlemslandene før den kan tre i kraft. Konstitusjonen utvider EUs kompetanse på deler av folkehelseområdet. Alkohol ("the abuse of alcohol") og tobakk nevnes spesifikt som områder hvor EU får kompetanse til å "establish incentive measures which have as their direct objective the protection of public health regarding tobacco and the abuse of alcohol, excluding any harmonisation of the laws and regulations of the Member States". Hva dette innebærer er foreløpig ikke klart. Ikke minst kompliseres bildet av at EU allerede har vedtatt harmoniserende lovgivning på tobakksområdet.

Veien videre

Det kortfattede overblikket som er gitt ovenfor viser at det finnes både positive og negative prosesser i EU, sett i et nordisk alkoholpolitisk perspektiv. De samme bestemmelsene som har ført til at noen av de nordiske alkoholpolitiske virkemidlene har falt, har ført til at andre kan beholdes. I sum er det klart at hensynet til å minske alkoholskader i konkrete tilfeller kan være et hensyn som gjør at nasjonale bestemmelser som i seg selv er en handelshindring, kan opprettholdes. Muligens kan den nye teksten i EUs konstitusjon bidra til at det blir lettere å få gjennomslag for alkoholpolitiske synspunkter i proporsjonalitetstesten. Veien vil her bli til mens man går, og det er viktig at de nordiske land følger utviklingen og kjenner sin besøkelsestid med hensyn til blant annet å fremlegge dokumentasjon på alkoholpolitiske virkemidlers effekt i de tilfeller der det er nødvendig.

Den mer offensive og konkrete satsingen på folkehelse i EU, representert ved folkehelseprogrammet, rådsanbefalingen om ungdom og alkohol og rådsbeslutningen om en alkoholstrategi for EU, er også viktige prosesser. Også her må de nordiske landene bidra aktivt i oppfølgingen dersom man skal kunne være med å påvirke EUs alkoholpolitikk på kort og lang sikt.

WTO/GATS

Innledning

WTO og GATS kan, avhengig av utfallet av forhandlingene, påvirke nordisk alkoholpolitikk. Spørsmålet er *i hvilken grad* de vil komme til å gjøre det, og i hvilken grad dette er en prosess som kan påvirkes i positiv retning, særlig dersom de nordiske landene står samlet. Nedenfor er en del sentrale trekk ved henholdsvis WTO/GATS- forhandlingene drøftet i lys av den nordiske alkoholpolitikken².

Bakgrunn

WTO har, med sine 147 medlemsstater over hele verden, stor påvirkning på handelsmønstre og nasjonale kontroll- og reguleringsregimer. WTOs overordnede målsetning er å oppnå en liberalisering av handelen mellom medlemslandene. Når handelen liberaliseres må nødvendigvis nasjonale handelshindringer (proteksjonistiske handelsregimer) bygges ned. På denne måten søker WTO i størst mulig grad å fjerne handelsbarrierer mellom medlemslandene. WTO forhandlingene er en langsiktig og tidkrevende prosess, og det kommer ofte til gjentatte brudd i forhandlingene. I prosessen stiller det enkelte medlemsland (eller altså EU som blokk) krav til andre medlemsland på områder der de ser seg tjent med å komme inn på markedet. Samtidig tilbyr medlemslandene seg å liberalisere sine egne handelsrestriksjoner på enkelte andre områder. Prinsippet om lik markedsadgang gjelder, slik at innrømmelser gitt til ett land gjelder for alle. De pågående forhandlingene i WTO om GATS kan få betydning for utviklingen av alkoholpolitikken i det enkelte land. EU, USA, Japan, Kina og Brasil har alle kommet med krav som, dersom de blir imøtekommet, vil kunne påvirke den nordiske alkoholpolitikken slik den er utformet i dag.

Begrunnelsen for den i internasjonal sammenheng restriktive nordiske alkoholpolitikken har sine røtter i fremveksten av nasjonalstaten og velferdsstaten. I korte trekk har denne politikken vært ført for å opprettholde lavt forbruk, og derigjennom lavt skadeomfang, ved å kontrollere tilbud av og etterspørsel etter alkohol³. Denne politikken, som tradisjonelt sett har vært basert på omfattende regimer av regulering og kontroll, blant annet monopolordninger for produksjon, import-, eksport-, engros-, og detalj salg, kan hevdes å være i konflikt med de prinsipper om frihandel og ikke-diskriminering av utenlandske aktører som WTO bygger på. Av de nevnte monopolordningene er det i dag bare detaljmonopolet igjen.⁴ I hovedsak er det EU og EØS- medlemskapene som har presset frem de handelsliberaliseringer som har funnet sted⁵. Disse handelsliberaliseringene gjør seg imidlertid gjeldende bare innenfor EU/ EØS- området.

GATS og nordisk alkoholpolitikk

EU, som opptreter som en blokk (aktør) i GATS forhandlingene, har gjennom disse stilt krav til blant annet USA og Canada om at de må løse opp sine ulike monopol på distribusjon av alkohol. Samtidig har EU, igjen som blokk, kommet med et såkalt innledende tilbud (dvs. tilbudet er ikke bindende, men et grunnlag for forhandlinger) som åpner for at EUs medlemsland på sin side vil liberalisere sine distribusjonssystemer for alkohol.

Ut i fra et frihandelperspektiv, som altså er det prinsippet EU legger til grunn i forhandlingene, må alle alkoholrelaterte restriksjoner fjernes. EUs oppfatning synes å være preget av en holdning om at alkohol ikke er et sensitivt produkt som krever spesielle unntak fra GATS-forhandlingene. Et viktig premiss for den nordiske alkoholpolitikken har nettopp vært

² Med nordisk alkoholpolitikk menes her de fellestrekk mht regulering og kontroll som tradisjonelt sett har preget de nordiske landene.

³ Lise Hellebø 2003:10: Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force. Working Paper 5 Røkkansenteret.

⁴ Gjelder Finland, Sverige, Island og Norge.

⁵ Ot.prp.nr.51 1994-95:7-8.

erkjennelsen av at alkohol ikke er en vanlig handelsvare på linje med andre varer. Dette synet er også ofte fremholdt i internasjonal forskning⁶. EU gjør imidlertid prinsippet om en såkalt "nødvendighetstest" (*necessary test*) gjeldende, også i spørsmål om handel med alkoholholdige varer. Nødvendighetstesten innebærer at den alkoholpolitikken som føres ikke må utgjøre en "unødvendig barriere" for handel, samtidig som de restriksjonene som anføres ikke må være mer omfattende enn det som er nødvendig for å oppnå et gitt resultat. Dette er et komplisert premiss å forholde seg til. Hvordan defineres så hva som menes med "resultatet av alkoholpolitikken"? En definisjon krever at vi kvantifiserer eller operasjonaliserer begrepet folkehelse slik at det på en eller annen måte blir mulig å måle. En metode som ofte er benyttet er å sammenligne konsum og skadeomfang i de nordiske landene med de samme variablene i øvrige land. Selv om det er metodiske problemer forbundet med sammenligninger mellom land, er det allment kjent og akseptert at de nordiske landene har et lavere forbruk og et lavere skadeomfang enn andre land som det er naturlig å sammenligne seg med. Men dette er ikke tilstrekkelig som argumentasjon for at alkohol som vare må beskyttes mot handelsliberaliseringer. I tillegg må det bevises at det samme resultatet ikke er mulig å oppnå/ opprettholde uten disse restriksjonene. Dersom EU står fast ved sitt krav til Canada og USA, og kravene skulle bli imøtekommet, vil det være vanskelig å argumentere for at EU-land som Sverige og Finland selv skal kunne beholde sine detaljmonopolordninger.

De nordiske alkoholpolitiske systemene består av flere elementer som enkeltvis og til sammen vil kunne hevdes å utgjøre en "handelsbarriere". Fra en slik synsvinkel kan det argumenteres for at en liberalisering av ett virkemiddel ikke vil føre til en forverring av folkehelsen. Samtidig er det viktig å framheve at den alkoholpolitiske systemdynamikken⁷ trues, fordi GATS- forhandlingene nettopp tar for seg ett og ett element/ virkemiddel. Det kan være vanskelig for de nordiske landene å argumentere for at ett enkelt virkemiddel, for eksempel forbud mot alkoholreklame, er nødvendig for å oppnå et gitt alkoholpolitisk mål, fordi det er helheten i alkoholpolitikken som til sammen fører til at det oppnås et gitt resultat. De nordiske landene kan likeledes bli utfordret på vinmonopolordningen, som kan oppfattes å være i konflikt med GATSs forpliktelser om markedsadgang. For å forsvare denne handelshindringen vil det ikke bare måtte argumenteres for at akkurat vinmonopolordningen er effektiv ut i fra et folkehelseperspektiv, men også bevise overfor WTO at den både er nødvendig og den minst handelsrestriktive måten å oppnå det samme resultatet på.

Dette viser med all tydelighet at internasjonale eller overnasjonale organisasjoner og institusjoner påvirker nasjonal politikk. Det er selvfølgelig også hensikten med internasjonalisering og globalisering. Internasjonale handelsavtaler, som for eksempel GATS, har som målsetning å skape mer handel mellom landene, lavere priser, mer konkurranse, mer og bedre markedsføring av produkter og større økonomisk effektivitet. Dette fører i sin tur til økt produksjon og økt forbruk av en gitt vare. For langt de fleste varer og for et flertall av landene, er dette en positiv utvikling. Særlig er handelsregimer og nedbygging av proteksjonistiske handelsmurer positive for U-land som på denne måten får tilgang til markeder som tidligere var lukket for dem. Men de samme mekanismene gjelder for også for alkohol. Og som det er argumentert for, kan ikke alkohol betraktes som en ordinær vare på linje med andre. Alkohol er en spesiell vare fordi den kan ha negativ effekt på folkehelsen. Dette er også bakgrunnen for at de nordiske landene, tradisjonelt sett, har sett behov for å føre en restriktiv alkoholpolitikk. For WTO, som først og fremst er en handelsorganisasjon, vil det være slik at

⁶ Babor et al. 2003: Alcohol: No Ordinary Commodity

⁷ Med alkoholpolitisk systemdynamikk menes det her at de alkoholpolitiske virkemidlene samvirker og forsterker hverandre gjensidig. Samspillseffektene forsterker betydningen av hvert enkelt tiltak, og summen utgjør den alkoholpolitiske plattformen.

nasjonal politikk som tar sikte på å regulere eller kontrollere omsetning/størrelse/omfang, i det hele tatt, politikk som søker å påvirke markedskreftene, vil bli utfordret. Alkoholpolitikken er intet unntak. Alle de nordiske landene fører (har ført) en alkoholpolitikk, i noe ulikt omfang riktignok, med mekanismer som søker å regulere omfanget av omsetningen og forbruk av alkohol. WTO påvirker derfor også den nordiske alkoholpolitikken. Spørsmålet er i hvor stor grad den gjør det, og i hvor stor grad den *må* gjøre det.

Når WTO kan påvirke alkoholpolitikken i negativ retning er det ikke fordi organisasjonen i seg selv er opptatt av å ødelegge for den nordiske alkoholpolitikken. Det kommer som en bieffekt av at handelshensyn settes i høysetet. Mekanismen er den samme som for andre varer: alkohol blir billigere når skattene senkes, det blir mer tilgjengelig når markedsrestriksjoner blir borte, det blir større etterspørsel på grunn av markedsføring og promotering (som også er en del av handelsliberaliseringen). I sum fører dette til økt konsum, som i sin tur fører til økt skadeomfang.

Nærings- og handelsinteressene, og det gjelder også alkoholindustrien, utgjør en sterk lobby inn mot WTO. Industrien vil søke å påvirke egne myndigheter slik at de stiller krav til andre medlemsland som vil virke handelsliberaliserende på deres interesser, samtidig som det tilbudet landet selv kommer med i forhandlingene er fordelaktig for innenlandsk industri. Dersom EUs foreslåtte restriksjoner på innenlandske reguleringer vinner gjennom, vil det svekke nasjonale myndigheters mulighet til å benytte regulering og kontroll som virkemidler i alkoholpolitikken.

Veien videre

I det videre arbeidet mot WTO og GATS er det særlig tre spørsmål de nordiske landene bør fokusere på⁸:

- For det første bør det arbeides for at EU formulerer en felles, evidensbasert folkehelseposisjon i GATS- forhandlingene.
- For det andre bør man aktivt arbeide for at EU i GATS- forhandlingene trekker tilbake sine krav og tilbud om å liberalisere distribusjonssystemene for alkohol.
- For det tredje bør de nordiske landene, både enkeltvis og via EU-kommisjonen, arbeide for at GATS ikke skal innskrenke de nasjonale mulighetene for å opprettholde en ansvarsfull alkoholpolitikk.

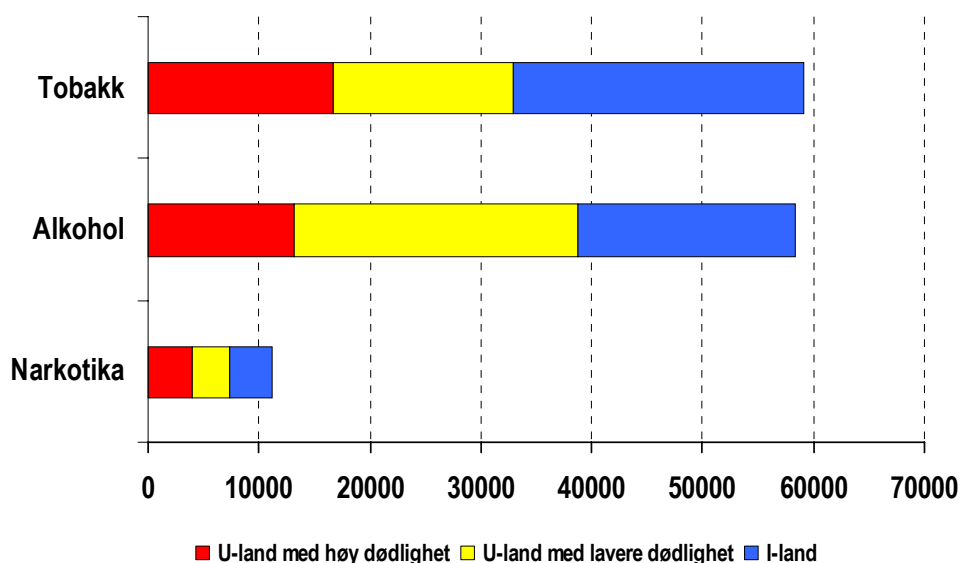
De nordiske landene bør samlet gå inn for å fremme vektleggingen av sammenhengen mellom alkohol og folkehelse, slik at folkehelseargumentet blir styrende i GATS- forhandlingene, og slik at de nordiske landene kan opprettholde sin alkoholpolitikk. De nordiske landene bør også samlet søke å påvirke EUs oppfatning om at alkohol ikke er et sensitivt produkt som krever spesielle unntak fra GATS- forhandlingene

⁸ Nordiske forskere har, gjennom Nordiska Nämnden För Alkohol- och Drogforskning (NAD), gitt uttrykk for det samme fokuset i en pressemelding i november 2003

WHO

Generelt

Alkohol rangerer på femteplass, rett etter tobakk, på listen over verdens 10 alvorligste trusler mot helse (World Health Report 2002). I i-land kommer alkohol på tredjeplass på listen over trusler som gir størst sykdomsbyrde, i u-land med lav dødelighetsrate forårsaker alkohol den største sykdomsbyrden. Den store sykdomsbyrden av alkohol og tilgjengeligheten til effektive virkemidler for å redusere denne byrden, gjør alkoholproblemer til et viktig og relevant område for det internasjonale folkehelsearbeidet. At den nordiske restriktive alkoholpolitikken, hvor hensynet til folkehelsen veier tungt, nå blir utfordret fra mange hold, synliggjør dette behovet



Figur 3 Sykdomsbyrden i verden av tobakk, alkohol og narkotika målt i tapte leveår - DALYs (i tusen). Kilde: WHO

WHO globalt

Akoholarbeidet har ikke vært særlig høyt prioritert i WHOs hovedkontor i Genève. Den siste normative resolusjonen om alkohol ble vedtatt så langt tilbake som i 1983. Men under den europeiske ministerkonferanse om ungdom og alkohol i Stockholm i 2001 holdt Gro Harlem Brundtland en tale som igjen banet vei for et mer aktivt forhold til normative spørsmål rundt alkohol i WHOs hovedkontor. Brundtland satte bl.a. ned en Alcohol Policy Advisory Group, og i mai i 2002 ble det holdt en ekspertkonferanse i Valencia om markedsføring av alkohol rettet mot barn og ungdom. På høsten 2002 stoppet arbeidet igjen opp. Dette fordi man møtte svært mye kritikk fra alkoholindustrien og fra enkelte medlemsland, ikke minst USA. I tillegg fryktet man at alkoholarbeidet kunne forkludre arbeidet med å få vedtatt en tobakkskonvensjon i 2003.

På det nordiske ministerrådsmøtet i Karlskrona i august 2003 ble de tilstedeværende nordiske statsråder enige om at de ville forsøke å få alkohol satt høyere på dagsorden i WHO-sammenheng, og at Island, som nordisk representant i styret, var i en nøkkelposisjon for et slikt arbeid. Det ble satt i gang et arbeid for å utarbeide et utkast til en resolusjonstekst, men det ble tidlig vurdert som vanskelig å arbeide for en egen resolusjon om alkohol alt i 2004. Man fryktet for at sterke motstandere vil kunne kvele initiativet i fødselen dersom arbeidet ikke var robust nok med bred støtte fra ulike medlemsland, WHOs sekretariat og andre partnere. Det ble fra WHO-sekretariatets side også framholdt at et for sterkt fokus på alkohol kunne

ødelegge for det arbeidet som nå ble gjort for å få til en resolusjon om kosthold og fysisk aktivitet. Landene bestemte derfor å satse på å få gjennom en resolusjon om "Health promotion and healthy lifestyles" som helhet og med et fokus på alkohol.

En slik resolusjon ble vedtatt på styremøtet i WHO i januar og på Verdens helseforsamling i mai 2004. Resolusjonen vurderes som et godt utgangspunkt for et langsiktig arbeid for å få alkohol høyere opp på dagsordenen i WHO globalt. Særlig viktig er det at sekretariatet pålegges å gi en rapport til neste år om hvordan WHO i framtiden skal arbeide med alkoholspørsmål.

WHO EURO

I perioden 1992 til 2001 var regionkontoret for Europa et lokomotiv for både det regionale og det internasjonale arbeidet med alkohol. Etter at regionrådgiver Cees Goos sluttet i stillingen i 2001, har det normative arbeidet mer eller mindre stoppet opp. Flere land har det siste året arbeidet aktivt for å sikre at alkohol igjen blir prioritert i regionkontoret.

Den første europeiske alkoholhandlingsplanen (EAAP) ble vedtatt i 1992, og i 1999 ble den forlenget til 2005. En viktig milepæl ble nådd i 1995 da den europeiske erklæringen om alkohol ble vedtatt under den europeiske konferansen om helse, samfunn og alkohol i Paris. En ny milepæl ble nådd ved ministerkonferansen om ungdom og alkohol i Stockholm i februar i 2001, hvor en egen ministererklæring om Ungdom og alkohol ble vedtatt og senere adoptert av regionkomitémøtet i Madrid samme år.

De nordiske landene har deltatt aktivt i denne prosessen, bl.a. ved representasjon i nettverket av s.k. "National Counterparts" til handlingsplanen. Dette nettverket møtes årlig for å diskutere fremdriften i handlingsplanen, sist gang i Bled i Slovenia i april i 2003. Her uttrykte representanter fra mange land stor bekymring for den manglende fremdriften i arbeidet med alkoholspørsmål ved regionkontoret. Nettverket skulle etter planen ha hatt et nytt møte i Warszawa i juni 2004, men siden det for tiden ikke er knyttet en bestemt person til alkoholarbeidet i regionkontoret, er møtet utsatt.

Regiondirektøren ble i resolusjonen fra regionkomitémøtet i Madrid 2001 forpliktet til å overvåke, evaluere og rapportere om de framskritt som gjøres i Europa-regionen med hensyn til å oppfylle forpliktelsene avgitt i erklæringen fra konferansen. Dette skulle bl.a. gjøres ved å opprette et europeisk informasjonssystem om alkohol (EAIS). Regiondirektøren ble i tillegg forpliktet til å sørge for fortsatt sterk støtte til implementeringen av handlingsplanen og erklæringen fra Stockholm ved å allokere tilstrekkelige resurser til dette formålet. Både handlingsplanen og erklæringen fra Stockholm skal evalueres innen regionkomitémøtet i 2005. Det skal også vedtas hvordan handlingsplanen skal videreføres.

Europakontoret skal også utvikle en strategi for ikke-smittsomme sykdomer, og alkohol er her blant en av de viktigste risikofaktorene. Dette arbeidet er i startfasen. Det vil være viktig å være med på å påvirke prosessen slik at det blir overensstemmelse mellom den risiko alkohol utgjør for ikke-smittsomme sykdommer og den plass den får i strategien.

Veien videre

Det blir viktig å bruke de muligheter som finnes til å legge til rette for et langsiktig arbeid i WHO om alkohol. Særlig bør en fokusere på å opparbeide uformelle nettverk og bygge allianser med andre land, samt å øve påtrykk både på WHO's regionkontor for Europa og på hovedkontoret i Geneve.

Målsettingen må være å bidra til at det spesifikke forebyggende

alkoholarbeidet blir styrket i medlemslandene, regionalt og globalt gjennom WHO og vedtak i Verdens helseforsamling, og da særlig å bidra til at hensynet til alkoholproblemene blir ivaretatt på en adekvat måte i andre folkehelseområder innenfor WHO.

Helt konkret blir det viktig å følge opp resolusjonen fra helseforsamlingen. Erfaringene fra arbeidet med resolusjonen viser at det er mange motkrefter til dette arbeidet og at det er viktig å ha en god nordisk plattform og et grundig arbeid med alliansebygging. Arbeidet viser også at det i skjæringspunktet mellom fag og politikk kan oppstå fokus på ordbruk og formuleringer som både kan være kontroversielle og som til dels kan endre meningen med teksten betydelig. Dette stiller store krav til både god faglig og politisk innsikt.

Nettbasert overvåkingssystem – NOSAM

Bakgrunn og status

Under det Islandske formannskapet i 1999 ble alkoholindustriens sportssponsing satt på dagsorden, og Thomas Karlsson ved NAD skrev en rapport om "Alkoholsponsing i Norden". Temaet var også oppe til debatt under ministermøtet i Stavanger i juni 2000, og ulike problemstillinger rundt markedsføring av alkohol ble fulgt opp av det finske formannskapet i 2001, bl.a. med en konferanse i Åbo i november.

I programmet for det norske formannskapet i 2002 ble det på alkoholområdet foreslått å utvikle et system for å sikre bedre informasjonsutveksling om så vel enkeltsaker som i forhold til overordnede strategier. Systemet skulle også fange opp utviklingstrekk som har betydning over landegrensene, og fungere som brobygger i potensielle konfliktområder. Det ble foreslått særlig å legge vekt på å bygge opp et slikt system i forhold til problemene rundt markedsføring av alkohol og i forhold til alkoholavgiftene, eventuelt også i forhold til monopolordningene.

Etter en gjennomgang av ulike alternativer, kom Sosialdepartementet i Norge fram til at det i første omgang burde satses på å utvikle et overvåkingssystem rundt markedsføring av alkohol i Norden. En slik overvåking skal også følge forskning på området, og rapportere om lovendringer og rettsaker i ulike land og i EU/EFTA systemet. Formålet med tiltaket er å skaffe til veie relevant informasjon for de ulike lands regjeringer i saker som angår markedsføring av alkohol.

Overvåkingssystemet ble diskutert på et EK-S-møtet i Göteborg 23. april 2002. På bakgrunn av diskusjonen foreslo ministerrådssekretariatet at det ble initiert et tverrsektorielt prosjekt med mulig deltakelse fra finans-, forbruker-, nærings- og sosial- og helsesektorene i de nordiske land. Det viste seg å være vanskelig å få til en slik bred deltakelse, og det ble senere bestemt å bevilge penger fra de norske formannskapsmidlene (200.000 DKK).

Sosialdepartementet i Norge igangsatte i 2003 utviklingen av et nettbasert overvåkingssystem av markedsføring av alkohol i Norden, og bevilget også midler til utviklingen. Under EK-S møtet i Borgå i april i 2004, ble det stilt en rekke spørsmål ved systemets formelle status og funksjon, herunder spørsmål knyttet til språk, kvalitetssikring, copyright, intranett vs. Internett m.m. Dersom det skal opprettes et formelt og åpent nettsted som skal representere alle de nordiske landene, vil systemet fort kunne bli rigid, tregt og lite informativt. Det er svært viktig at systemet er fleksibelt og lite byråkratisk, slik at potensielt intressant informasjon hurtig kan formidles til de nordiske land. Det bør derfor vurderes om systemet bør eies og driftes kun av ett land eller av en institusjon, og at landene da kan bidra med og motta informasjon dersom de ønsker det.



Figur 4. Nordisk Overvåkingssystem for Alkoholmarkedsføring (www.nosam.net) kan bli et viktig verktøy i overvåkingen av alkoholreklame i Norden. Sosialdepartementet i Norge tester nå systemet.

Veien videre

Det er to mulige veier vider. Norge er innstilt på å ta ansvaret for systemet og kan gi Sosial- og helsedirektoratet i Norge ansvaret for å drifte det. I en slik modell vil det bli opp til det enkelte medlemsland om de ønsker å bidra til systemet med informasjon og eventuelt midler, og at de oppnevner en institusjon/etat med hovedansvar for formidling av nasjonale data til Sosial- og helsedirektoratet. En annen mulighet er å gi ansvaret til NAD, slik at de eier og drifter systemet med økonomisk støtte fra landene og eventuelt fra Nordisk Ministerråd.

Analys av utvecklingen

Bidrag fra NAD

De internationellt sett likartade alkoholpolitiska systemen i Sverige, Norge och Finland har sedan början av 1990-talet utmanats av den intensifierade internationella handeln, och i synnerhet av den europeiska integrationen. I första hand handlade det om att anpassa monopolen och gällande lagstiftning till EU-krav. I andra hand har frågan gällt den privata importen, för vilken de nordiska EU-medlemmarna till en början fick undantag.

I sak innebar den europeiska integrationen att den traditionella nordiska alkoholpolitiken avväpnades. Pris- och tillgänglighetsbegränsningar generellt var inte mera användbara redskap. De långtgående förändringar som skett i den nordiska alkoholpolitiken har också dokumenterats i flera rapporter (bl.a. Holder, Sulkunen, Tigerstedt, Ugland). Nyligen har forskare gått in för att dels analysera vilka alternativ som står till buds och vilka effekterna av andra typer av åtgärder är.

Från nationell alkoholpolitik till lokala projekt

EU utmaningen ledde till att Finland och Sverige samtidigt började söka efter nya tillvägagångssätt för att hålla alkoholkonsumtionen och alkoholrelaterade skador under kontroll eller som det uttrycktes i Sverige 1995: det gällde att "bygga upp ett långsiktigt förebyggande arbete som så långt som möjligt kan kompensera den försvagade nationella alkoholpolitiken" (Nationell 1995). Forskarna Karlsson och Tigerstedt (2004) visar att dessa två länder initialt valde olika nya sätt: Finland var snabbt att anpassa sig till internationella krav och bantade ner sitt på Alko baserade omfattande alkoholpolitiska system. WHO:s två alkoholprogram för Europaregionen stod som modell för alkoholpolitiska åtgärder. En snabb omorientering från central statlig till lokal (kommunal) nivå förespråkades efter år 1995.

Också i Sverige skedde samtidigt en omorientering mot det lokala, men i Sverige förvaltade man mera aktivt "det gamla alkoholpolitiska arvet", upprätthöll en samhällsdiskussion om alkoholens folkhälsomässiga betydelse samt försökte påverka den internationella nivån (EU- ECAS-projektet, Europeiska rådet rekommendation om ungdomar och alkohol 2001). Båda länderna lade också vikt vid punktnykterhet eller alkoholfria zoner, det vill säga förspråkade och lanserade projekt för att förebygga alkoholbruk bland gravida kvinnor och alkohol i trafiken.

För vardera länderna gällde att omorganisera, att stimulera och skapa nya aktörer i alkoholpolitiken på regional eller lokal nivå. I Finland har man satsat på att bygga nätverk och tekniska hjälpmedel för kommunala/lokala kontaktpersoner. I Sverige har man gått in för ett mycket mera ambitiöst program för att utbilda alkohol- och drogförebyggare – forskarna har talat om en professionalisering av det alkohol- och drogförebyggande arbetet i Sverige. Sverige gick tidigt in för att bygga upp lokala preventionsprogram och skapa nya sätt att tackla alkoholproblem (bl.a. STAD-projektet) medan motsvarande utveckling skett först under innevarande år i Finland (Pakka-projektet).

Att alkoholfrågan politiskt sett åtnjuter klart mera prestige i Sverige förefaller också uppenbart: medan de svenska alkoholprogrammen (sedan 2001 alkoholkommittén) diskuterats på högsta politiska nivå har detta inte skett i Finland. Det är först år 2003/2004 som alkoholfrågan togs upp officiellt i den finska regeringens diskussioner. Ekonomiska resurser är också ett tecken på frågans vikt – de svenska satsningarna har varit flera gånger större än de finska.

Utvecklingen i Norge har visat intressanta drag. Även om Norge inte är EU-medlem har Norge, på motsvarande sätt som Finland och Sverige, klart liberaliserat sin politik. Sedan 1998 har monopolbutikerna ökat med i medeltal 10 per år (mot 1/år tidigare) och alkoholskatten har sänkts ett antal gånger sedan 1999. I själva verket har Norge via sitt EES-avtal till och med tvingats till långtgående förändringar. Från hösten 2003 blev Norge tvungen att tillåta försäljning av alkohols i vanliga livsmedelsaffärer, ett beslut som kan komma att få konsekvenser för Finland och Sverige (där tillsvidare spritbaserade lätta alkoholdrycker endast får säljas i monopolbutiker). Den skattefria försäljningen återstår liksom även kvoterna för privat införsel utomlands ifrån. Hauge (2004) har påpekat att det kommunala beslutsrätten vad gäller alkoholförsäljning och -utskänkning i Norge underminerades av lokala näringsintressen längs med 1970- och 1980-talen och drar en parallell till läget på 1990/2000 talet där Norges möjligheter att använda pris- och tillgänglighetsinstrumenten urholkats på motsvarande sätt. Denna politik har "ersatts" med tidsbegränsade aktionsprogram med tyngdvikt på kompetensutveckling och sakkunskap.

Den danska alkoholpolitiken har varit och är liberal. Pris- och tillgänglighetsinstrumenten har inte använts som alkoholpolitiska medel. Även om problematiska sidor av alkoholbruket under senare år i större utsträckning tagits upp i samhällsdebatten har utgångspunkten varit "information og oplysning frem for forbud og restriktioner".

Vi ved godt, at vi drikker for meget. Vi ved også godt, at vi burde gøre noget mere ved det.

Rubriken är på danska med kan väl i allt större grad höras i de andra nordiska länderna. Forskare (Sulkunen, Room, Bergmark) har fäst vikt vid att den nordiska alkoholpolitiken inte bara urholkats på grund av den internationella marknadens krav utan samtidigt har också dess på moral baserade bevekelsegrunder rasat. Alkoholpolitiken byggde på ett välfärdstänkande, där sociala hänsyn, omtanken om andra, spelade en stor roll. Alkoholkontrollen var en del av folkliga rörelsers program (nykterhetsrörelsen, arbetarrörelsen). Idag läggs större vikt vid individuell autonomi och ansvarstagande. Aktionsprogram idag beaktar detta och i ökande utsträckning diskuteras alkoholfrågan som en hälsofråga, som en risk.

Tigerstedt (1999) har påpekat att den nya nordiska alkoholkontrollen genom risktänkandet strävar att placera kontrollen inom individen, snarare än utom individen (nykterhetsnämnder, alkoholbolag, begränsningar i tid och rum). Frågan som andra forskare och samhällsdebattörer ställt sig gäller i vilken mån alkoholen egentligen uppfattas av människor som en risk – Bergmark påpekar till exempel att alkoholen är för vardaglig och bekant för att "folk" skall lockas till riskbedömningar. Snarare är det nya, plötsliga och främmande sjukdomar och hot (tidigare hiv, sars, galna kosjukan m.m.) som ger anledning till reflektion om risker.

Att upplysningsprogram kan öka kunskapen om rusmedel och deras konsekvenser men sällan har någon effekt på bruksvanor kan ha att göra med denna alkoholens vardaglighet och med det faktum att ett risktänkande av nödtvång bortser från alkoholens positiva sidor. Översikter av effektiviteten av olika alkoholpolitiska verktyg och preventionsprogram (Babor 2003; NoU 2003:4) har genomgående visat, att upplysnings- och informationskampanjer inte haft nämndvärda effekter på beteendet och att pris- och tillgänglighetsbegränsande åtgärder däremot kan vara effektiva. Room har sammanfattat detta preventionsdilemma på följande sätt: impopulära åtgärder är effektiva; populära åtgärder har ingen effekt. Andra preventionsformer som visat sig vara effektiva är de så kallade mini-

interventionerna (sekundärprevention) medan många andra formers effektivitet fortfarande inte undersökts tillräckligt.

Vedlegg

DANMARK

Forbrugsudvikling:

Det registrerede alkoholforbrug var i 1990 på 11,6 liter ren alkohol pr. indbygger over 14 år. I 2003 var forbruget på 11,5 liter. Forbruget har ligget meget jævnt i denne periode. Det laveste forbrug sås i 1991 hvor der blev drukket 11,5 liter ren alkohol, mens det højeste blev registreret i 1996, hvor det lå på 12,2 liter.

Det uregistrerede alkoholforbrug baserer sig på et skøn foretaget af Institut for grænsehandelsforskning (2003), der skønner, at danskerne hjemførte 254,5 mio. liter øl, 40,3 mio. liter vin og 1,6 mio. liter spiritus.

Grænsehandelsinstituttet skønner, at der siden er sket en stærk stigning i den uregistrerede indførsel af alkohol fra Tyskland og det uregistrerede alkoholsalg til Sverige. Dette giver en meget betydelig usikkerhed i vurderingen af danskernes samlede alkoholforbrug.

Hvad angår forbrugets fordeling på forskellige alkoholsorter, har Danmark traditionelt været en øldrikkende nation. Siden 1975 er forbruget af vin imidlertid mere end fordoblet på bekostning af især spiritus, hvor forbruget i samme periode er faldet med en tredjedel. Alkoholforbrugets relative fordeling på alkoholsorter, omregnet til 100% alkohol, fordelte sig i 1990 på: øl 60%, vin 27%, spiritus 14%. I 2001 var fordelingen: øl 48%, vin 40% og spiritus 12%.

Ændringer i afgiftspolitikken

Danmark har sænket afgifter på alkohol flere gange siden 1990, senest pr. 1. oktober 2003. Formålet har været at dæmme op for den stigende grænsehandel.

Den 1. januar 2004 blev 24-timersreglen, der begrænsede rejsendes muligheder for at kunne indføre spiritus og tobak, afskaffet. Afskaffelsen ville have ført til en væsentlig stigning i grænsehandlen, medmindre afgifterne var blevet sat ned, idet det måtte forventes, at danskerne ville købe betydelig mere alkohol og tobak i udlandet. Hvis afgifterne ikke var blevet ændret, ville statens finanser efter et overslag fra Skatteministeriet være blevet forringet med ca. 1,4 mia. danske kr.

Afgifterne på spiritus blev derfor den 1. oktober 2003 sænket med 44 kr. pr. liter spiritus.

Udviklingen i reguleringen af alkoholreklamer

I Danmark er markedsføring af alkoholholdige drikkevarer reguleret ved en frivillig aftale af 21. december 1999 mellem producenter og forhandlere af alkohol, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Forbrugerrådet og Alkoholpolitisk Landsråd. Denne aftale afløste et sæt retningslinier, som var fastsat af Forbrugersombudsmanden.

Reglerne sigter særligt mod at beskytte børn og unge mod reklamering for alkohol og at begrænse reklamering for alkohol i forbindelse med sport. Det er understreget, at efterlevelse af reglerne begynder i den enkelte virksomhed, som producerer eller sælger alkohol, og at virksomhederne skal udvise agtpågivenhed med hensyn til valg af reklamemiddel og reklamens indhold og udformning.

Regelsættet finder anvendelse på markedsføring af alle alkoholholdige drikkevarer med 2,8 volumenprocent alkohol svarende til 2,25 vægtprocent eller derover.

For markedsføring over for børn og unge samt i forbindelse med sport finder regelsættet anvendelse på alle alkoholholdige drikkevarer.

Markedsføring af alkoholholdige drikkevarer med under 2,8 volumenprocent må ikke kunne forveksles eller spille sammen med almindelig alkoholmarkedsføring.

Da der er tale om etiske regler, er der i høj grad lagt op til selvjustits fra branchens side. Reglerne administreres og håndhæves derfor ikke af en offentlig myndighed, men af et håndhævelsesudvalg, som består af en uvildig advokat samt repræsentanter for branchen og forbrugerne.

Enhver kan indbringe et markedsføringstiltag for håndhævelsesudvalget. Udvalget kan ligeledes tage sager op af egen drift. Håndhævelsesudvalget kan udtrykke kritik af et markedsføringstiltag, og det forudsættes, at den virksomhed, der udsættes for kritik, ophører med den kritisable adfærd.

Det er opfattelsen, at de vejledende regler fungerer effektivt og efter hensigten. Udvalget havde ganske vist et stort antal sager til behandling i 2003 – 14 sager – men alle påtaler fra udvalget blev efterlevet af de indklagede.

Den 3. juni 2002 blev indgået en politisk aftale for mediepolitikken for perioden 2002-2006, hvori lov om radio- og fjernsynsvirksomhed blev ændret, således at det nu er tilladt at reklamere for alkoholholdige produkter i landsdækkende radio og TV. Det er dog ikke tilladt at reklamere over børn og unge – reklamerne må således ikke placeres i tilknytning til programmer henvendt til mindreårige – eller på en måde, som særligt appellerer til børn og unge.

Baggrunden for liberaliseringen af reglerne var, at der var en stadig større forskel mellem de dagældende danske regler om reklame og de regler, som gælder i hovedparten af de øvrige EU-lande. Forskellen medførte, at kommercielle foretagender, som ønskede at rette programmer til det danske marked, kunne opnå en konkurrencemæssig fordel ved at etablere sig uden for Danmark, idet der i så fald ville gælde lempeligere regler med hensyn til, hvornår der kunne udsendes reklamer, og hvilke produkter, der kunne reklameres for. Denne tendens var blevet forstærket igennem de seneste år ved, at dansksprogede tv-stationer havde valgt at etablere sig i Storbritannien.

Udviklingen i monopolordningerne

Danmark har ingen monopolordning for salg af alkohol.

Oplisting af henvendelser fra Kommissionen/ESA om alkoholpolitiske virkemidler

Det vurderes, at sådanne henvendelser fra Kommissionen om alkoholpolitiske virkemidler skulle rettes til enten Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet eller Kulturministeriet. Der er ikke kendskab til sådanne henvendelser .

FINLAND

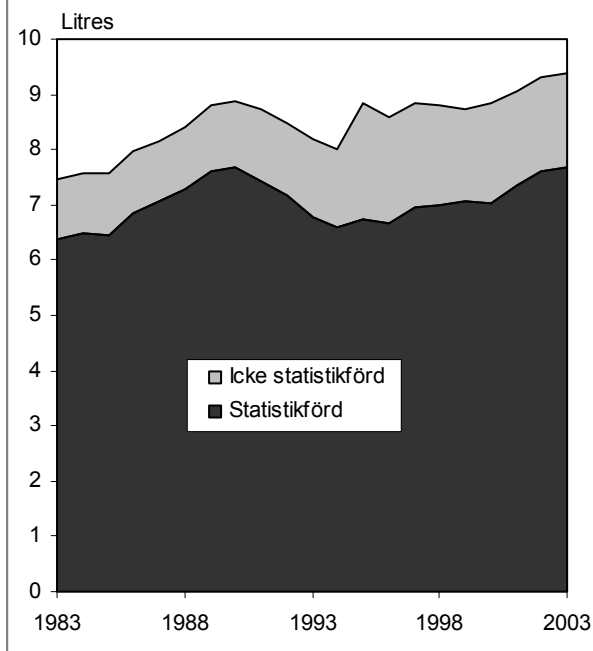
Utvecklingen i alkoholkonsumtion

Figur 1 visar den registrerade konsumtionen av alkoholdrycker i Finland i liter ren alkohol per invånare åren 1953-2003 indelat i spritdrycker, vin, öl och cider. Under denna tidsperiod har den registrerade alkoholkonsumtionen ökat i Finland över 300 procent. Under samma tidsperiod har Finland förvandlats från ett spritland till ett ölland. År 2003 svarade öl för 47 procent av all konsumerad alkohol då motsvarande andel i början av 1950-talet var 17 procent. Under samma tidsperiod har andelen spritdrycker sjunkit från 63 till 26 procent. Vinkonsumtionen har ökat nästan konstant sedan 1950-talet. I dagens läge svarar lättvin för 15 procent av all konsumerad alkohol. Motsvarande andelar för starkvin, cider och long drinks är 2, 7 respektive 4 procent. I figur 1 kan man dock konstatera att spritkonsumtion, även med en klar minskning i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet, är år 2003 på en klart högre nivå än i början av 1950-talet.



Totalkonsumtion av alkohol beräknas år 2003 uppgå till 9,4 liter per invånare (11,4 liter per invånare 15 år och äldre) bestående av 7,7 liter registrerad och 1,7 liter oregistrerad alkohol per invånare (Figur 2). Oregistrerad alkoholkonsumtion utgör lite mindre än en femtedel av den totala alkoholkonsumtionen. Lite över halvparten av den oregistrerade alkoholkonsumtionen består av resandeimport. Andelen alkohol konsumerat utomlands är ungefär en femtedel, andelen smuggelalkohol en sjättedel och andelen hemtillverkade alkoholdrycker en tiondedel.

Figur 2. Totalkonsumtion av alkohol i Finland åren 1983-2003 uppdelat i registrerad och oregistrerad alkoholkonsumtion, liter 100 % alkohol per invånare



Under 2004 har alkoholkonsumtionen ökat i Finland på grund av fyra orsaker. För det första tycks den allmänna ekonomiska tillväxten fortfarande leda till ökad alkoholkonsumtion. För det andra avskaffades importkvoterna för resenärers skattefria alkoholimport från andra EU-länder den första januari. För det tredje, på grund av avskaffade importkvoter och Estlands medlemskap i EU den första maj 2004 sänkte Finland sina alkoholskatter i genomsnitt med 33 procent den första mars, och för det fjärde betydde Estlands EU- medlemskap att finländarna kunde från och med första maj ta med sig för eget bruk obegränsade alkoholmängder skattefritt från Estland. Ända till sista april begränsades den privata alkoholimporten från Estland både med hjälp av kvoter och tidsfrist. För att resenärer kunde importera alkoholdrycker skattefritt från Estland krävdes minst en 20 timmars vistelse i Estland och även då kunde man skattefritt ta med sig endast en liter spritdrycker eller två liter mellanprodukter samt två liter vin och 16 liter öl.

Under januari - juni ökade alkoholkonsumtionen i Finland 7,6 procent jämfört med samma månader året innan och då måste man komma i håg att under januari - februari tillämpade Finland fortfarande sina gamla skattesatser på alkoholdrycker och restriktioner på privatimporterade alkoholdrycker från tredje länder gällde fortfarande Estland. För tillfället uppskattas att den totala alkoholkonsumtionen kommer år 2004 att öka till 10,3 liter per invånare (12,5 liter per invånare 15 år och äldre) och för år 2005 till 10,9 liter per invånare (13,2 liter per invånare 15 år och äldre). År 2004 beräknas den registrerade alkoholkonsumtionen stiga till 8,2 liter och den oregistrerade till 2,1 liter per invånare. År 2005 skulle motsvarande siffror vara 8,6 och 2,3 liter. Tillsvira har vi tämligen lite statistik om alkoholdryckernas privatimport från Estland. Enligt en gallupundersökning utförd av Finlands statistikcentral har den privata alkoholimporten klart ökat under det andra kvartalet år 2004 jämfört med samma kvartal året innan. Uppgifterna från Estland visar att statens alkoholskatteinkomster har under juni och juli ökat med 42 procent jämfört med föregående år. Under januari - april ökade alkoholskatteinkomsterna med 12 procent. Ökningen i skatteinkomster

förklaras för det mesta av resenärernas och speciellt de finska resenärernas ökade alkoholinköp.

Ändringar av alkoholskatter

Sedan Finland åren 1994 - 1995 övergick till det system i sin alkoholbeskattning som tillämpas i EU, har alkoholskatterna varit oförändrade med två undantag. I början av år 1998 sänkte Finland sina alkoholskatter på vin och mellanliggande produkter med 17 procent. I början av mars 2004 sänkte Finland sina alkoholskatter i genomsnitt med 33 procent. Skattesänkningen var 44 för spritdrycker, 40 procent för mellanprodukter, 10 procent för vin och 32 procent för öl. I Alkos butiker sjönk priserna i genomsnitt med 22 procent. Prissänkningen för brännvin var i medeltal 36 procent, för andra starka drycker 28 procent, för mellanliggande produkter 25 procent, för vin 3 procent och för öl med 13 procent.

I dagligvarubutikerna som säljer mellanöl och vinbaserade alkoholprodukter upp till 4,7 procent alkohol är prissättningen fri. Den tyska lågpriskedjan Lidl kom till den finska dagligvarumarknaden våren 2002, och började sälja mellanöl under de priser man hade varit van med i Finland. En del finska butiker har svarat på Lidls utmaning med sänkta mellanölspriser. I Alkos butiker betydde skattesänkningen att priset på en 33 centiliters flaska mellanöl utan pant sjönk från ungefär 1,15 euro till 0,97 euro. Sänkningen i ölskatten och Estlands medlemskap i EU har sommaren 2004 förvandlat mellanöl för dagligvarubutikerna till en indragningsvara såsom kaffe. Under sommaren 2004 har det varit vanligt att kunna köpa en förpackning mellanöl på tolv flaskor under 10 euro, vilket betyder att en flaska utan pant kostar lite över 0,70 euro. De stora butikskejderna har nästan hela tiden pågående kampanjer med olika mellanölsmärken där en förpackning på 12 flaskor har kostat från 8 till 9 euro och en flaska utan pant mellan 0,55 och 0,65 euro. De allra billigaste erbjudanden har betytt, ett en flaska mellanöl utan pant har kostat klart under 0,50 euro.

Alkoholreklam

År 1977 förbjöds all alkoholreklam i Finland. I samband med 1994 års alkohollag blev det igen lagligt att göra reklam för alkoholdrycker upp till 22 volymprocent. Lagen förbjuder dock fortfarande sådan alkoholreklam som är riktad till ungdom eller förknippas med körande av motorfordon eller behandlar riklig alkoholkonsumtion i positiva termer. Likaså är det förbjudet att i alkoholreklam påstå att alkoholkonsumtion ökar prestationsförmågan, har medicinska eller terapeutiska effekter, hjälper lösa konflikter eller lovar framgång. Alkoholreklam övervakas av Social och hälsovårdsministeriets produkttillsynscentral och länsstyrelserna.

Statens monopol på alkoholförsäljning

I mitten av 1990-talet diskuterade man fortfarande livligt om man skulle börja sälja vin i livsmedelbutikerna. Denna diskussion har tynat bort under de senaste åren. En förklaring till detta är att alkoholkonsumtionen och alkoholskadorna har ökat och kommer fortfarande att öka under de kommande åren. Detta har påverkat även det allmänna alkoholpolitiska opinionsklimatet som nu är mycket mera restriktiv än den var ett årtionde sedan. År 1994 ville 41 procent av befolkningen att alkoholpolitiken borde liberaliseras medan 42 procent var nöjd med de gällande alkoholpolitiska restriktioner och 13 procent ville att alkoholkontrollen borde bli striktare. År 2004 ville 15 procent liberalisera alkoholkontrollen, 59 procent var nöjda med de gällande alkoholpolitiska restriktioner och 21 procent vill att alkoholpolitiken borde skärpas.

En annan orsak som har bidragit till den alkoholpolitiska diskussionen är att Altia koncernen som bestod av detaljhandelsmonopolet Alko, alkoholproducenten Primalko, partihandelsbolaget Havistra och restaurangföretaget Arctia spjälktes upp 1999 efter regeringens principbeslut året innan. Detta betydde att detaljhandelsmonopolet blev ett separat företag och hade inte någon organisatorisk samband med de övriga delarna av det gamla Alko som år 1995 förlorade sina monopolrättigheter och började tävla på marknader på samma villkor som andra privata alkoholföretag.

Alkoholpolitiska åtgärder

Finlands statsråd fastställde i ett principbeslut i oktober 2003 en minskning av alkoholskadorna som målsättning för alkoholpolitiken. Vidare ansåg statsrådet att detta beslut och alkoholprogrammet särskilt skall sikta på uppnåendet av följande tre mål: alkoholens skadliga inverkan på barns och ungas välbefinnande minskas kännbart, riskförbrukning av alkohol och dess skadeverkningar minskas kännbart och den totala alkoholkonsumtionen vänds neråt.

Prevention och minskning av alkoholskadorna förutsätter ett vidsträckt samarbete. I Finland har ett nytt alkoholprogram börjat implementeras i år. Programmet baserar sig på partnerskap mellan statsförvaltningen, kommunerna, kyrkorna och organisationerna. Samarbetet bekräftas genom skriftliga partnerskapsavtal.

Social- och hälsovårdsministeriet kommer våren 2006 att sammanställa en lägesbedömning av hur de mål uppnåtts som fastställdes i statsrådets principbeslut och i alkoholprogrammet. Lägesbedömningen kommer att presenteras för riksdagen såsom en del av regeringens social- och hälsovårdsberättelse. Senast då finns det skäl att utvärdera resultaten av de åtgärder som vidtagits för att minska alkoholskadorna och vid behov lägga om kursen.

Pågående alkoholpolitiska ärenden med EU-kommissionen

Finland fick en officiell anmärkning av EU kommissionen den 9.4. 2003 gällande förbud att importera och sälja alkoholdrycker som innehåller över 80% etylalkohol. Behandlingen av ärendet är inte slutförd, men kommissionen torde dra ur sig ur ärendet.

Finland fick en officiell anmärkning av kommissionen den 19.12.2003. Då gällde ärendet principer för licens- och övervakningsystemet samt övervakningskostnaderna för grossisthandel, tillverkning, detaljhandel och utskänkning av alkoholdrycker. Behandlingen av ärendet är icke slutförd, men även här torde kommissionen dra sig ur ärendet.

På våren 2004 begärde kommissionen Finland motivera varför s.k. alcopops - dryckers (2,8% - 4,7% alk.) detaljhandel är begränsat till Alko Oy:s butiker.

På våren 2004 begärde kommissionen Finland motivera detaljhandelsrätten som föreligger för tillverkare av gårdsviner. Det finns en risk att Finland får en officiell anmärkning av kommissionen.

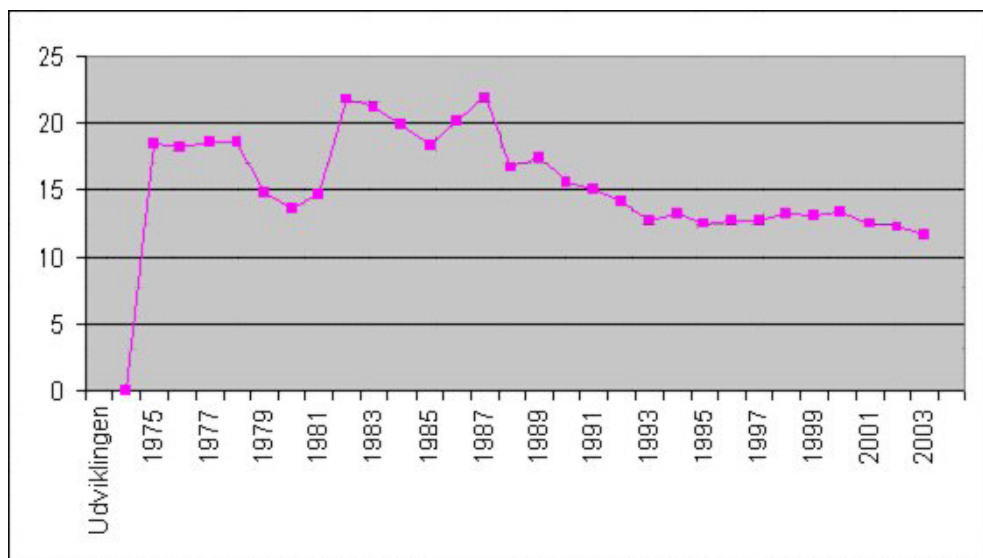
GRØNLAND

Udvikling i forbrug

Alkohol, med undtagelse af hjemmebrygget øl, var ikke tilgængeligt for den almindelige borger i kolonitiden, som blev ophævet i 1953. Alkoholforbruget steg herefter drastisk, og i 1979 blev der indført begrænsninger i salg og servering af alkohol i form af en rationeringsordning. Ordningen blev ophævet igen i 1982 hvilket medførte en meget stor indførsel af alkohol i dette år.

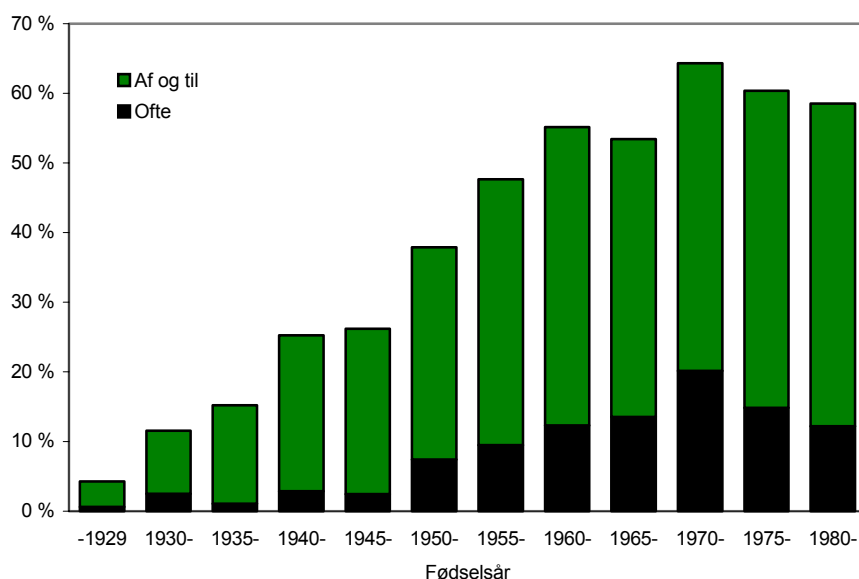
Indførslen af alkohol toppede i 1987 med 22 liter alkohol pr. person over 14 år og har siden været jævnt faldende til 11,6 liter i 2003, blandt andet ved anvendelse af volumenbaseret afgiftsbelægning. Alkoholforbruget er opgjort på baggrund af importtal. Grænsehandel antages kun at udgøre en beskedent del på grund af Grønlands geografiske placering. Hjemmebrygning, som blev forbudt i 1978, antages kun at finde sted i meget begrænset omfang.

Udviklingen i indførslen af alkohol



Figur: Alkoholforbruget pr. person fra 15 år Kilde: Grønlands Statistik

Det store alkoholforbrug i 1970'erne og 1980'erne har medført svære sociale problemer. En undersøgelse af, hvor mange der har oplevet alkoholproblemer i barndomshjemmet viser at dette var en realitet for over halvdelen af de personer, som er født efter 1960.



Figur: Oplevet alkoholproblemer i barndomshjemmet Kilde: professor Peter Bjerregaard

Arbejdet med udformning af et Folkesundhedsprogram er påbegyndt og forventes afsluttet i 2006. Forebyggelse af alkoholmisbrug vil indgå heri. Landstyreets målsætning for perioden 2004 til 2007 er at nedbringe forbruget til maksimalt 10 liter alkohol pr. person over 14 år inden udgangen af 2007. Indsatsen er en kombination af forebyggelse og sundhedsfremme, behandling og kontrolforanstaltninger.

Der drikkes mest øl, fordeling mellem øl, vin og spiritus har været nogenlunde lige fordelt siden 1990 med knap 70% øl, 18% vin og resten på spiritus, men der har i det senere år været et svagt stigende forbrug af vin på bekostning af forbruget af øl.

Salg og udskænkning til personer under 18 år er ikke tilladt, ligesom salg fra automater forbudt. Personer under 18 år har ikke adgang til restauranter og andre udskænkingssteder efter kl. 20 med mindre de ledsages af en myndig person.

Ændring af afgifter på alkohol

De grønlandske indførselsafgifter på ethanolholdige drikkevarer er relativt høje og baserer sig på volumenprocent alkohol. Afgifterne er progressivt stigende i forhold til alkoholstyrken. Således udgør indførselsafgiften for almindeligt øl, (4,6%) kr. 18,45 per liter, for bordvin (12%) 54,00 kr. per liter og for stærk spiritus (40%) kr. 289,21 per liter. De meget høje afgifter medfører selvsagt også, at udsalgspriserne i detailhandlen er tilsvarende høje, hvilket er en del af alkoholpolitikken for at begrænse forbruget.

Der er ikke aktuelle planer om at ændre afgiftspolitikken.

Alkoholreklamer

Al reklame for alkoholholdige drikkevarer i radio og TV er forbudt i henhold til Bekendtgørelse fra 1999. For øvrige reklamer findes ikke regulering.

Udvikling i monopolordningerne

I Grønland kan alle med alkoholbevilling indføre alkohol. Øl tappes og distribueres fra Nuuk Imeq, dog indføres øl til Østkysten direkte fra Danmark.

Salg og udskænkning af stærke og svage drikke kræver alkoholbevilling. Sådanne udstedes af kommunalbestyrelserne. Landsstyret kan i særlige tilfælde stoppe al salg og udskænkning af alkohol.

Anvisninger fra ESA angående alkoholpolitik

Er ikke relevant

ISLAND

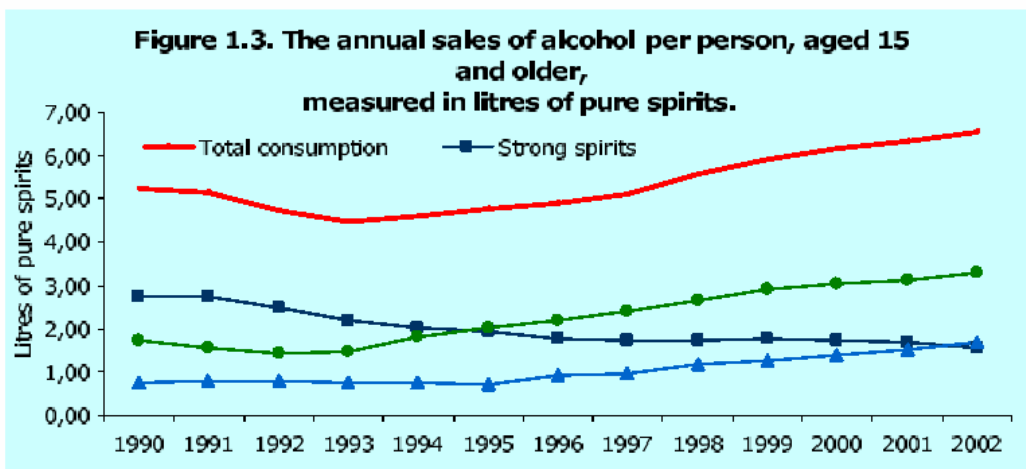
Udvikling i alkoholforbrug

Den øverste graf viser islændinges alkoholforbrug pr. indbygger over 14 år målt i liter i perioden 1980 til 2002.⁹



Figur 1.1. Salg af alkohol i perioden 1970 til 2002 målt i liter ren alkohol pr. indbygger over 14 år

Fra 1990 er alkoholforbruget steget fra 5,24 liter alkohol til 6, 52 liter i 2003. Man kan gå ud fra, at forbruget er omkring 7 liter, når hjemmebryg, smuglervarer o. lign. medregnes.



Figur 1.2 Årligt salg af alkohol pr. indbygger over 14 år målt i liter ren alkohol. Totalt forbrug.

Sammensætningen af forbruget har også ændret sig. I dag er cirka halvdelen af de liter alkohol, som islændinge indtager, øl, den grønne linie, mens forbruget af spiritus er faldet betydeligt. Vinforbruget er også steget og var i 2002 for første gang højere end spiritusforbruget.

⁹ Det samlede forbrug bygger på salgstal fra statens alkoholsalg (ÁTVR) plus salg fra bevillingsindehavere til restauranter, hoteller, ambassader og det som bruges til demonstration af alkoholiske drikke i Island. Alkohol, som besætningsmedlemmer på skibe og fly importerer, er ikke medregnet. Hverken den mængde som turister tager med sig fra udlandet eller indkøber toldfrit eller hjemmebryg medregnes. Alkohol som statens alkoholsalg eller andre eksporterer eller sælger til den toldfrie forretning i Keflavik medregnes heller ikke.

En undersøgelse af islændinges alkoholforbrug, som blev foretaget i 2001, viste, at mænd drikker meget mere end kvinder. Dette gælder i alle aldersgrupper.

Ændring af afgifter på alkohol

Ifølge lov nr. 96/1995 om afgifter på alkohol og tobak skal der betales en særlig afgift af al alkohol. Af denne afgift går 1 % til forebyggende arbejde. Alkoholafgiften på Island er den højeste i EU-landene.

	Spiritus (kr.) liter 40%	Vin (kr.) liter 11 %	Øl (kr.) 5%
Island	2646	462	161

Der er fremsat et lovforslag om lovliggørelse af salg af øl og vin i fødevarerforretninger. Parallelt med dette lovforslag er der blevet foreslået en ændring af afgifter på alkohol i form af sænkning af afgifterne, således at de i 2007 vil være blevet sænket med 50%.

Alkoholreklamer

Ifølge alkohollovgivningens lov nr. 75/1998 er alle alkoholreklamer forbudte. Dette forbud gælder alle medier. I de sidste år har der alligevel været mange alkoholreklamer og demonstrationer af alkoholiske drikke. Der er blevet reklameret meget for øl, og loven omgås ved at de reklamerende lader som om, at der reklameres for lys øl. Der bliver afholdt mange demonstrationer af alkoholiske drikke, og der er mange former for indirekte reklamer. I 2001 afleverede en arbejdsgruppe en rapport om reaktioner på alkoholreklamer udarbejdet for rigspolitimesteren. Sagen er blevet debatteret offentligt, bl.a. har et foreningsforbund tidligere på året underskrevet en opfordring til overholdelse af loven om alkoholreklamer. En sådan opfordring er tidligere blevet offentliggjort i 2001.

I perioden fra midten af 1996 til slutningen af 2000 er der blevet indgivet 40 klager og henvisninger til alkoholreklamer til politiet i Reykjavik. Der faldt domme i tre af sagerne, i syv tilfælde blev der truffet formel afgørelse om at fratage sagerne ved politiundersøgelsens ophør, fem sager blev taget til overvejelse, men i 25 tilfælde blev undersøgelserne stoppet eller sagerne lagt til side. Langt de fleste af disse sager kom fra det daværende *Statens forebyggende råd for misbrug af alkohol og andre rusmidler*. Der er ikke blevet fremsat lovforslag om ændringer af loven.

Statens monopol på salg af alkohol

Med lov nr. 94/1995 blev statens monopol på salg af alkohol og tobak til import og salg til videresalg afskaffet. I dag står statens alkoholsalg kun for detailhandel med alkohol. Antallet af butikker, der sælger alkohol, er steget fra 19 i 1990 til 43 i 2004. I de senere år har ÁTVR forsøgt at forbedre servicen bl. a. ved at forlænge åbningstiderne, lave butikkerne mere attraktive og oprette en butik på internettet. Under sidste Folketingssamling blev der fremsat et lovforslag om ændring af loven om salg af vin og øl omhandlende bevilling til salg af øl og vin, med en alkoholprocent på under 22%, i fødevarerforretninger. Forslaget blev ikke behandlet inden Folketingssamlingens udløb, men vil blive taget op under næste Folketingssamling. Opinionsundersøgelser viser, at dem, som er for og imod lovforslaget, deles i to nogenlunde lige store grupper.

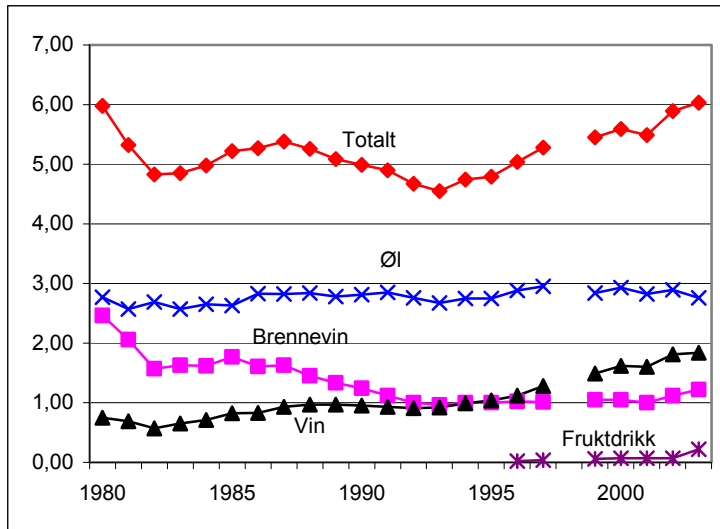
Anvisninger fra ESA angående alkoholpolitik

Er ikke relevant.

NORGE

Forbruksutvikling

Totalforbruket av alkohol i Norge kan fremstilles som i figuren under.



Figur 1. Årlig omsetning av alkohol i Norge per innbygger 15 år og over, målt i ren liter alkohol per person totalt og på ulike alkoholsorter.

Kilde: SIRUS/SSB.

De siste 20 årene har den registrerte omsetningen av alkohol i Norge variert mellom et toppnivå på 5,98 liter ren alkohol per innbygger 15 år og over i 1980, og et bunnivå på 4,55 liter i 1993. Siden 1994 har omsetningen vist en økende tendens, og var i fjor kommet opp i 6,03 liter ren alkohol per person. Ølkonsumet har vært relativt konstant, mens vinforbruket fortsetter å øke. Den mangeårige nedgangen i forbruket av brennevin har stanset opp og det har vært en tendens til en liten økning de siste årene.

Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) har gjennom en årrekke fulgt utviklingen i det uregistrerte alkoholforbruket ved å foreta intervjuer av landsomfattende, representative utvalg av den norske befolkningen om deres forbruk av all slags alkohol, også den de måtte lage selv, kjøpe i utlandet eller kjøpe ulovlig innenlands. Den siste undersøkelsen ble gjort høsten 1999 og anslår at uregistrert forbruk av alkohol var på 1,85 liter ren alkohol per person 15 år og over. Av dette var 0,66 liter illegal, uregistrert alkohol og 1,19 liter legal, uregistrert alkohol. En tilsvarende undersøkelse er planlagt høsten 2004 og vil gi oss viktige opplysninger om eventuelle endringer de siste fire årene.

Ifølge beregninger fra SIRUS tilsvarte grensehandelen fra Sverige 5,5 % av den registrerte alkoholomsetningen i Norge i 2002, og den totale privatimporten fra utlandet (både tax-free og grensehandel) tilsvarte ca. 16 %. Det har vært en sterk økning i grensehandelen fra Sverige mellom 1999 og 2002. Importen av brennevin og hetvin ble da mer enn tredoblet og importen av bordvin nesten femdoblet. Det er trolig mange sammenfallende faktorer som står bak økningen, inkludert prisutviklingen i begge land, kursutviklingen for norske kroner, slutt på lørdagsstengte systembolagbutikker og mye medieomtale om "svenskehandel".

I budsjettavtalen mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet ble det bestemt å sette ned et utvalg som skulle vurdere virkningene på statens

inntekter av å endre avgiftene på grensehandelsutsatte varer, og rapporten fra utvalget ble overlevert til Regjeringen i april 2003 ([NOU 2003: 17](#) Særavgifter og grensehandel). For å bedre kunnskapen om grensehandel og effekter på provenyet av særavgifter, anbefaler utvalget blant annet å styrke informasjonsgrunnlaget. Det arbeides derfor med å få i stand en fortløpende overvåking av det uregistrerte forbruket. Overvåkingen vil bli gjennomført ved hjelp av intervjuundersøkelser og opplysninger om salget av alkohol i våre naboland, og er et samarbeidsprosjekt mellom Sosial- og helsedirektoratet og SIRUS. Det legges opp til å få dette operasjonelt fra annet halvår 2004.

Endringer i avgiftspolitikken

Alkoholavgiftene i Norge er de nest høyeste i Norden, etter Island. I Norge er alkoholinholdet i produktet avgjørende for avgiftssatsen, med det unntak at brennevinsprodukter avgiftsbelegges høyere enn andre produkter. De norske avgiftene økte sterkt på 1990-tallet frem til 1998. Fra 1998 til 2000 ble avgiftene holdt praktisk talt uendret. Det er verd å merke seg at etter den tid er avgiftene blitt satt ned til under 1995-nivå: Avgiften på sterkvin ble redusert med nærmere 50 % i 2000, mens brennevinsavgiften først ble redusert med 16,6 % reelt i 2002 for så å gå ned med ytterligere 10,9 %, reelt i 2003. Avgiften på øl og vin ble redusert med 6,8 % reelt i 2002. I 2004 ble avgiften på brennevinsbasert rusbrus økt kraftig, ved at all brennevinsbasert drikk heretter avgiftslegges som brennevin. Avgiftene er per 1. mai 2004 kroner 221,60 for en liter brennevin som inneholder 40 volumprosent alkohol, kroner 64,98 for en liter alkoholholdig drikk i mellomklassen som inneholder 18 volumprosent alkohol (ikke brennevinsbasert), kroner 39,71 for en liter liter vin (11 volumprosent) og kroner 16,18 for en liter øl (4,7 volumprosent).

Utviklingen i reguleringen av alkoholreklame

Den norske alkoholloven tar utgangspunkt i et totalforbud mot alkoholreklame. Også indirekte reklame for alkoholholdig drikk (reklame for andre varer med samme vare- eller firmamerke eller kjennetegn som alkoholholdig drikk) er forbudt. Unntak fra reklameforbudet er gjort for utenlandske tidsskrifter, bransjeinformasjon, merking av serveringsutstyr med videre. Den norske regjeringen har vurdert det slik at utviklingen i Sverige ikke fordrer endringer i det norske reklameforbudet.

De første årene etter at reklameforbudet ble innført i 1975, ble forbudet i stor grad overholdt av aktørene i markedet, og håndhevingen bød på få problemer. De senere års utvikling har imidlertid vist en økning i antallet lovovertridelser.

Fra 1. juli 2003 ble det innført en ordning med administrativ reaksjon ved brudd på reklameforbudet. Formålet med ordningen er å gi adgang til å bruke mer effektive sanksjoner for å stanse ulovlig reklame for alkoholholdig drikk. Ved eventuelle overtredelser kan Sosial- og helsedirektoratet pålegge retting av forholdet innen en bestemt frist. Samtidig kan de fastsette tvangsmulkt som vil løpe dersom rettingsfristen oversittes. Tvangsmulkt kan under særlige omstendigheter fastsettes for eventuelle fremtidige overtredelser av reklamebestemmelsene. Vedtak om retting og tvangsmulkt er enkeltvedtak som kan påklages. Markedsrådet er klageinstans. Da ordningen har virket i bare noen måneder, og det bare har vært fattet et fåtall vedtak, er det foreløpig for tidlig å si noe om hvilke erfaringer man har med ordningen.

Utviklingen i monopolordningene

Norge har tradisjonelt sett hatt et sterkt alkoholmonopol som har dekket hele vareflyten fra drikken produseres eller innføres til landet, og til den er omsatt til forbruker. Nå er kun detaljsalgsmonopolet tilbake. Før EØS- avtalens ikrafttredelse i 1996 hadde AS Vinmonopolet også enerett til tilvirkning, import, eksport, og engrossalg av alkoholholdig drikk. Disse enerettene ble fjernet, og erstattet av bevillingsordninger. Bevillingssystemet for engrossalg

er forslått opphevet (se Ot.prp. nr. 86 (2003-2004)). Kontrollen foreslås isteden knyttet til den gjeldende registreringsplikten for særavgiftsbelagte varer som administreres av toll- og avgiftsetaten.

AS Vinmonopolet har i dag enerett på salg av vin og brennevin med høyere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent. Eneretten til salg av vin og brennevin med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent ble opphevet 1. januar 2003. Formålet var likebehandling av øl og annen drikk med samme alkoholinnhold. Lovendringen innebar at dagligvareforretninger med "ølbevilling" nå har adgang til å selge den s.k rusbrusen.

Opplisting av henvendelser fra EFTAs overvåkningsorgan (ESA) om alkoholpolitiske virkemidler

ESA har rettet forholdsvis mange henvendelser til Norge knyttet til forholdet mellom regelverket om det frie marked og det norske regelverket knyttet til alkoholpolitikken. På bakgrunn av disse henvendelsene har Norge foretatt flere endringer i lovverket, jf. blant annet ovenfor om omsetningssystemet for "rusbrus" og forslaget om oppheving av engrosbevillingsordningen. Følgende er de mest aktuelle saker som ESA har tatt opp med Norge på alkoholområdet:

ESA ba i brev 20. mars 2003 om informasjon om begrunnelsen for og nødvendigheten av et totalt forbud mot alkoholreklame. Spørsmålet er gjennomgått i Ot.prp. nr. 86 (2003-2004) som er oversendt ESA.

Norge ble i henvendelse fra ESA 5. april 2004 bedt om å uttale seg om det norske forbudet mot privatimport av alkoholholdig drikk sitt forhold til EØS-avtalen. ESA (og EU-kommisjonen) har tatt til orde for at forbudet mot privatimport av alkoholholdig drikk bør oppheves av hensyn til fri handel mellom EU-landene.

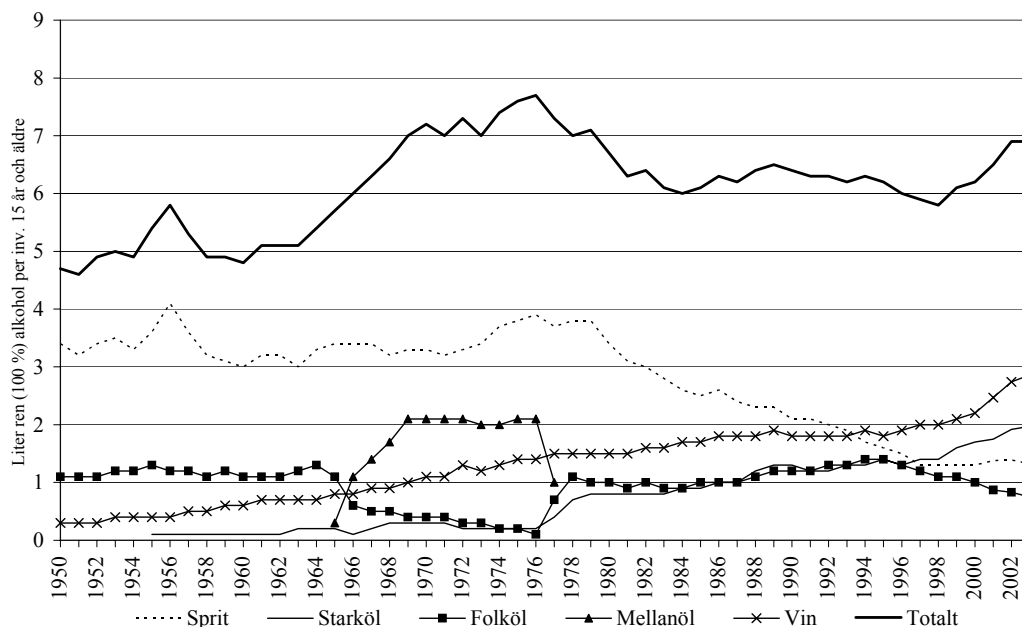
Norge er av den oppfatning at både alkoholreklameforbudet og forbudet mot privatimport er forenlig med EØS-retten.

SVERIGE

Den svenska alkoholkonsumtionen

Sett ur ett längre tidsperspektiv har den svenska alkoholkonsumtionen varierat ganska kraftigt. Figur A visar utvecklingen av den registrerade konsumtionen (Systembolagets försäljning, restaurangförsäljningen och försäljningen av folköl omräknat till 100 % alkohol per invånare, 15 år och äldre) totalt och uppdelat på olika alkoholdrycker från år 1950 till år 2003. Efter år 1976 då konsumtionen i Sverige nådde sin topp med 7,7 liter, sjönk konsumtionen med 22 procent fram till år 1984. Efter en längre tids stabilisering på låg nivå började den registrerade konsumtionen att åter öka efter år 1996 för att år 2003 uppgå till 7,0 liter. Detta är den högsta registrerade försäljningen sedan 1979.

Figur A. Registrerad alkoholförsäljning i Sverige 1950-2002 omräknad till 100 procent alkohol per invånare, 15 år och äldre (Systembolagets försäljning, restaurangförsäljning och försäljning av folköl).



Från och med juni månad år 2000 genomför Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (SoRAD) som komplement till den registrerade försäljningsstatistiken månatliga intervjuundersökningar av 1 500 personer i landet. Detta för att få så goda data om den faktiska konsumtionen att resultaten från den registrerade försäljningen kan kalibreras, dvs. korrigeras med uppgifter om den oregistrerade konsumtionen. Det innebär att sammanlagt 18 000 personer numera intervjuas årligen om sin införsel, köp och konsumtion av alkoholhaltiga drycker. Skattningarna av totalkonsumtionen i Sverige utgår således från den registrerade konsumtionen kompletterad med skattningar av den oregistrerade konsumtionen som adderas på den registrerade.

Tabell 1 redovisar den beräknade totala alkoholkonsumtionen i Sverige år 2001–2003 fördelat på olika sorters drycker. Den totala alkoholkonsumtionen omräknat till 100 procent alkohol uppgick år 2003 till ca 10,3 liter per invånare 15 år och äldre.

Tabell 1. Total alkoholkonsumtion per person \geq 15 år

	2001		2002		2003	
	Liter ren alkohol	Andel i %	Liter ren alkohol	Andel i %	Liter ren alkohol	Andel i %
<i>Sprit</i>						
Systembolagets förs.	1,20	49,0	1,21	47,5	1,14	44
Resandeförsel	0,66	27,0	0,69	27,1	0,97	37
Restaurangförsäljning	0,17	7,0	0,18	7,1	0,16	7
Hemtillverkning	0,22	9,0	0,22	8,6	0,15	6
Smuggling	0,17	7,0	0,25	9,8	0,17	7
Summa	2,45	100	2,55	100	2,58	100
<i>Vin</i>						
Systembolagets förs.	2,19	66,0	2,45	64,5	2,57	65
Resandeförsel	0,63	19,0	0,72	18,9	0,75	19
Restaurangförsäljning	0,27	8,0	0,29	7,6	0,34	7
Hemtillverkning	0,20	6,0	0,30	7,9	0,24	6
Smuggling	0,03	1,0	0,04	1,1	0,09	2
Summa	3,32	100	3,80	100	4,00	100
<i>Starköl</i>						
Systembolagets förs.	1,19	49,0	1,31	48,7	1,37	47
Resandeförsel	0,46	19,0	0,48	17,8	0,55	19
Restaurangförsäljning	0,56	23,0	0,61	22,7	0,60	20
Hemtillverkning	0,01	0,3	0,02	0,7	0,01	0
Smuggling	0,19	8,0	0,27	10,0	0,40	14
Summa	2,43	100	2,69	100	2,93	100
<i>Folköl</i>						
Förs. i livsmedelsbutik	0,86	99,0	0,82	98,8	0,79	99
Restaurangförsäljning	0,01	1,0	0,01	1,2	0,01	1
Summa	0,87	100	0,83	100	0,80	100
Summa	9,07		9,87		10,31	

Källa: SoRAD

Den svenska totalkonsumtionen av alkohol (registrerad plus oregistrerad) har t.o.m. 2003 ökat med 29 procent sedan år 1996. Den största ökningen, 21 procent, har ägt rum sedan år 2000 då konsumtionen beräknades till 8,4 mot 10,3 för 2003. Detta är den största ökningen av alkoholkonsumtionen i Sverige under hela efterkrigstiden och nuvarande totalkonsumtion är troligen den högsta alkoholkonsumtionen i Sverige under de senaste 100 åren. Svensken dricker alltmer vin och starköl och mindre folköl. Konsumtionen av spritdrycker sjönk under många årtionden men har sedan år 2000 ökat med ca 10 procent. Högst alkoholkonsumtion har Stockholms och Skåne län. I Skåne är dock resandeförsel och smuggling sammantaget nästan dubbelt så stor som inköp på Systembolaget. Inköp på Systembolaget är nästan dubbelt så vanligt i Stockholms län jämfört med Skåne län.

Konsumtionsutvecklingen under 2004 års första månader

De data som SoRAD samlar in gör det möjligt att redovisa utvecklingen månad för månad och därmed också under rullande 12-månadersperioder. Med de data som SoRAD hittills har att tillgå kan konsumtionen under 36 sådana 12-månadersperioder redovisas. Under den första 12-månadersperioden (juni 2000-maj 2001) uppskattades totalkonsumtionen till ca 8,81 liter ren alkohol och under den senaste perioden (maj 2003-april 2004) till 10,48 liter. Den totala ökningen från den första till den senaste 12-månadersperioden svarar den registrerade försäljningen i Sverige för ca 41 procent (0,69 liter ren alkohol), resandeförseln för 42 procent (0,70 liter) samt smuglingen för 23 procent (0,39 liter ren alkohol). Hemtillverkning uppvisar små förändringar över tid och ligger t.o.m. något lägre (- 0,11 liter) under den senaste perioden jämfört med den första 12-månadersperioden.

Noterbart är att sedan slutet av 2003 ökar inte längre den registrerade alkoholkonsumtionen i Sverige utan all ökning av totalkonsumtionen är resultatet av ökad alkoholförsel. Systembolagets försäljning av spritdrycker uppvisar stora minskningar, en nedgång som började redan år 2003 då införselkvoterna för sprit ökade från 2 till 5 liter. Även vin- och starkölsförsäljningen har påverkats av den ökade alkoholförseln. Försäljningssiffrorna för april 2004 visade på tydliga minskningar av även vin- och starkölsförsäljningen. Detta kan vara ett trendbrott. Under flera år har försäljningen av dessa drycker ökat kraftigt, för att under januari-mars 2004 ligga på ungefär samma nivå som motsvarande period 2003 men som alltså nu minskar i försäljning. Detta samtidigt som införseln av även dessa drycker ökar.

Effekten av kombinationen fri införsel och avsevärt lägre priser i våra grannländer är som allra tydligast för spritdrycker. Den ökade införseln av spritdrycker under de senaste 12 månaderna är i volym mätt mer än dubbelt så stor som Systembolagets minskning av spritförsäljningen. Man passar helt enkelt på att köpa mer av billiga spritdrycker när man ändå är utomlands och handlar. Systembolagets andel av den totala konsumtionen av spritdrycker fortsätter att sjunka för att år 2004 enligt uppskattningar uppgå till ca 30 procent. År 2003 var andelen 44 procent.

Ändringar av alkoholskatter

Den 1 januari 1997 sänktes alkoholskatten på starköl med 37 procent på grund av problem med betydande gränshandel av danskt starköl.

Den 1 december 2001 sänktes skatten på vin med 18 procent med anledning av påpekande från EU-kommissionen genom ett motiverat yttrande att det var för stor skillnad mellan skatten på vin och skatten på öl och att detta strider mot EG-fördraget. Skatten på bordsvin sänktes därför med 5:12 kronor från 27:20 per liter till 22:08 kronor per liter. Kommissionen anser dock att sänkningen är för liten och har påtalat detta genom ytterligare ett motiverat yttrande i frågan som Sverige nyligen har besvarat.

Alkoholförselutredningen har nyligen överlämnat sitt betänkande "Var går gränsen?" (SOU 2004:86) till regeringen. För att bryta mönstret med den kraftigt ökande resandeförseln av sprit och för att stärka den svenske alkoholpolitiken legitimitet föreslås i betänkandet att skatten på sprit sänks med 40 procent från den 1 januari 2005. En sådan sänkning av skatten skulle leda till i medeltal 29 procent lägre spritpriser på Systembolaget. Betänkandet är för närvarande ute på remiss och remissinstanserna skall lämna sina synpunkter på betänkandet senast den 15 december 2004.

I budgetpropositionen för år 2005 anges att regeringen fortsätter beredningen av frågan om alkoholskatten.

Alkoholreklamfrågan

Marknadsdomstolen meddelade den 5 februari 2003 dom i det s.k. Gourmémålet. Marknadsdomstolen fann att det dåvarande svenska förbudet mot alkoholreklam i tryckta skrifter var alltför långtgående och att det inte var proportionerligt i avvägningen mellan skyddet för folkhälsan och den fria rörligheten för varor och tjänster. Med anledning av utgången i målet beslutade riksdagen att förbudet mot alkoholreklam från och med den 15 maj 2003 skulle begränsas till alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

Regeringen har den 27 maj 2004 till riksdagen överlämnat en proposition med förslag till begränsningar av utformningen av den alkoholreklam som är tillåten. Vid marknadsföring av alkohol i tidningar och tidskrifter får endast varan, varans råvaror, enstaka förpackningar och varumärken eller liknande visas. Annonsens storlek får heller inte överstiga en helsida i en kvällstidning. Annonser får inte strida mot god sed, använda sig av metoder som är

opassande med tanke på konsumenten eller innehålla osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, dess verkningar eller andra egenskaper. Vidare skall det vid annonseringen finnas texter med information om alkoholens skadeverkningar. Regeringen föreslår också att marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker till konsumenter inte får utformas på ett sådant sätt att den kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck. Detta innebär exempelvis att lättölsreklam inte får utformas så att den kan förväxlas med reklam för öl eller starköl. Detta förbud gäller för alla typer av reklam.

Systembolagets försäljning

Systembolagets totala försäljning ökade under år 2003 med 2,7 procent jämfört med 2002 mätt i ren alkohol. I volym ökade försäljningen med 4,2 procent. Försäljningen minskade dock i södra Sverige, särskilt under slutet av året. Försäljningen av spritdrycker minskade med 5 procent under år 2003 i hela landet, vilket förstärker den utveckling som varit sedan 2000. Systembolagets omsättning uppgick till 19,0 miljarder kronor under år 2003. Det innebär en ökning med 0,9 procent.

Tabell 2. Systembolagets försäljning, tusen liter

	2000	2001	2002	2003
Sprit	23 401	23 397	23 307	22 107
Vin	110791	118 487	130 865	136 358
Öl	142359	156 010	170 448	179 125
Ren alkohol	31 677	33 596	36 380	37 354

Källa: Systembolaget

I södra Sverige minskade Systembolagets försäljning av spritdrycker mer än i riket som helhet. I södra Sverige minskade försäljningen med 8,7 procent. Förändringen var särskilt stor i Skåne län. Där minskade Systembolagets försäljning med 9,8 procent. Försäljningen av vin och öl har däremot ökat i dessa områden.

Under de fyra första månaderna 2004 har Systembolagets totala försäljning minskat i hela landet med sammantaget 2,9 procent mätt i ren alkohol. Under april månad 2004 minskade den totala försäljningen i hela landet kraftigt med sammanlagt 7,8 procent ren alkohol. Spritförsäljningen minskade med 18,3 procent, vin med 4,9 procent, starköl med 4,9 procent. I södra Sverige minskade försäljningen av sprit med 22,3 procent, vin med 4,5 procent och ölförsäljningen med 5,6 procent.

Pågående alkoholpolitiska ärenden med EU-kommissionen

Ett motiverat yttrande om att skillnaden mellan skatten på öl och vin är för stor har nyligen besvarats av Sverige. Sverige anser att beskattningen av öl och vin inte strider mot EG-fördraget. Kommissionen har ny formell rätt att dra frågan inför EG-domstolen.

Sveriges förbud mot s.k. distanshandel av alkoholdrycker dvs. privat införsel via t.ex. Internet eller postorder har ifrågasatts av EU-kommissionen som har överlämnat ärendet till EG-domstolen för avgörande. Samtidigt har Högsta Domstolen vänt sig till EG-domstolen i samma fråga och bett om ett förhandsavgörande. Sverige har i juli månad inlämnat ett skriftligt yttrande i målet till domstolen.

EU-kommissionen har i ett ändringsförslag till cirkulationsdirektivet bl.a. föreslagit att distanshandel med alkoholdrycker och köp via ombud för privat konsumtion skall tillåtas. En majoritet av medlemsstaterna är dock emot detta förslag och det nederländska ordförandeskapet har strukit detta i sitt reviderade förslag till rådsarbetsgruppen.

KONTAKTGRUPPENS MEDLEMMER.

Det vært en kontaktgruppe landene imellom for å forberede diskusjonene og utarbeide bakgrunnsdokument. Kontaktgruppen ble ledet av Sosialdepartementet i Norge. Følgende personer har deltatt i gruppen:

Island: Ingimar Einarsson, Helse- og sosialforsikringsministeriet
Ingimar.einarsson@htr.stjr.is
Tlf. +354 545 8760

Danmark: Steen Hartvig Hansen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet
shh@im.dk
Tlf. +45 33 92 48 90

Tinie Raagaard Petersen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet
trp@im.dk
Tlf. +45 33 92 32 61

Finland: Ismo Tuominen, Social- och Hälsöårsministeriet
Ismo.tuominen@stm.fi
Tlf. +358 9 160 74018

Norge: Dag Rekve, Sosialdepartementet
Dag.rekve@sos.dep.no
Tlf. +47 22 24 76 82

Sverige: Gert Knutsson, Socialdepartementet
Gert.knutsson@social.ministry.se
Tlf. +46 8 405 33 27